



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2021

Comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato
della Repubblica italiana il 24 giugno 2022 (documento XIV, n. 5)

VOLUME I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2021

TOMO I





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2021

Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato
della Repubblica italiana il 24 giugno 2022 (documento XIV, n. 5)

VOLUME I
I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2021
Tomo I



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

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

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

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2021

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

- **Decisione** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2021
- **Sintesi** sui risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa
- **Volume I - I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO**

Tomo I

Premessa

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

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

Tomo II

Premessa

L'ORDINAMENTO CONTABILE

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORO, SERVIZI E FORNITURE

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

- ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2021 PER AMMINISTRAZIONE***

Tomo I

Premessa

- Presidenza del Consiglio dei ministri
- Ministero dell'economia e delle finanze
- Ministero dello sviluppo economico
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- Ministero della giustizia
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
- Ministero dell'istruzione
- Ministero dell'interno

Tomo II

- Ministero della transizione ecologica
- Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili
- Ministero dell'università e della ricerca
- Ministero della difesa
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
- Ministero della cultura
- Ministero della salute
- Ministero del turismo

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

Tomo I

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

Tomo II

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

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

INDICE

Volume I -Tomo I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

	Pag:
Premessa	
IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA	1
Premessa	1
I principali indicatori finanziari nel 2021: valori programmatici e risultati	3
Il raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità nazionale	4
Il conto dello Stato per il 2021 secondo il Sistema europeo dei conti (SEC)	7
Lo Stato nel confronto con i conti degli altri sottosettori istituzionali	9
I RISULTATI DELL'ESERCIZIO	11
<i>Le entrate dello Stato</i>	11
Considerazioni generali di sintesi	12
La gestione delle entrate dello Stato nel 2021	29
L'attività di accertamento e di controllo tributario	61
Analisi specifiche e principali criticità emerse	162
<i>Le spese dello Stato</i>	219
Considerazioni di sintesi	219
Le spese dello Stato nel 2021	230
Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati	302
<i>La gestione del patrimonio</i>	339
Premessa	340
Conto generale del patrimonio dello Stato	346
Attività e passività finanziarie	348
Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte	408
<i>L'Agenda 2030 e il Rendiconto dello Stato</i>	459
L'Agenda 2030 e il Rendiconto 2021	459
Gli obiettivi di sostenibilità e il contesto internazionale europeo	460
La spesa dello Stato secondo l'Agenda 2030	466
<i>L'Ecorendiconto</i>	489
Considerazioni di sintesi	489
Campo di osservazione, definizioni e classificazioni	489
La gestione della spesa primaria ambientale e il confronto con il bilancio dello Stato	491
La gestione della spesa primaria ambientale e il confronto con il bilancio dello Stato	497

Premessa

1.

Ai sensi dell'art. 100, secondo comma della Costituzione, la Corte dei conti "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito". Alla luce di tale disposizione il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la connessa Relazione rappresentano gli strumenti mediante i quali 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 2raffrontandoli 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

Premessa

- 1. I principali indicatori finanziari nel 2021: valori programmatici e risultati**
- 2. Il raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità nazionale;**
- 3. Il conto dello Stato per il 2021 secondo il Sistema europeo dei conti (SEC)**
- 4. Lo Stato nel confronto con i conti degli altri sottosettori istituzionali**

Premessa

Nella presente Relazione, che accompagna il giudizio di parificazione del Rendiconto dello Stato, le risultanze della gestione di bilancio per il 2021 espresse secondo la “contabilità finanziaria” sono analizzate sia a livello aggregato per le diverse categorie delle entrate e delle spese che con riferimento alle singole Amministrazioni ministeriali, per le quali si offre una valutazione di consuntivo sull’attuazione delle missioni e dei programmi ad esse affidati.

Deve, peraltro, essere considerato in premessa che, 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, questa traduzione degli aggregati finanziari nei corrispondenti valori di contabilità nazionale ha luogo tanto al momento della presentazione del bilancio di previsione, quanto in sede di consuntivo. Nel caso delle valutazioni ex ante, il raccordo viene pubblicato nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio (art. 21 della legge n. 196/2009); mentre per le valutazioni di consuntivo è la Corte dei conti che, nel capitolo di apertura di questa Relazione, anticipa il quadro di raccordo tra Rendiconto e Conto economico dello Stato.

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, che costituisce lo strumento informativo essenziale per le ricordate verifiche in sede europea (tavola 1).

Esaminando in modo sintetico i risultati 2021 di tale conto, si osservano significativi miglioramenti con riguardo sia ai consuntivi del 2020 che alle previsioni. In particolare, l’indebitamento netto (il principale saldo di riferimento anche ai fini dei confronti europei) si è ridotto di oltre 30 miliardi, passando in termini di Pil dal 9,6 al 7,2 per cento; ancora più marcata è stata la flessione del disavanzo primario pari ad oltre 35 miliardi e con un’incidenza sul Pil passata dal 6,1 al 3,7 per cento.

Alla base di tale miglioramento, in presenza di una sostanziale stabilità in rapporto al Pil della spesa per interessi, si colloca, soprattutto, il rilevante incremento delle entrate, la cui inattesa

caduta aveva invece segnato i risultati del 2020. La crescita (poco meno di un punto percentuale in rapporto al prodotto interno lordo) è, in particolare, da ascrivere alle imposte indirette, sospinte soprattutto dall'IVA (+21,2 per cento), ma anche dal gettito dell'IRAP e delle accise. Tra le imposte dirette, gli incrementi superiori alle attese si sono concentrati su alcune imposte sostitutive, come quelle sulle rendite finanziarie (+22,5 per cento) e sul risparmio gestito (+114,4 per cento).

Sul fronte della spesa, il contributo al miglioramento dei saldi è da attribuire al contenimento delle spese primarie (circa 1,5 punti in meno sul Pil) e, in particolare, delle spese primarie correnti (oltre 2 punti in meno sul Pil). Al contrario, la spesa in conto capitale è aumentata di oltre il 20 per cento (dal 5,3 al 6,0 per cento del prodotto), per effetto di incrementi di tutte le principali componenti (investimenti fissi lordi, contributi agli investimenti e altre spese).

TAVOLA 1

IL CONTO DELLA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE 2021

SPESE	(In milioni)			% var		% Pil		
	2019	2020	2021	2020/2019	2021/2020	2019	2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	172.921	173.484	176.309	0,3	1,6	9,6	10,5	9,9
Consumi intermedi	101.174	103.633	110.438	2,4	6,6	5,6	6,3	6,2
Trasferimenti correnti a enti pubblici	0	0	0			0,0	0,0	0,0
Trasferimenti correnti diversi	9.995	12.187	14.025	21,9	15,1	0,6	0,7	0,8
Risorse proprie UE	14.990	16.631	18.130	10,9	9,0	0,8	1,0	1,0
Prestazioni sociali in denaro	361.203	399.169	399.192	10,5	0,0	20,1	24,1	22,5
Altre spese correnti	88.207	93.418	98.172	5,9	5,1	4,9	5,6	5,5
Totale spese correnti netto interessi	748.490	798.522	816.266	6,7	2,2	41,7	48,2	46,0
Interessi passivi	60.362	57.317	62.863	-5,0	9,7	3,4	3,5	3,5
Totale spese correnti	808.852	855.839	879.129	5,8	2,7	45,0	51,7	49,5
Investimenti fissi lordi	41.646	44.660	50.972	7,2	14,1	2,3	2,7	2,9
Contributi agli investimenti	14.276	16.175	20.829	13,3	28,8	0,8	1,0	1,2
Altre spese in c/capitale	6.114	27.746	35.031	353,8	26,3	0,3	1,7	2,0
Totale spese in conto capitale	62.036	88.581	106.832	42,8	20,6	3,5	5,3	6,0
Totale spese primarie	810.526	887.103	923.098	9,4	4,1	45,1	53,5	52,0
Totale spese finali	870.888	944.420	985.961	8,4	4,4	48,5	57,0	55,5
ENTRATE						0,0	0,0	0,0
Imposte dirette	258.133	250.746	267.140	-2,9	6,5	14,4	15,1	15,0
Imposte indirette	257.578	227.060	258.308	-11,8	13,8	14,3	13,7	14,5
Contributi sociali netti	242.224	229.732	245.025	-5,2	6,7	13,5	13,9	13,8
Trasferimenti correnti diversi	17.207	14.205	16.888	-17,4	18,9	1,0	0,9	1,0
Altre entrate correnti	63.760	59.433	63.040	-6,8	6,1	3,5	3,6	3,6
Totale entrate correnti (")	838.902	781.176	850.401	-6,9	8,9	46,7	47,1	47,9
Entrate in conto capitale	4.315	4.222	7.233	-2,2	71,3	0,2	0,3	0,4
Totale entrate finali	843.217	785.398	857.634	-6,9	9,2	46,9	47,4	48,3
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	30.050	-74.663	-28.728	-348,5	-61,5	1,7	-4,5	-1,6
Indebitamento (-) o accreditamento (+)	-27.671	-159.022	-128.327	474,7	-19,3	-1,5	-9,6	-7,2
per memoria:								
Debito pubblico	2.410.004	2.572.727	2.677.910			134,1	155,3	150,8
Pil nominale	1.796.634	1.656.961	1.775.436					

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Molto contenuta è risultata la dinamica delle spese correnti primarie (+2,2 per cento), per effetto di andamenti diffusi: da un lato, infatti, la crescita dei redditi da lavoro dipendente (1,6 per cento) è stata limitata dal rinvio, in presenza della pandemia, sia dei rinnovi contrattuali nel pubblico impiego che delle procedure concorsuali di reclutamento di personale (mentre si registrava un consistente aumento del numero dei pensionamenti per effetto della "Quota 100").

Infine, il minore disavanzo delle Amministrazioni pubbliche si è riflesso anche sull'evoluzione del debito pubblico che – pur cresciuto in termini assoluti dai 2.572,7 miliardi del 2020 ai 2.677,9 del 2021 – si è ridotto in percentuale di Pil, dal 155,3 al 150,8; una riduzione significativamente superiore a quella prevista, nello scorso autunno, nella Nota di aggiornamento del DEF.

1. I principali indicatori finanziari nel 2021: valori programmatici e risultati

Prima di illustrare le operazioni di traduzione in termini di contabilità nazionale dei flussi di entrate e spese registrati nel Rendiconto dello Stato per il 2021, è opportuno richiamare il percorso attraverso il quale l'ordinamento contabile dispone la fissazione dei *target* per l'anno di riferimento.

In particolare, in sede di programmazione di bilancio, sono definiti i valori in termini di contabilità finanziaria per alcuni saldi rilevanti:

- il saldo netto da finanziare, che è pari alla differenza tra le entrate finali e le spese finali;
- l'indebitamento netto, che è il saldo tra entrate e spese finali, ma al netto delle partite finanziarie e dei rimborsi delle passività;
- il saldo primario, che è espresso dalla differenza tra entrate e spese finali ma al netto delle spese per interessi sul debito;
- il ricorso al mercato, che esprime la differenza tra entrate finali e spese totali, così da quantificare la dimensione del debito che occorre accendere nell'anno al fine di assicurare la copertura di uscite non bilanciate dalle entrate.

Inoltre, solo per il saldo netto da finanziare e per il ricorso al mercato la legge di contabilità ha stabilito che la legge di bilancio deve indicare i livelli massimi che tali parametri non dovranno superare nell'anno di riferimento.

Già nella Relazione dello scorso anno si è posta in evidenza la macroscopica anomalia dell'esercizio finanziario 2020, durante il quale le vicende connesse all'esplosione della pandemia Covid-19 imposero, in corso d'anno, interventi legislativi plurimi di ampliamento dei saldi originariamente fissati come obiettivi o limiti massimi. Interventi che, di fatto, rendevano sostanzialmente privo di significato il confronto tra i target programmati in sede di bilancio e i consuntivi oggetto di parificazione.

Come si può osservare, anche nel 2021 il perdurare delle condizioni di emergenza sanitaria ha reso inevitabile il ricorso ad interventi di sostegno dell'economia: ben cinque decreti-legge (d.l. 183/2020, d.l. 30/2021, d.l. 41/2021, d.l. 59/2021 e d.l. 73/2021) hanno, in successione, modificato verso l'alto i limiti massimi, portando il saldo netto da finanziare dai 196 miliardi fissati nella legge di bilancio ai 286 del d.l. 73/2021 in termini di competenza e da 279 a 379 miliardi in termini di cassa. Quanto al ricorso al mercato, il limite originario di circa 483 miliardi in competenza e di circa 566 miliardi nella cassa aumentano, rispettivamente, fino a circa 573 e 666 miliardi a seguito delle correzioni e integrazioni legislative (tavola 2).

TAVOLA 2

LIVELLI MASSIMI DI BILANCIO: VARIAZIONI IN CORSO DI ANNO

	<i>(in milioni)</i>					
	LB	DL 183	DL 30	DL 41	DL 59	DL 73
COMPETENZA						
Livello massimo del saldo netto da finanziare	-196.000	-196.064	-196.357	-236.000	-242.281	-286.000
Livello massimo del ricorso al mercato finanziario (**)	483.235	483.299	483.592	523.235	529.516	573.235
CASSA						
Livello massimo del saldo netto da finanziare	-279.000	-279.207	-279.500	-329.000	-335.281	-379.000
Livello massimo del ricorso al mercato finanziario (**)	566.365	566.572	566.865	616.365	622.646	666.365

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

Fonte: Legge 178/2020, d.l. 183/2020, d.l. 30/2021, d.l. 41/2021, d.l. 59/2021 e d.l. 73/2021

Nella tavola 3 si confrontano, invece, 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 (già anticipato con riguardo al più generale Conto delle amministrazioni pubbliche) 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; solo l'avanzo primario di competenza mostra un moderato peggioramento rispetto al valore previsto nella legge di bilancio.

TAVOLA 3

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

2. Il raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità nazionale

In apertura del presente capitolo si è ricordato come il SEC richieda che i quadri di finanza pubblica siano rappresentati in termini di contabilità nazionale e non di contabilità finanziaria. Nel primo caso le regole di registrazione si fondano sulla competenza economica, mentre nel secondo i criteri sono quelli della registrazione per competenza giuridica e per cassa (accertamenti, incassi, impegni e pagamenti).

A tal fine, la Corte dei conti, d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato e con l'Istat, anticipa nella relazione sul rendiconto i prospetti di raccordo tra il Rendiconto oggetto di parificazione e il Conto SEC dello Stato. Questi, per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese – e per i saldi – mettono in evidenza i passaggi attraverso i quali le risultanze finanziarie del rendiconto vengono tradotte in voci di contabilità nazionale, attraverso l'applicazione sia di differenti criteri di classificazione che di più sostanziali correzioni finalizzate ad approssimare, ex post, la registrazione per competenza economica. La tavola 4 pone a confronto i principali aggregati relativi alle entrate e alle spese secondo le due diverse definizioni.

TAVOLA 4

RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2020 E 2021

(in milioni)

voci	2020			2021		
	Rendiconto finanziario dello Stato		Conto dello Stato (***)	Rendiconto finanziario dello Stato		Conto dello Stato (***)
	competenza	cassa		competenza	cassa	
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
di cui tributarie	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

TAVOLA 5

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC 2010
ANNO 2021 (MILIONI DI EURO)

Categoria economica del Bilancio dello Stato	Rendiconto- (Competenza)	Rendiconto - (Cassa)	Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato	Competenza	Cassa
ENTRATI			TITOLO I : TRIBUTARIE		
CAT I Imposte sul patrimonio e sul reddito	280.850	270.707	D5 Imposte dirette	252.408	242.398
CAT. II Imposte indirette totale	242.940	230.180	D2 Imposte indirette	216.092	204.417
+III+IV+V					
TITOLO II : EXTRATRIBUTARIE			TITOLO II : EXTRATRIBUTARIE		
CAT VI Proventi speciali	1.054	1.060	P1 Vendita beni e servizi	6.771	4.771
CAT VII Proventi di servizi pubblici minori	39.137	32.850			
CAT VIII Proventi dei beni dello Stato	426	402	D4 Redditi da capitale	14.828	13.362
CAT IX Prodotti netti di aziende autonome e d utili di gestione	3.852	3.852			
CAT X Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.629	3.187			
CAT XI Recupero rimborsi e contributi	52.262	38.018	D73 Trasferimenti correnti da AA.PP.	18.410	18.402
CAT XII Partite che si compensano nella spesa	3.297	3.210	D75 Trasferimenti correnti diversi Poste correttive	29.887 0	10.397 0
Totale entrate correnti	628.448	583.467	Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010	538.396	493.746
TITOLO III : ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI			TITOLO III : ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI		
CAT XIII Vendita di beni ed affrancazione di canoni	49	50	D92+D99 Altri trasferimenti in conto capitale	19.766	19.766
CAT XIV Ammortamento di beni patrimoniali	451	451	P51c Ammortamento	451	451
			D91 Imposte in conto capitale	1.421	1.423
Totale entrate in conto capitale	500	501	Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010	21.638	21.641
crediti e accensione prestiti	628.948	583.968	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010 netto rimborsi di anticipazioni e crediti e accensione prestiti	560.034	515.387
CAT XV Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	6.636	6.638	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	6.636	6.638
CAT XX ACCENSIONE PRESTITI	364.806	364.806	ACCENSIONE PRESTITI	364.806	364.806
TOTALE ENTRATE	1.000.390	955.412	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010	931.475	886.831
USCITE			TITOLO I : SPESE CORRENTI		
CAT 1 Redditi da lavoro dipendente	101.613	98.190	D1 Redditi da lavoro dipendente	102.297	98.874
CAT 2 Consumi intermedi	15.650	15.264	P2 Consumi intermedi	16.164	15.750
CAT 3 Imposte pagate sulla produzione	5.443	5.449	D2 Imposte Indirette	5.443	5.443
CAT 4 Trasferimenti correnti a AA.PP.	334.275	330.746	D73 Trasferimenti correnti a AA.PP.	348.459	345.579
CAT 5 Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	27.634	27.461			
5.1 Prestazioni sociali in denaro	15.173	15.310	D62 Prestazioni sociali	17.794	17.108
5.2 Trasferimenti sociali in natura	6.406	6.172	D632 Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil., prestazioni sociali in natura	1.833	1.600
5.3 Altri trasferimenti correnti a famiglie	6.055	5.980	D75 Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	4.003	4.018
CAT 6 Trasferimenti correnti ad imprese	37.755	42.787	D3 Contributi alla produzione	10.802	13.304
CAT 7 Trasferimenti correnti ad estero	1.936	1.935	D74 Aiuti internazionali	2.038	2.138
CAT 8 Risorse proprie Unione Europea	20.869	20.869	D76 Trasferimenti correnti a UE per risorse proprie	18.408	18.408
CAT 9 Interessi passivi e redditi da capitale	68.523	68.531	D41 Interessi	68.523	68.531
CAT 10 Poste correttive e compensative	77.446	77.113	P51c Poste correttive e compensative	0	0
CAT 11 Ammortamenti	451	451	P51c Ammortamento	451	451
CAT 12 Altre uscite correnti	1.745	3.108	D75 Altre uscite correnti	28	25
Totale uscite correnti	693.340	691.905	Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010	596.243	591.235
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE			TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE		
CAT 21 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	8.689	7.986	P51g Investimenti fissi lordi	12.079	11.261
CAT 22 Contributi agli investimenti a AA. PP.	68.073	56.110	D92AP Contributi agli investimenti a AA. PP.	76.390	64.667
CAT 23, 24 e 25 Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	36.871	36.621	D92 Contributi a imprese, famiglie ed estero	31.370	31.705
CAT 26 Altri trasferimenti in conto capitale	11.018	10.440	D99 Altri trasferimenti in conto capitale	32.524	35.144
Totale uscite in conto capitale netto acquisizione attività finanziarie	124.651	111.157	Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010 netto acquisizione attività finanziarie	152.363	142.776
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie	817.991	803.062	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010 netto rimborso passività e partite finanziarie	748.606	734.011
Indebitamento netto	-189.042	-219.094	Indebitamento netto	-188.572	-218.624
CAT 31 Acquisizione attività finanziarie	5.265	7.908	Acquisizione attività finanziarie	5.735	8.378
Saldo netto da finanziare	-187.671	-220.364	Saldo netto da finanziare	-187.671	-220.364
CAT 61 Rimborso passività finanziarie	236.729	237.236	Rimborso passività finanziarie	236.729	237.236
TOTALE USCITE	1.059.985	1.048.206	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010	991.070	979.625
Saldo complessivo di bilancio	-59.595	-92.794	Saldo complessivo di bilancio	-59.595	-92.794

Fonte: elaborazione RGS su dati del Rendiconto dello Stato 2021

TAVOLA 6

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE. ANNO 2021
(in milioni)

Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato	Competenza	Cassa	Ag. Fiscali, PCM, CdS, TAR, CdC	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Comparto Stato (CN)
ENTRATE					
Tributarie	468.500	446.815	-	5.298	452.113
D5 Imposte dirette	252.408	242.398	-	1.907	244.305
D2 Imposte indirette	216.092	204.417	-	3.391	207.808
D612 Contributi sociali figurativi	0	0	-	2.464	2.464
D73 Trasferimenti correnti da AA.PP.	18.410	18.402	-	-7.587	10.815
Trasferimenti da altri soggetti	29.887	10.397	-	677	11.074
D75 Trasferimenti correnti diversi	29.887	10.397	-	677	11.074
Altre entrate correnti	21.599	18.133	-	1.078	19.211
D74 Aiuti internazionali	0	0	-	625	625
D4 Redditi da capitale	14.828	13.362	-	-652	12.710
P1 Vendita beni e servizi	6.771	4.771	-	1.105	5.876
Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010	538.396	493.746	-	1.931	495.677
D91 Imposte in conto capitale	1.421	1.423	-	103	1.526
D92+D99 Trasferimenti in conto capitale	19.766	19.766	-	-16.853	2.913
Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010	21.187	21.189	-	-16.750	4.439
TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010	559.583	514.936	-	-14.820	500.116
USCITE					
D1 Redditi da lavoro dipendente	102.297	98.874	2.826	-3.362	98.338
Consumi intermedi totale	17.997	17.350	1.656	2.139	21.145
P2 Consumi intermedi	16.164	15.750	1.656	1.731	19.137
D632 Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	1.833	1.600	0	408	2.008
D73 Trasferimenti correnti a AA.PP.	348.459	345.579	-5.873	-34.464	305.242
Trasferimenti correnti a altri soggetti	53.045	54.975	656	-2.910	52.722
D62 Prestazioni sociali	17.794	17.108	495	1.580	19.183
D75 Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	4.003	4.018	0	572	4.590
D3 Contributi alla produzione	10.802	13.304	161	-4.828	8.637
D74 Aiuti internazionali	2.038	2.138	0	44	2.182
D76 Trasferimenti correnti a UE per risorse proprie	18.408	18.408	0	-278	18.130
D41 Interessi	68.523	68.531	0	-6.261	62.270
Altre uscite correnti	5.472	5.474	183	86	5.743
D2 Imposte Indirette	5.443	5.449	183	81	5.713
D71 Premi di assicurazione	28	25	0	5	30
Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010	595.792	590.783	-552	-44.772	545.460
P51 Investimenti fissi lordi	12.079	11.261	365	-941	10.685
D92AP Contributi agli investimenti a AA.PP.	76.390	64.667	138	-45.661	19.144
D92 Trasferimenti ad altri soggetti	31.370	31.705	48	-15.109	16.644
D99 Altri trasferimenti in conto capitale	32.524	35.144	0	-1.513	33.631
Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010	152.363	142.776	552	-63.224	80.104
TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010	748.155	733.559	0	-107.995	625.564
INDEBITAMENTO NETTO	-188.572	-218.624	0	93.176	-125.448

Fonte: elaborazione RGS su dati di rendiconto 2021 e dati Istat

L'applicazione dei criteri della contabilità nazionale determina per lo Stato un quadro 2021 che, come di consueto, presenta valori notevolmente difforni 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. Le differenze che

si osservano tra i due sistemi di registrazione dei consuntivi sottolineano la rilevanza dell'operazione di traduzione delle risultanze finanziarie del Rendiconto secondo le regole della contabilità nazionale.

Il raccordo, che riguarda tutte le principali voci di entrata e di spesa, è esposto nelle tavole 5 e 6 elaborate dall'Istat e dalla Ragioneria Generale dello Stato e si articola in tre principali passaggi:

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

- in secondo luogo, ai dati riclassificati del Rendiconto vengono apportate correzioni che mirano ad approssimare una rappresentazione secondo la competenza economica (il c.d. criterio *accrual*), che è il sistema proprio della contabilità nazionale. A tal fine, rileva la scelta del momento di registrazione delle poste di bilancio, tenendo presente che le stime di contabilità nazionale assumono come periodo di imputazione di spese ed entrate quello in cui si verificano gli eventi economici, indipendentemente dalla fase in cui si effettua la loro regolazione. Nella particolare esperienza italiana, un aspetto di rilievo riguarda la gestione di Tesoreria, le cui operazioni devono essere attentamente vagliate, al fine di valutarne l'impatto sul Conto dello Stato, ad integrazione dei flussi provenienti dalla sola gestione di bilancio;

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

3. Il Conto dello Stato per il 2021 secondo il Sistema Europeo dei Conti (SEC)

Il Conto dello Stato per il 2021 costituisce una versione provvisoria del quadro di finanza pubblica per sottosettori istituzionali che l'Istat diffonderà in autunno (tavola 7).

Così come osservato con riguardo al Conto delle amministrazioni pubbliche, il 2021 evidenzia per lo Stato 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.

Nel quadro 2021 il totale delle entrate aumenta del 10 per cento a fronte di una flessione del 6,2 per cento nel 2020. Da segnalare, soprattutto, il rimbalzo delle imposte indirette (+14,5 per cento), che nel 2020 erano invece diminuite di oltre l'11 per cento.

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.

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
Avanzo (+) disavanzo (-) primario	- 99.524	- 63.180	-36,5	-6,0	-3,6
Pil	1.656.961	1.775.436	7,2		

Fonte: Istat – Conto dello Stato – 2021 dati provvisori

Merita, in proposito, di essere sottolineato che 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.

Nel Conto dello Stato della tavola 7, infatti, spicca il rilevante incremento delle uscite in conto capitale (32,3 per cento), incremento che, come appena accennato, solo in misura minore è riferibile agli investimenti fissi lordi (+10,4 per cento), essendo per l'appunto concentrato sui trasferimenti “ad altri soggetti” (+52,6 per cento), e sugli “altri trasferimenti in conto capitale” (+27,7 per cento), categoria quest'ultima che già nel 2020 risultava cresciuta di circa cinque volte rispetto al 2019, proprio in ragione dei numerosi e sostanziosi interventi di sostegno dell'economia indotti dalla crisi sanitaria.

4. Lo Stato nel confronto con i conti degli altri sottosettori istituzionali

La tavola 8 consente - sempre in termini di contabilità nazionale - 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), oltre che con il più generale quadro di finanza pubblica. Nell'ambito delle Amministrazioni centrali viene evidenziato il Conto dello Stato che, naturalmente, ne rappresenta la quota largamente prevalente.

Nel 2021, così come era stato segnalato per il 2020, emerge con chiarezza anche maggiore il ruolo di traino che lo Stato ha svolto con interventi di sostegno che hanno prodotto importanti variazioni della spesa.

TAVOLA 8

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
variazioni percentuali										
	2020/2019	2021/2020	2020/2019	2021/2020	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
in % Pil										
	2020	2021	2020	2021	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

* al netto della spesa per interessi e dei trasferimenti PA

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

Considerazioni generali e di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2021: 1.1. *Gli andamenti generali*; 1.2. *Le entrate finali da accertamento e controllo*; 1.3. *Le entrate ricorrenti e non ricorrenti*; 1.4. *Le entrate riassegnabili e le entrate eventuali e diverse*; 1.5. *Le entrate non tributarie*: 1.5.1. *Le entrate da sanzioni*; 1.5.2. *Le entrate da proventi dei beni dello Stato*; 1.6. *La gestione dei residui e la loro classificazione per grado di esigibilità*.

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

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse: 3.1. *L'andamento dell'IVA in Italia e nei principali Paesi europei*; 3.2. *Le compensazioni e i rimborsi*; 3.3. *Le spese fiscali*; 3.3.1. *I bonus edilizi*; 3.4. *Le misure per favorire la tax compliance: la fatturazione elettronica, la gestione degli adempimenti tributari e l'uso delle tecnologie*; 3.5. *Profili di carattere internazionale*: 3.5.1. *Il ruling internazionale*; 3.5.2. *La gestione del patent box*; 3.5.3. *L'adempimento collaborativo*; 3.5.4. *L'imposta sui servizi digitali*; 3.5.5. *Il regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti*

all'estero; 3.6. *L'attività antifrode*: 3.6.1. L'attività antifrode della Guardia di Finanza; 3.6.2. L'attività antifrode dell'Agenzia delle entrate; 3.6.3. L'attività antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli; 3.7. *I reati tributari*: 3.7.1. I reati nel settore dell'imposizione sui redditi e dell'IVA; 3.7.2. I reati doganali; 3.8. *La fiscalità petrolifera*.

Considerazioni generali e di sintesi

Nel 2020, l'emergenza pandemica da Covid-19 ha 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 2020 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 n. 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 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, si registra un incremento del “da versare residui”, che passa da 16,4 miliardi del 2020 a 18,4 miliardi del 2021. Tale variazione in aumento si evidenzia anche rispetto al 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, rimosse 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 (pari -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 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 incidevano 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 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” (capitolo 2531), dai “contributi a fondo perduto erogati dall'Unione Europea per l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza” (capitolo 3515), dalle entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (capitolo 2368), dalla “partecipazione dello Stato agli utili di gestione dell'istituto di emissione” (capitolo 2354), nonché dal rimborso dovuto dagli enti territoriali (capitolo 3465).

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. Si articolano nelle seguenti tipologie:

I dati di consuntivo 2021 evidenziano, al netto dei capitoli 3312 e 3313 (riguardanti, rispettivamente, 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" (capitolo 2601), ai proventi "da concessioni dei beni del demanio pubblico artistico e storico" (capitolo 2612/1) ed ai proventi demaniali (capitolo 2612/8).

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, al fine di valorizzarne la redditività deve rilevarsi 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 rimosse 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.

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 ricompresi, 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 nella tavola 2.8 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 mln di euro) e da ruolo (+165 mln di euro). Marginale l'incremento degli introiti derivanti dall'adesione all'accertamento (+8 mln 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.

Pertanto, 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 realizzate¹.

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

¹ Per un'approfondita analisi in materia si richiama la deliberazione 26 luglio 2017, n. 11/2017/G, concernente l'utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale.

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, comma 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, conferma, 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 A.C. 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 mld 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 2020 (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.

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 economiche² 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

² Il prodotto interno lordo ai prezzi correnti nel 2021 si è incrementato in termini monetari del 7,5 per cento (del 6,6 per cento in termini reali), i consumi finali sono cresciuti del 4,1 per cento (5,2 per cento quelli delle famiglie) e gli investimenti fissi lordi del 17 per cento.

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.

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2021

1.1. Gli andamenti generali

Nel 2020, l'emergenza pandemica da Covid-19 ha condizionato profondamente l'andamento delle entrate finali dello Stato³, come conseguenza della forte contrazione

³ Al netto, quindi, delle entrate da accensione prestiti, che registrano, rispettivamente, previsioni iniziali per 480,7 miliardi, definitive per 568,7 miliardi e accertamenti 364,8 miliardi. Nel 2020 il titolo aveva registrato previsioni iniziali per 313,4 miliardi, definitive per 529,8 miliardi e accertamenti per 374,3 miliardi. Nel 2019 previsioni iniziali per 290,9 miliardi, definitive per 292,1 miliardi e accertamenti per 260,4 miliardi.

dell'attività economica ed in ragione delle misure e dei provvedimenti normativi adottati in corso d'anno per farvi fronte⁴.

Nel 2021, invece, l'aggregato ha registrato un consistente aumento, in termini di accertamenti, riscossioni e versamenti⁵, sia rispetto al 2020⁶ sia rispetto al 2019⁷, seppure – in questo caso – in misura meno significativa.

TAVOLA 1.1

LE ENTRATE FINALI

	2017	2018	2019	2020	2021
	<i>(in milioni)</i>				
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

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 2020⁸.

⁴ Detti provvedimenti hanno inciso, in particolare, sul fronte delle entrate tributarie, avendo innestato nel sistema provvedimenti di sospensione, di rateizzazione, di differimento dei termini di pagamento ovvero esenzioni per certe categorie di contribuenti a valere su determinate tipologie di imposte. Tra questi provvedimenti si ricordano il d.l. 18/2020 (c.d. Decreto Cura Italia), il d.l. n. 23/2020 (c.d. Decreto Liquidità), il d.l. n. 34/2020 (c.d. Decreto Rilancio), il d.l. n. 104/2020 (c.d. Decreto Agosto), il d.l. n. 137/2020 (c.d. Decreto Ristori), il d.l. n. 183/2020.

⁵ Il significativo miglioramento delle entrate 2021 si evidenzia anche avendo riguardo al complessivo conto delle Amministrazioni pubbliche. Sul punto, si rinvia per ogni approfondimento al Capitolo 1 ("Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica"), del presente Volume.

⁶ Rispetto al 2020, si registra un +12 per cento per gli accertamenti, un +8 per cento per le riscossioni ed un +14 per cento per i versamenti totali.

⁷ Rispetto al 2019, si evidenzia, per l'accertato, un +5 per cento, per il riscosso un +8 per cento e per il versato un +9 per cento.

⁸ Peraltro, anche il 2021 ed in parte anche il 2022 risultano interessati da misure funzionali a fronteggiare il protrarsi degli effetti dell'emergenza pandemica. Si citano, tra gli altri, il d.l. n. 41/2021 (c.d. Decreto Sostegni) che ha codificato, tra l'altro, l'annullamento dei debiti di importo residuo entro i cinque mila euro. Inoltre, i termini di sospensione previsti dal Decreto sostegni sono stati ulteriormente modificati dal "Decreto Sostegni-bis" (d.l. n. 73/2021), che ha differito al 30 giugno 2021 il termine di sospensione dei pagamenti e delle attività di riscossione. Il d.l. del 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge n. 215 del 17 dicembre 2021 ("Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili") ha fissato nuovi termini per il pagamento di cartelle, rateizzazioni e per il versamento delle rate 2020 e 2021 della Definizione agevolata. Inoltre, la legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021) ha previsto l'estensione a 180 giorni del termine per pagare le cartelle notificate fino al 31 marzo 2022. Il decreto-legge n. 228/2021, convertito con modificazioni dalla Legge n. 15 del 25 febbraio 2022, ha disposto che i contribuenti con piani di rateizzazione decaduti prima della sospensione dell'attività di riscossione conseguente all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (8 marzo 2020), potessero presentare una nuova richiesta di dilazione per le somme ancora dovute entro il 30 aprile 2022, senza necessità di saldare le rate scadute del precedente piano di pagamento. La legge di conversione del "Decreto Sostegni-ter" (Legge n. 25/2022), peraltro, ha previsto la

Alla luce di quanto sopra, ferma restando la difficoltà di confronto, l'andamento delle entrate 2021 è stato analizzato avendo riguardo anche al periodo pre-pandemico (2019).

Nel 2021, lo stato di previsione delle entrate finali – basato sul criterio della competenza giuridica di cui all'art. 21 della legge 196 del 2009⁹ – 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 anche rispetto al 2019, in cui lo scostamento positivo era pari all'1 per cento. Nel 2020, invece, si era registrato uno scostamento negativo pari all'8 per cento.

Il medesimo fenomeno si registra analizzando la cassa. A fronte di previsioni iniziali pari a 537,4 miliardi, le previsioni definitive sono pari a 553 miliardi, con un miglioramento pari al 3 per cento. Nell'esercizio 2020 si era registrato uno scostamento negativo dell'8,3 per cento, mentre nel 2019 era risultato positivo per l'1,1 per cento.

Deve evidenziarsi, però, che a fronte del complessivo scostamento positivo, il dato delle previsioni definitive delle entrate tributarie 2021 registra un differenziale negativo rispetto alle previsioni iniziali di circa 2,3 miliardi in termini di competenza e di circa 3,2 miliardi in termini di cassa, compensato, quindi, dall'aumento delle entrate extratributarie per 13,8 miliardi in termini di competenza e per 13 miliardi in termini di cassa, nonché delle entrate da “alienazione ed ammortamento di beni patrimoniale e riscossione crediti”, che hanno registrato un aumento pari a 5,8 miliardi sia in termini di competenza che di cassa.

TAVOLA 1.2

ENTRATE FINALI. VARIAZIONI IN CORSO DI ESERCIZIO DI COMPETENZA E DI CASSA 2021

Titolo	(in milioni)	
	Competenza	Cassa
ENTRATE TRIBUTARIE		
- al provvedimento di assestamento	-818	-818
- ad atti amministrativi	-1.521	-2.393
Totale	-2.338	-3.210
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE		
- al provvedimento di assestamento	2.464	2.464
- all'emanazione di atti amministrativi per il prelevamento da c/c di tesoreria	45	45
- ad altri atti amministrativi	11.195	10.498
Totale	13.704	13.007
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI		
- al provvedimento di assestamento	-121	-121
- ad atti amministrativi	5.945	5.945
Totale	5.824	5.824

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS. Stato di previsione dell'entrata Rendiconto 2021. Nota preliminare

riammissione ai benefici della “Definizione agevolata” per i contribuenti decaduti a causa del mancato, tardivo o insufficiente pagamento, entro il 9 dicembre 2021, delle rate in scadenza negli anni 2020 e 2021, così come la possibilità, per le rate in scadenza nell'anno 2022 (“Rottamazione-ter” e “Rottamazione UE”), di considerare tempestivo il pagamento effettuato integralmente entro il 30 novembre 2022, senza alcun effetto, in termini di inefficacia, sulla “Definizione agevolata”.

⁹ In merito al futuro innesto, nel sistema di contabilizzazione delle entrate, del criterio dello “accertamento qualificato” di cui all'art. 21-bis della legge n. 196 del 2009, si rinvia alle osservazioni svolte nell'ambito Volume I, Tomo II, “Ordinamento contabile” della presente Relazione. In questa sede ci si limita ad evidenziare che, ad oggi, la relazione finale sugli esiti della sperimentazione del sopra citato nuovo criterio di imputazione contabile, da trasmettere anche a questa Corte ai sensi del comma 4 dell'art. 6 del d.lgs. 29 del 2018, non risulta ancora formalizzata, mentre è stata già definita una bozza di revisione del Titolo VI del Regolamento di contabilità generale dello Stato (come illustrato nel “Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza”, allegato al DEF 2022, al par. I.1).

Lo scostamento positivo si registra anche negli accertamenti (pari a 635,6 miliardi), che superano le previsioni definitive (pari a 597,2 miliardi) del 6,4 per cento (per un importo di circa 38,4 miliardi), in aumento sia rispetto al 2020 (pari al 5,9 per cento) che al 2019 (pari al 3,6 per cento).

Nel dettaglio, per le entrate tributarie, l'aumento è del 3,7 per cento e per le entrate extratributarie è del 24,3 per cento. Per le "entrate da alienazione ed ammortamento di beni e cessione dei crediti", si registra – invece – una flessione pari al 7,7 per cento.

In riferimento alla cassa, nel 2021, a fronte di previsioni definitive pari a 553 miliardi, le entrate finali versate sono state pari a 590,6 miliardi, registrando un aumento di circa 37,6 miliardi¹⁰.

TAVOLA 1.3

ENTRATE FINALI: SCOSTAMENTI PERCENTUALI TRA ACCERTAMENTI E PREVISIONI DEFINITIVE

(in milioni)

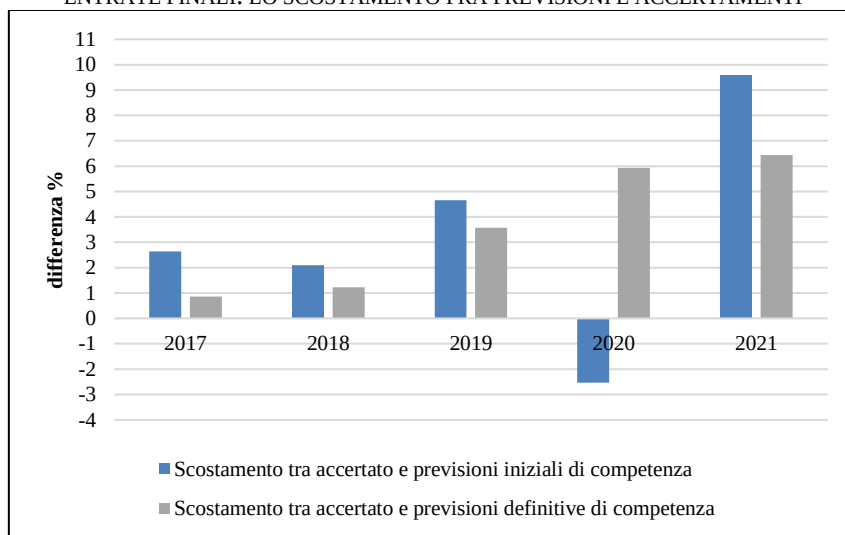
Titolo	Competenza			
	Previsioni definitive	Accertamenti	Differenza assoluta	Diff. %
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(2)-(1)
Entrate tributarie	505.228,1	523.789,7	18.561,7	3,7
Entrate extra-tributarie	84.207,1	104.658,3	20.451,2	24,3
Alienazione ed ammortamento beni patrimoniali e riscossione di crediti	7.734,5	7.136,3	-598,1	-7,7
ENTRATE FINALI	597.169,6	635.584,3	38.414,7	6,4

Titolo	Cassa			
	Previsioni definitive	Accertamenti	Differenza assoluta	Diff. %
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(2)-(1)
Entrate tributarie	477.867,4	500.887,7	23.020,3	4,8
Entrate extra-tributarie	67.455,4	82.579,6	15.124,1	22,4
Alienazione ed ammortamento beni patrimoniali e riscossione di crediti	7.687,7	7.139,4	-548,3	-7,1
ENTRATE FINALI	553.010,5	590.606,6	37.596,1	6,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS. Stato di previsione dell'entrata Rendiconto 2021 Nota preliminare

GRAFICO 1.1

ENTRATE FINALI: LO SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI E ACCERTAMENTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹⁰ Per le entrate tributarie, lo scostamento positivo tra versamenti e previsioni definitive è pari al 4,8 per cento; per le entrate extratributarie, il differenziale è pari al 22,4 per cento, mentre per le "entrate da alienazione ed ammortamento di beni e cessione dei crediti", così come per gli accertamenti, si rileva una lieve sovrastima delle previsioni definitive rispetto ai versamenti (pari al 7,1 per cento).

Tuttavia, l'analisi dettagliata svolta a livello di unità elementare di bilancio, evidenzia un numero di capitoli/articoli per i quali si registrano minori entrate, sia di competenza che di cassa, rispetto alle previsioni iniziali e definitive¹¹.

Come già evidenziato, le entrate finali accertate nel 2021 (pari a 635,6 miliardi), registrano un incremento del 12 per cento rispetto al corrispondente dato del 2020 (pari a 569,2 miliardi) e del 5 per cento rispetto al 2019 (pari a 605,6 miliardi).

Anche le riscossioni totali 2021, pari a 638,8 miliardi, segnano un incremento del 13,07 per cento rispetto al 2020 (565 miliardi) e dell'8 per cento rispetto al 2019 (590,4 miliardi del 2019).

L'incremento 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 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. Sul punto si rinvia al successivo par. 1.6.

TAVOLA 1.4

LA RISCOSSIONE TOTALE

Entrate finali	2017	2018	2019	2020	2021	Δ 2021/2020	(in milioni) 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

¹¹ In particolare, le minori entrate di competenza rispetto alle previsioni, sia iniziali che definitive, si concentrano – in entrambi i casi – nel titolo I. Rispetto alle previsioni iniziali, lo scostamento è di circa - 36 miliardi, di cui 22,9 miliardi nel titolo I e, in particolare, in sei capitoli/articoli (1023 art. 1, 1821 art. 1, 1203 artt. 3 e 4, 1801 art. 2 e 1024 art. 8), per un importo complessivo di - 16,7 miliardi (cioè il 46,5 per cento del totale generale delle entrate finali). Rispetto alle previsioni definitive, le minori entrate (pari a circa - 30 miliardi) sono concentrate nel titolo I per un importo di circa 19,7 miliardi, di cui - per un importo pari a -16.072 milioni- in sei capitoli/articoli del titolo I (1023 artt. 1 e 14, 1024 art. 8, 1203 art. 4, 1801 art. 2 e 1821 art. 1). Stesso fenomeno si registra avendo riguardo alla cassa. Anche in questo caso, lo scostamento maggiore si registra nel titolo I. Rispetto alle previsioni iniziali, le minori entrate complessive ammontano a circa 26 miliardi, di cui circa 17,3 miliardi concentrati sul titolo I, di cui per il 64,8 in cinque capitoli/articoli (1821 art. 1, 1801 art. 2, 1023 art. 2, 1203 art. 3 e 1024 art. 8). Rispetto alle previsioni definitive, le minori entrate sono pari a - 19,9 miliardi, concentrate, per circa 13,8 miliardi, nel titolo I, di cui il 54,6 per cento in cinque capitoli/articoli (1024 art. 8, 1023 artt. 2 e 14, 1801 art. 2 e 1821 art. 1). Si rinvia, per ogni dettaglio ed approfondimento della questione, al par. 3.1, del Volume III, Tomo I (Attendibilità delle Entrate) della presente Relazione.

Entrate finali	2017	2018	2019	2020	2021	Δ 2021/2020	NI (2017:100)
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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento alla cassa, come già rilevato, si evidenzia un deciso incremento dei versamenti totali del 13,8 per cento rispetto al 2020 (da 518,8 miliardi a 590,6 miliardi) e al 9 per cento rispetto al 2019 (circa 544 miliardi)¹², 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, di circa 29,6 miliardi.

Nel 2021 si rileva un incremento del “da versare residui”, che passa da 16,4 miliardi del 2020 a 18,4 miliardi del 2021. Tale variazione in aumento si evidenzia anche rispetto al 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 (pari a 500,9 miliardi), con un aumento pari al 10,3 per cento rispetto al 2020 (454,2 miliardi) e del 4,4 per cento rispetto al 2019 (pari a 479,6 miliardi).

Anche in questo caso, l’incremento è da imputarsi essenzialmente ai versamenti in conto competenza, che passano da 425,7 miliardi nel 2020 a 472,6 miliardi nel 2021, con un incremento pari a 46,9 miliardi (+11 per cento) ed un +4 per cento rispetto al 2019 (che registrava versamenti in conto competenza pari a 454,5 miliardi).

I versamenti in conto residui registrano, invece, un lieve calo (-181 milioni) pari a -0,6 per cento, rispetto al 2020 e +12,8 per cento rispetto al 2019.

Anche le entrate extratributarie mettono in luce 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 (-17,2 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. Il punto è affrontato *funditus* nel successivo par. 1.6, oltre che nel Volume III, Tomo I della presente Relazione (“Attendibilità dell’entrata”).

¹² Avendo riguardo al quinquennio, si registra un incremento del 11,7 per cento.

Entrando nel dettaglio dell'analisi per titoli, viene confermato il ruolo determinante¹³ delle entrate tributarie (pari all'82,4 per cento delle entrate finali)¹⁴, anche se in lieve diminuzione rispetto all'esercizio 2020 (pari all'84,5)¹⁵.

Le imposte dirette ammontano, in termini di accertato, a 280,6 miliardi, in aumento rispetto al 2020 (pari a 266 miliardi) del +5,5 per cento e rispetto al 2019 (pari a 269,1 miliardi) del +4,3 per cento. Risultano in aumento le riscossioni (+6,32 per cento), passate da 277 miliardi nel 2020 a 294,5 miliardi nel 2021, anche rispetto al 2019 (+4,4 per cento). In aumento per il 5,54 per cento anche il dato dei versamenti, passando da 256,3 miliardi del 2020 a 270,5 miliardi del 2021, e ciò in ragione dell'aumento dei versamenti dell'IRPEF e delle imposte sostitutive intervenuti nel 2021.

Tra le imposte principali, l'IRPEF registra un accertamento pari a circa 204,4 miliardi, con una variazione in aumento del 4,5 per cento rispetto al 2020 (pari a 195,6 miliardi), ricoprendo il 72,8 per cento del totale delle imposte dirette (il 73,5 per cento nel 2020 e il 75 per cento nel 2019); risulta in ripresa anche l'ammontare totale delle riscossioni, pari a 217,4 miliardi (+4,93 per cento rispetto al 2020, +3,2 per cento rispetto al 2019) e dei versamenti, pari a 198 miliardi (+3,9 per cento rispetto all'anno precedente, +5,9 per cento rispetto al 2019).

L'IRES, invece, mostra un andamento in complessiva diminuzione, anche se più in termini di accertato che di riscossioni e versamenti. Per gli accertamenti, si passa da 39,6 miliardi del 2019, a 38,2 miliardi del 2020, a 35,9 miliardi del 2021 (pari al -9,3 per cento rispetto al 2019 ed -6,12 per cento rispetto al 2020), per le riscossioni, da 37,8 miliardi del 2019, a 36,2 miliardi nel 2020 a 34,8 miliardi nel 2021 (-7,9 per cento rispetto al 2019 e -3,83 per cento rispetto al 2020), e per i versamenti, da 35,6 miliardi del 2019, a 34,4 miliardi del 2020 a 32,8 miliardi nel 2021 (-8 per cento rispetto al 2019 e -4,7 per cento rispetto al 2020).

Evidenziano un aumento - sia in termini di accertamenti che di riscossioni e versamenti - le imposte sostitutive, che per gli accertamenti passano da 17,3 miliardi del 2019, a 21,8 miliardi del 2020 a 28,7 miliardi del 2021 (+66,1 per cento rispetto al 2019 e +31,8 per cento rispetto al 2020), per le riscossioni da 23,3 miliardi del 2019, a 23,2 miliardi del 2020 a 30,5 miliardi del 2021 (+31,2 per cento rispetto al 2019 e +31,5 per cento rispetto al 2020), e per i versamenti da 16,9 miliardi del 2019, a 21,2 miliardi del 2020 a 28,4 miliardi del 2020 (+68,1 per cento rispetto al 2019 e +33,7 per cento rispetto al 2020).

Anche le "altre imposte dirette" mostrano una ripresa del gettito rispetto al 2020, con un aumento sia in termini di accertato (+12,2 per cento), che di riscosso (+12,9 per cento), che di

¹³ Come rilevato nel Volume III, Tomo I della presente Relazione ("Attendibilità delle Entrate"), la "contabilizzazione delle poste in questione esplica una incidenza decisiva o, quanto meno, particolarmente significativa in termini di affidabilità dell'intero rendiconto". Sommando alle entrate del Titolo I anche le entrate extratributarie "sanzionatorie" gestite dall'Agenzia delle Entrate, la percentuale di incisione sul totale delle entrate finali è pari allo 85, 2 per cento. In relazione a tali tipologie di entrata, la "forbice", tra accertamenti e versamenti di competenza si è attestata -nel 2021- al 12, 42 per cento (seppure in leggera flessione rispetto allo scarto dell'ultimo quinquennio, pari al 14,50 per cento).

¹⁴ Secondo i dati e le informazioni riportate nel comunicato n. 105 del 6 giugno 2022 del Ministero dell'Economia e delle finanze, nei primi 4 mesi del 2022, "le entrate tributarie erariali accertate in base al criterio della competenza giuridica ammontano a 148.311 milioni di euro, con un incremento di 14.279 milioni di euro rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (+10,7 per cento). Il significativo incremento registrato nel quadrimestre è influenzato sia dal trascinarsi degli effetti positivi sulle entrate che si sono determinati a partire dal 2021, sia dagli effetti del d.l. n. 34/2020 (c.d. "decreto Rilancio") e del d.l. n. 104/2020 (c.d. "decreto Agosto"), che avevano disposto, nel 2020, le proroghe delle sospensioni dei versamenti e successivamente, nel 2021, la ripresa degli stessi consentendo ai contribuenti di rateizzarli. La rateizzazione dei versamenti potrà determinare effetti di gettito anche nel corso dei prossimi mesi del 2022. Nel mese di aprile le entrate tributarie sono state pari a 34.909 milioni di euro (+658 milioni di euro, +1,9 per cento). In particolare, le imposte dirette hanno avuto una diminuzione del gettito di 1.511 milioni di euro (-9,0 per cento) e le imposte indirette hanno registrato un andamento positivo pari a 2.169 milioni di euro (+12,4 per cento)".

¹⁵ Nel 2021, la pressione fiscale si attesta al 43,5 per cento del PIL, rispetto al 42,8 per cento del 2020, con un aumento dello 0,7 per cento. Secondo quanto riferito nella relazione al DEF 2022 (Sez. I, capitolo III), al netto delle agevolazioni tributarie e contributive classificate come "maggiori spese" ai fini del conto pubblico consolidato, la pressione fiscale effettiva si attesterebbe al 41,7 per cento, comunque in aumento rispetto al 2020, in cui la pressione fiscale effettiva era pari al 41,4 per cento.

versato (+12,7 per cento). La crescita si registra anche rispetto al 2019 (+12 per cento per l'accertato, +12,4 per cento per il riscosso e +12 per cento per il versato).

Le imposte indirette nel 2021 sono state accertate per un ammontare complessivo di 242,9 miliardi, in aumento rispetto al 2020 ed in calo rispetto al 2019 (nel 2020 l'importo era pari a 214,6 miliardi, nel 2019 era di 259,5 miliardi), registrano un riscosso di circa 251 miliardi, in crescita sia rispetto al 2020 che al 2019 (nel 2020 pari a 219,1 miliardi, nel 2019 era di 243,5 miliardi), e hanno generato incassi pari a 230,2 miliardi, in aumento rispetto al 2020 ed in diminuzione rispetto al 2019 (nel 2020 pari a 198 miliardi, nel 2019 era di 238,9 miliardi), dei quali il 66 per cento relativo al gettito IVA (151,9 miliardi) con un aumento del 19,9 per cento rispetto al 2020 (pari a 126,7 miliardi) e del 7,6 per cento rispetto al 2019 (pari a 141,2 miliardi)¹⁶.

Circa il 90,6 per cento delle somme riscosse e il 90,3 per cento degli incassi IVA¹⁷ derivano dalla componente sugli scambi interni: di cui, rispettivamente 14,9 miliardi da riscossioni e 13,7 miliardi da versamenti delle Pubbliche amministrazioni a titolo di *split payment* e 15,3 miliardi da riscossioni e 14,7 miliardi da versamenti derivanti dal prelievo sulle importazioni.

L'accisa sui prodotti energetici, l'imposta di consumo sui gas e sugli oli minerali, che rappresentano rispettivamente il 9,9 e il 10,6 per cento del totale delle imposte indirette, si attestano sui 25 miliardi riscossi e 24,4 miliardi versati, facendo registrare un incremento pari all'11,3 per cento per entrambi, rispetto al 2020¹⁸.

L'imposta di registro e di bollo e l'imposta sostitutiva rappresentano il 6,9 e il 5,4 per cento delle imposte indirette riscosse e versate e ammontano, rispettivamente, a 17,4 miliardi (+9,5 per cento rispetto al 2020, pari a 15,9 miliardi) e a 12,5 miliardi (+12,7 per cento rispetto al 2020, pari a 11 miliardi)¹⁹.

Le entrate del gioco del lotto evidenziano un miglioramento sia in termini di accertamenti, pari a circa 7,7 miliardi (+29,8 per cento rispetto al 2020, pari a circa 5,948 miliardi), sia in termini di riscossioni totali pari a 8,9 miliardi (+25 per cento rispetto al 2020, pari a 7,1 miliardi), sia in termini di versamenti totali pari a circa 7,8 miliardi (+31,8 per cento rispetto al 2020, pari a 5,9 miliardi)²⁰. Sempre riguardo ai giochi, seguono le lotterie ed altri giochi, che, seppur con un gettito modesto, registrano, rispetto al 2020, migliori accertamenti (+26,12 per cento), riscossioni (+26,6 per cento) e versamenti (+27,72 per cento)²¹.

Infine, contribuiscono ad alimentare l'aggregato, le entrate da "altre imposte indirette" che complessivamente rappresentano il 5 per cento degli incassi e fanno registrare un aumento complessivo del 14 per cento sugli accertamenti (pari a circa 11,8 miliardi nel 2021 ed a circa 10,4 miliardi nel 2020), del 10,8 per cento sulle riscossioni (pari a 14,4 miliardi nel 2021 e a 13 miliardi nel 2020) e del 12,8 per cento sui versamenti (pari a circa 11,5 miliardi nel 2021 ed a circa 10,2 miliardi nel 2020).

¹⁶ Nel 2021, quindi, si evidenzia una complessiva positiva risalita, rispetto al 2020, in termini di accertamento (+13,2 per cento), di riscosso (+14,5 per cento) e di versamenti (+16,4 per cento). Rispetto al 2019, invece, si registra un calo per l'accertato (-6,4 per cento), un aumento per il riscosso (+3 per cento) ed un calo per il versato (-3,7 per cento).

¹⁷ Nell'esercizio 2020 era pari al 91,8 per cento.

¹⁸ Rispetto al 2019, viceversa, si registra un decremento del 6,4 per cento per entrambi il riscosso e il versato.

¹⁹ Rispetto al 2019 si registra un incremento del 6,1 per cento per il riscosso e del 7 per cento per il versato.

²⁰ Si registra un miglioramento anche rispetto al 2019, sia in termini di accertamenti (+1,3 per cento), sia in termini di riscossioni totali (+1 per cento), sia in termini di versamenti totali (+2,8 per cento).

²¹ Rispetto al 2019, si registra, tuttavia, un decremento del 7,1 per cento per l'accertato, del 6,8 per cento per il riscosso totale e del 7,6 per cento per i versamenti totali.

TAVOLA 1.5

LE PRINCIPALI IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE

(in milioni)

		Accertato			Riscosso			Versato		
		2020	2021	Variazione %	2020	2021	Variazione %	2020	2021	Variazione %
Imposte dirette	IRPEF	195.600,51	204.374,62	4,49	207.156,34	217.375,22	4,93	190.653,97	198.024,39	3,87
	IRES	38.214,53	35.875,85	-6,12	36.223,49	34.836,69	-3,83	34.410,29	32.801,01	-4,68
	SOSTITUTIVE	21.756,41	28.667,91	31,77	23.217,31	30.540,99	31,54	21.211,51	28.370,08	33,75
	ALTRE DIRETTE	10.392,97	11.662,40	12,21	10.445,99	11.790,54	12,87	10.066,39	11.347,65	12,73
	Totale	265.964,42	280.580,78	5,50	277.043,14	294.543,44	6,32	256.342,16	270.543,12	5,54
		Accertato			Riscosso			Versato		
		2020	2021	Variazione %	2020	2021	Variazione %	2020	2021	Variazione %
Imposte indirette	IVA	143.114,12	163.937,39	14,55	137.341,11	161.771,04	17,79	126.696,11	151.880,68	19,88
	REGISTRO, SOSTITUTIVE, BOLLO	11.233,26	12.677,26	12,85	15.862,63	17.367,33	9,49	11.042,38	12.450,46	12,75
	ACCISA SU OLI MINERALI	21.933,44	24.446,30	11,46	22.432,37	24.964,04	11,29	21.886,75	24.368,40	11,34
	ACCISA SU ALTRI PRODOTTI	7.468,68	7.579,48	1,48	7.860,40	7.850,84	-0,12	7.384,48	7.425,00	0,55
	GENERI DI MONOPOLIO	10.626,09	10.863,04	2,23	11.676,86	11.866,08	1,62	10.659,29	10.828,92	1,59
	LOTTO	5.947,66	7.722,39	29,84	7.093,32	8.864,02	24,96	5.949,54	7.841,66	31,80
	IMPOSTE SUI GIOCHI	3.582,21	3.518,90	-1,77	3.583,48	3.507,49	-2,12	3.572,81	3.498,78	-2,07
	LOTTERIE ED ALTRI GIOCHI	268,84	339,05	26,12	269,44	341,11	26,60	258,54	330,22	27,72
	ALTRE INDIRETTE	10.392,42	11.847,13	14,00	13.009,20	14.419,22	10,84	10.237,49	11.545,76	12,78
	Totale	214.566,72	242.930,94	13,22	219.128,82	250.951,17	14,52	197.687,39	230.169,87	16,43
Totale complessivo		480.531,14	523.511,71	8,94	496.171,96	545.494,61	9,94	454.029,55	500.712,99	10,28

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In sintesi, 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 di quelle sui giochi.

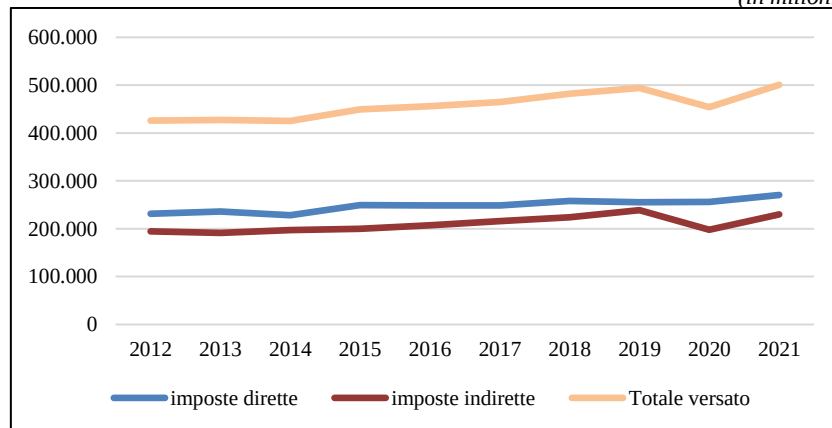
Rispetto al 2019, il 2021 registra una lieve diminuzione (-0,97 per cento) in termini di accertamenti e un incremento, in termini di riscossioni (+10,3 per cento) e versamenti (+1,29 per cento), e ciò anche per via degli effetti dei provvedimenti emergenziali sopra citati.

Nei grafici seguenti si riporta l'andamento degli incassi del decennio:

GRAFICO 1.2

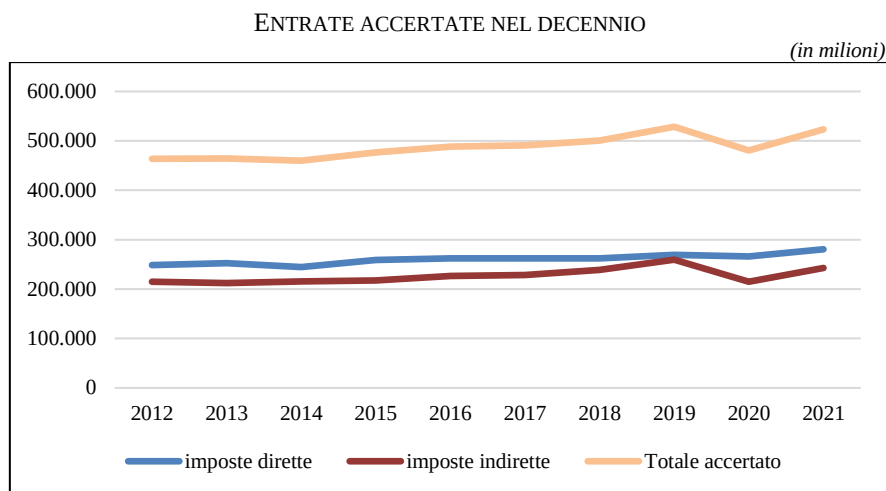
ENTRATE TRIBUTARIE INCASSATE NEL DECENNIO

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GRAFICO 1.3



Il Titolo II “Entrate extratributarie” evidenzia un incremento rispetto al 2020 ed al 2019, sia a livello di somme accertate, passando da 89,5 miliardi del 2019, a 84,7 miliardi del 2020 a 104,7 miliardi del 2021 (+17 per cento rispetto al 2019 e +23,6 miliardi rispetto al 2020), sia in termini di riscossioni, da 67,1 miliardi del 2019, a 64,8 miliardi del 2020 a 85,8 miliardi del 2021 (+18,7 miliardi rispetto al 2019 e +21 miliardi rispetto al 2020), sia in termini di versamenti, passando da 62,4 miliardi del 2019, a 60,9 miliardi del 2020 a 82,6 miliardi del 2021 (+20,2 miliardi rispetto al 2019 a +21,7 miliardi rispetto al 2020)²².

TAVOLA 1.6

LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE

(in milioni)

	2019	2020	2021	Var % 2021-2020	Var % 2021-2019
Previsioni Iniziali di competenza	63.166,60	68.071,58	70.503,30	3,57	11,61
Previsioni Definitive di competenza	76.341,42	70.224,14	84.207,07	19,91	10,30
Accertato	89.462,79	84.672,57	104.658,29	23,60	16,99
Riscosso Totale	67.102,74	64.768,38	85.792,09	32,46	27,85
Versamenti Totali	62.392,63	60.877,52	82.579,56	35,65	32,35

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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. Si registrano, infatti, accertamenti, riscossioni e versamenti totali per circa 7,1 miliardi (e precisamente 7.136 milioni per l’accertato, 7.143 miliardi per il riscosso totale e 7.139 miliardi per i versamenti totali), 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.

²² L’analisi nel dettaglio di tale tipologia di entrate è riportata nel successivo paragrafo 1.5.

TAVOLA 1.7

LE ENTRATE PATRIMONIALI

(in milioni)

	2019	2020	2021	Var % 2021-2020	Var % 2021-2019
Previsioni Iniziali di competenza	2.259,07	2.315,65	1.910,51	-17,50	-15,43
Previsioni Definitive di competenza	2.840,22	4.183,78	7.734,47	84,87	172,32
Accertato	2.131,59	3.760,89	7.136,33	89,75	234,79
Riscosso Totale	2.112,46	3.753,13	7.143,28	90,33	238,15
Versamenti Totali	2.108,64	3.748,56	7.139,40	90,46	238,58

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul dato delle entrate finali ha influito anche il rapporto tra riaccertamenti e insussistenze, che nel 2021 si attesta a - 43,2 miliardi, in miglioramento rispetto al 2020 (pari a -55,3 miliardi)²³. Il fenomeno risulta dovuto alle minori insussistenze nel 2021 (43,8 miliardi) rispetto al 2020 (pari a 56,2 miliardi), pur registrandosi minori riaccertamenti nel 2021 (618,1 milioni) rispetto al 2020 (858,4 milioni)²⁴.

Nel dettaglio del fenomeno, sulle imposte dirette, nel 2021 l'IRPEF ha evidenziato minori riaccertamenti e soprattutto minori insussistenze, rispetto al 2020. Si registrano, infatti, riaccertamenti pari a 7,51 milioni (rispetto a 151,2 milioni del 2020) e insussistenze pari a 5,2 miliardi (a fronte di 7,2 miliardi del 2020). Rispetto al 2019, però, oltre a diminuire i riaccertamenti (passando da 475 milioni ai citati 7, 5 milioni) aumentano le insussistenze, passando da circa 4,6 miliardi ai sopra indicati 5,2 miliardi. L'IRES, registra invece un aumento dei riaccertamenti, pari a circa 6,1 milioni rispetto ai 0,52 milioni del 202, in diminuzione le insussistenze, pari a 3 miliardi di rispetto ai 4,1 miliardi del 2020²⁵.

Stesso fenomeno si riscontra con riferimento alle imposte indirette e, in particolare, all'IVA con 37,48 milioni di riaccertamenti rispetto ai 4,54 milioni del 2020 e 14 miliardi di insussistenze rispetto ai 18,4 miliardi del 2020²⁶.

TAVOLA 1.8

ANDAMENTO DEI RIACCERTAMENTI E DELLE INSUSSISTENZE TOTALI 2019-2021

(in milioni)

	2019		2020		2021	
	n. dei cap/art	Importo	n. dei cap/art	Importo	n. dei cap/art	Importo
Riaccertamenti	194	35.392,97	164	858,4	126	618,07
Insussistenze	400	-84.621,42	479	-56.222,40	352	-43.816,11
Differenza		-49.228,45		-55.364,00		-43.198,04

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

²³ Il miglioramento risulta anche rispetto al 2019, in cui il rapporto tra riaccertamenti e insussistenze si era attestato a - 49,2 miliardi.

²⁴ Secondo quanto riportato nella Relazione sull'attendibilità dell'entrata (Volume III, tomo I, cit.) "Disaggregando i dati su esposti, come già rilevato per i precedenti esercizi finanziari, si evidenzia una notevole concentrazione di entrambi i fenomeni, riaccertamenti ed insussistenze, su un numero esiguo di capitoli/articoli. In particolare, per i riaccertamenti: -oltre il 94 per cento delle Entrate tributarie, per oltre 512 milioni su 544,7 si riferisce a capitoli/articoli relativi ad attività di accertamento e controllo; -per il Titolo II, 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 milioni su -23.015);-oltre il 90 per cento delle insussistenze relative alle entrate di Titolo II si riscontra nei capitoli/articoli appartenenti alle Tipologie 2.1.5.1 e 2.1.5.3 (-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)".

²⁵ Nel 2019 l'Ires aveva registrato riaccertamenti per 23 milioni ed insussistenze per 3,8 miliardi.

²⁶ Nel 2019 l'Iva aveva registrato riaccertamenti per 141 milioni ed insussistenze per 16,2 miliardi.

TAVOLA 1.9

INSUSSISTENZE TRIBUTI PRINCIPALI 2019-2021

(in milioni)

IRPEF						
	2019		2020		2021	
	n. articoli	Importo	n. articoli	Importo	n. articoli	Importo
Riaccertamenti	7	475,03	7	151,21	4	7,51
Insussistenze	15	-4.637,83	11	-7.201,68	2	-5.205,16

IRES						
	2019		2020		2021	
	n. articoli	Importo	n. articoli	Importo	n. articoli	Importo
Riaccertamenti	3	23,18	1	0,52	2	6,06
Insussistenze	4	-3.766,50	6	-4.199,04	1	-3.017,69

IVA						
	2019		2020		2021	
	n. articoli	Importo	n. articoli	Importo	n. articoli	Importo
Riaccertamenti	5	141,34	3	4,54	1	37,48
Insussistenze	3	-16.222,83	5	-18.450,06	3	-13.975,99

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.2. Le entrate finali da accertamento e controllo

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

I risultati conseguiti (tavola 1.10) offrono le seguenti indicazioni: gli accertamenti, pari a 45,3 miliardi, proseguono il calo già rilevato nel 2020 (-12 per cento) e rispetto al 2019 (-28,5 per cento).

Su tale tipologia di entrata hanno inciso 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 2021²⁷.

Le riscossioni di competenza, pari a 7,7 miliardi e i versamenti di competenza, pari a 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.

L'indice di riscuotibilità di competenza (rapporto fra il riscosso di competenza e l'accertato) è pari al +17 per cento, in miglioramento rispetto al 2020 (pari al +15,3 per cento) di circa 2 punti percentuali, registrando, però, un andamento negativo rispetto al primo anno del quinquennio (-10,6 per cento). Risulta invece in diminuzione di circa 2 punti percentuali rispetto al 2019 (pari al +19,4 per cento).

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

²⁷ Si citano, tra le altre, il decreto-legge n. 73 del 25 maggio 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106. Anche il 2022 è interessato dagli effetti di alcuni dei suddetti provvedimenti. Tra gli altri, infatti, il decreto legge n. 146 del 21 ottobre 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, ha ulteriormente differito i termini al 30 giugno 2022.

da 101,7 miliardi nel 2019 a 97,5 miliardi nel 2020 a 95,5 miliardi nel 2021 (-2,1 per cento rispetto al 2020 e -6,2 per cento rispetto al 2019)²⁸.

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).

TAVOLA 1.10

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

1.3. Le entrate ricorrenti e non ricorrenti

Ai sensi dell'art. 25, comma 1, lett. b) della legge n. 196/2009 (legge di contabilità pubblica), le entrate dello Stato si distinguono in *“ricorrenti e non ricorrenti, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata ad uno o più esercizi”*.

Nel 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 incidavano 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 (tavola 1.11).

Avendo riguardo alle entrate tributarie, nel 2021 quelle di natura ricorrente rappresentano il 98,5 del totale riscosso del titolo I (l'incidenza sia nel 2020 che nel 2019 era pari al 99,3 per cento); con riguardo, invece, all'aggregato delle entrate extra tributarie, nel 2021 quelle di natura ricorrente rappresentano l'86,4 per cento del totale riscosso (l'incidenza nel 2020 era pari al 90 per cento e nel 2019 pari al 93,4 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

²⁸ Si rinvia al Volume III, Tomo I della presente Relazione, per ogni approfondimento in merito alle criticità ivi evidenziate in termini di complessiva “attendibilità” dell'aggregato dei “da riscuotere residui”.

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.

I descritti andamenti riflettono i criteri di classificazione adottati dalla Ragioneria generale dello Stato che prevedono l'imputazione alle entrate ricorrenti di tutti gli introiti per i quali la normativa sottostante ha previsto un afflusso al bilancio dello Stato a regime, senza limitazioni temporali, a prescindere dall'entità del gettito che si realizza e dalla sua eventuale aleatorietà.

Come già rilevato nell'ambito dei precedenti giudizi di parifica, in passato la stessa Ragioneria aveva classificato le “entrate eventuali e diverse” nell'ambito delle entrate ricorrenti in base alla continuità del gettito nel tempo, anche se composto da singoli elementi, alcuni dei quali potevano configurarsi come *una tantum*. A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte, la Ragioneria ha provveduto, attraverso l'analisi delle quietanze di versamento, a suddividere in articoli, non solo il capitolo delle entrate “eventuali e diverse” di pertinenza del Dipartimento del tesoro (capitolo 2368), ma anche l'analogo capitolo di pertinenza del Dipartimento delle finanze (capitolo 2319). Il punto è affrontato *funditus* nel paragrafo seguente.

TAVOLA 1.11

ENTRATE RICORRENTI E NON RICORRENTI: RISCOSSIONI PER TITOLO DI ENTRATA

(in milioni)										
	Entrate ricorrenti		Entrate non ricorrenti		Totale Titolo		Entrate ricorrenti/Totale		Entrate Non ricorrenti/Totale	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
I	493.063	537.928	3.384	7.921	496.448	545.849	99%	99%	1%	1%
II	58.259	74.088	6.509	11.704	64.768	85.792	90%	86%	10%	14%
III			3.753	7.143	3.753	7.143	0%	0%	100%	100%
Entrate Finali	551.322	612.016	13.647	26.768	564.969	638.784	98%	96%	2%	4%
IV	374.284	364.806			374.284	364.806	100%	100%	0%	0%
Totale	925.607	976.821	13.647	26.768	939.253	1.003.589	99%	97%	1%	3%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.4. Le entrate riassegnabili e le entrate eventuali e diverse

Le entrate riassegnabili identificano – nella maggior parte dei casi – risorse provenienti dalla prestazione di beni e servizi da parte dell'Amministrazione,²⁹ che, prive di specifica appostazione in sede di bilancio di previsione (dove risulta indicato “zero” o “per memoria”), acquistano evidenza contabile in corso d'anno e offrono dimensione compiuta solo a consuntivo.

Si tratta di provvedimenti amministrativi di variazione al bilancio che incrementano la disponibilità di taluni capitoli di spesa a fronte di risorse affluite, in corso di esercizio, in specifici capitoli di entrata. Le relative dimensioni non dipendono, quindi, da autorizzazioni di bilancio, ma dall'entità di specifiche voci di entrata successivamente consuntivate. Solo in seguito alla loro effettiva acquisizione in entrata, infatti, si creano i presupposti per la riassegnazione sul capitolo di spesa nel medesimo esercizio, se versate entro il 31 ottobre dell'esercizio finanziario in gestione o anche nell'esercizio successivo se invece sono versate nell'ultimo bimestre dell'anno.

Esse configurano una deroga, prevista per legge, al principio dell'integrità, universalità ed unicità del bilancio³⁰.

²⁹ Altre ipotesi di entrate riassegnabili concernono i diritti e tributi, ovvero i contributi comunitari in somma stabilita per legge, le riassegnazioni relative ai buoni fruttiferi postali rimborsati dal Ministero dell'economia e delle finanze (cfr. circolare Ministero dell'economia e delle finanze n. 2/2021).

³⁰ Ai sensi del comma 4, dell'art. 24 della legge 196/2009 “E' vietata altresì l'assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali, salvo i proventi e le quote di proventi riscossi per conto di enti, le oblazioni e simili, fatte a scopo determinato”.

Nella configurazione del bilancio, le entrate riassegnabili³¹, al pari di quelle “eventuali e diverse”, sono accomunate da connotati di imprevedibilità.

Le entrate di scopo interessate dal processo di stabilizzazione già in legge di bilancio 2020 sono pari a circa 1.050 milioni in entrata e a 972 milioni in spesa; sono state, invece, oggetto di stabilizzazione a partire dalla legge di bilancio 2021-2023, circa 1,2 milioni sia in entrata che in spesa.

Nel 2021 risultano riassegnazioni di entrata per un importo di circa 14.995 milioni, in aumento del 54,7 per cento rispetto all'esercizio 2020 (e del 66,8 rispetto al 2019), di cui 5.854 milioni sono stati riassegnati alla spesa corrente (+19,3 per cento rispetto al 2020 e -5,5 per cento rispetto al 2019), 416,3 milioni alla spesa in conto capitale (-20,7 per cento rispetto al 2020, -53,9 rispetto al 2019) e 8.725 milioni sono stati destinati al rimborso prestiti (+104,8 per cento rispetto al 2020, +361,4 per cento rispetto al 2019). Il tutto come illustrato nella seguente tavola.

TAVOLA 1.12

ENTRATE RIASSEGNATE PER MINISTERI E DESTINAZIONI DI SPESA
ANNI 2019-2021

(in milioni)

Amministrazione	Spese correnti			Spese in c/capitale			Rimborso spese passività finanziarie			Totale		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Ministero dell'economia e delle finanze	1.795,3	710,8	716,7	379,3	276,4	185,1	1.891,0	4.260,5	8.724,7	4.065,6	5.247,7	9.626,5
Ministero dello sviluppo economico	46,8	51,4	24,7		75,8	152,3				46,8	127,2	176,9
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	44,1	22,4	28,4	313,6		-				357,7	22,4	28,4
Ministero della giustizia	223,5	260,2	299,3	27,3		0,4				250,8	260,2	299,7
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	17,9	15,7	11,5	0,1	0,1	0,1				18,0	15,9	11,6
Ministero dell'istruzione e Ministero dell'università e della ricerca	772,1	663,9	1.368,1	11,5	9,5	0,0				783,7	673,4	1.368,1
Ministero dell'interno	2.347,7	2.194,5	2.205,0	90,1	53,9	31,7				2.437,8	2.248,4	2.236,7
Ministero della transizione ecologica			9,3			16,1				0,0	0,0	25,4
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	6,7	4,3		34,4	65,6					41,1	69,9	0,0
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	54,0	54,9	63,4	7,2	15,3	4,2				61,2	70,1	67,6
Ministero della difesa	742,6	809,7	980,3	5,2	11,7	10,2				747,8	821,4	990,5
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	9,6	9,4	11,2	13,7	13,2	13,1				23,3	22,6	24,3
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	78,3	49,7		19,8	3,6					98,1	53,3	0,0
Ministero della cultura			71,1			2,8				0,0	0,0	73,9
Ministero della salute	56,8	60,3	64,5			0,3				56,8	60,3	64,8
Totale generale	6.195,5	4.907,1	5.853,6	902,2	525,2	416,3	1.891,0	4.260,5	8.724,7	8.988,7	9.692,8	14.994,6

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

In ordine all'utilizzo delle risorse riassegnate nell'esercizio 2021, dai riscontri forniti dalla Ragioneria generale dello Stato, è emerso che:

- la quota maggiore è stata riassegnata al Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF) (64,2 per cento), seguito dal Ministero dell'interno (14,9 per cento), dal Ministero dell'istruzione (9,1 per cento); dal Ministero della difesa (6,6 per cento), dal Ministero della giustizia (2 per cento) e dal Ministero dello sviluppo economico (1,2 per cento). Restano marginali, invece, le risorse assegnate agli altri Ministeri;
- le riassegnazioni al MEF sono state destinate, per la maggior parte, al rimborso dei prestiti (pari all'91 per cento del totale riassegnato al MEF e al 58,1 per cento del totale delle riassegnazioni) e registrano un aumento rispetto allo scorso anno dell'83,4 per cento, passando da 5.248 milioni nel 2020 a 9.627 milioni nel 2021, che si aggiunge alle attribuzioni dirette

Ai sensi del successivo comma 5 viene, però, previsto che “*Restano valide le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione di particolari entrate alle unità elementari di bilancio, ai fini della gestione e della rendicontazione*”. A tale fine ai sensi del successivo comma 5-bis. “*Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, su proposta del Ministro competente, le variazioni di bilancio occorrenti per l'iscrizione nei diversi stati di previsione della spesa interessati delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività.*”

³¹ Trattasi di casi in cui, di norma, le entrate non sono prevedibili con certezza, come quelle derivanti, ad esempio, dai proventi di servizi resi dall'amministrazione a terzi, da sanzioni e da rimborsi.

previste dalla legge di bilancio per il triennio 2020-2022 in attuazione dell'art. 23, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196³²;

- fra le spese correnti, prevalgono le riassegnazioni per “Redditi da lavoro dipendente” (3.433 milioni, pari al 58,6 per cento del totale spese correnti evidenziando un incremento pari al 46,8 per cento rispetto all'anno precedente) e per “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche” (1.522 milioni, pari al 26 per cento, evidenziando un calo del 5,9 per cento rispetto al 2020). Fra le spese in conto capitale, invece, rileva la categoria “Contributi agli investimenti ad imprese” che (escludendo i rimborsi delle passività finanziarie) interessano il 43,4 per cento del totale riassegnato in conto capitale, con importi riassegnati pari a 185 milioni (in calo del 63,5 per cento rispetto al 2020). Seguono le categorie “Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni”, “Acquisizioni di attività finanziarie”; “Contributi agli investimenti a estero”; “Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche” e “Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private”, con importi riassegnati pari, rispettivamente a 81 milioni, 67 milioni, 54 milioni, 37 milioni e 1 milione³³.

Nella tavola 1.13 si riportano i dati comunicati dalle Amministrazioni con riferimento alle entrate provenienti dalla prestazione dei servizi pubblici, nel 2021, con le relative riassegnazioni alla spesa comunicate dalle stesse³⁴.

TAVOLA 1.13

ENTRATE PROVENIENTI DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI PUBBLICI E RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA

Amministrazione di Spesa	Versato derivante da servizi resi dall'Amministrazione			Entrate riassegnate ai capitoli di spesa	
	Versato 2021	Versato 2021 riassegnabile nell'anno	Versato 2020, riassegnabile nel 2021, ai sensi dell'art. 2, co. 2, d.P.R. 469/1999	Variazione a seguito di riassegnazione	di cui art. 2, co. 2, d.P.R. 469/1999
Economia e finanze (Gdf, Dag)	9,22	6,35	3,45	7,89	3,45
Sviluppo economico	8,68	6,45	2,00	0,78	0,00
Lavoro e politiche sociali	137,59	109,61	78,61	-	-
Giustizia	21,92	18,87	5,50	24,43	23,93
Affari esteri e della cooperazione Internazionale	1,91	1,59	0,29	1,28	0,29
Istruzione	0,03	0,00	0,03	1.119,79*	671,10
Interno	285,93	222,75	55,50	137,30	31,56
Transazione ecologica	1.186,06	52,68	11,17	21,07	3,10
Infrastrutture e mobilità sostenibili	13,16	6,49	1,40	2,18	0,05
Università e della ricerca	2,03	0,36	0,01	0,34	0,00
Difesa	59.531,51	43.039,11	18.756,84	991,44	9,67
Politiche agricole alimentari e forestali	7,50	7,34	1,51	24,33	10,48
Cultura	45,83	40,33	7,97	53,89	7,96
Salute	102,03	14,68	14,64	17,37	17,37
Turismo	45,40	45,40	6,72	19,53	6,18

*dato riferito come relativo a “Somme riassegnate ai capitoli di spesa”

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

³² Ai sensi dell'art. 23, comma 1-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196 “Al fine di garantire tempestività nell'erogazione delle risorse a decorrere dall'anno 2017, con il disegno di legge di bilancio di previsione, possono essere iscritte negli stati di previsione della spesa di ciascuna Amministrazione e in quello dell'entrata importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. L'ammontare degli stanziamenti da iscrivere in bilancio è commisurato all'andamento dei versamenti registrati nei singoli esercizi del triennio precedente a quello di iscrizione ovvero nei singoli esercizi successivi alla data di entrata in vigore della legge che dispone la destinazione delle entrate al finanziamento di specifici interventi o attività, nel caso in cui il numero di tali esercizi sia inferiore a tre. Per adeguare gli stanziamenti iscritti in bilancio alle effettive somme riscosse nell'esercizio di riferimento, possono essere previste le necessarie variazioni con il disegno di legge ai fini all'assestamento delle previsioni di bilancio di cui all'art. 33, comma 1”.

³³ Fonte: nota istruttoria MEF 2022 (data warehouse RGS - data mart IGB).

³⁴ Per ogni approfondimento sul tema, si rinvia al Volume III, Tomo I (“Attendibilità dell'entrata”), cit.

L'utilizzo di tale tipologia di entrate deve essere oggetto di particolare monitoraggio³⁵, e ciò anche nell'ambito e per effetto della procedura cosiddetta di "stabilizzazione"³⁶, che rende disponibili già a inizio anno gli stanziamenti corrispondenti a entrate finalizzate per legge i cui versamenti hanno assunto un carattere stabile e monitorabile nel tempo³⁷.

Come rilevato nella stessa circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, infatti, occorre prestare particolare attenzione alla gestione in concreto di tali tipologie di entrate stabilizzate, avendo riguardo alla specifica finalizzazione dell'entrata ed al periodo di riferimento della procedura di stabilizzazione approvata³⁸.

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 pari a 12.215 milioni, in aumento del 90 per cento rispetto al 2020.

Per il Titolo I gli accertamenti sono stati pari a 1.178,9 milioni (+7,3 per cento rispetto al 2020) e si sono registrate riscossioni per 959,8 milioni (+24,2 per cento rispetto all'anno precedente). Per il Titolo II gli accertamenti sono stati pari a 11.036,1 milioni (+107,1 per cento rispetto al 2020) e si sono registrate riscossioni di competenza per 10.775,1 milioni (+108,22 per cento rispetto al 2020).

Si evidenzia una tendenza alla concentrazione di tale tipologia di entrate nel Ministero dell'economia e delle finanze (pari a 8.814,7 milioni accertati, ovvero l'72,2 per cento del totale delle entrate "eventuali e diverse"), in aumento dell'53,36 per cento rispetto all'anno precedente.

³⁵ Si rinvia, per l'approfondimento della dinamica e delle correlate criticità, alla Relazione sulla "Gestione delle entrate riassegnabili anche derivanti da sanzioni e le dinamiche del fondo per la riduzione della pressione fiscale" approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n.1/2020/G.

³⁶ Si veda nota 29-

³⁷ Con l'apposita circolare di inizio esercizio (per l'anno finanziario 2021 è la n. 2 del 20 gennaio 2021) il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha presentato una situazione aggiornata dell'importo stabilizzato sia in entrata che in spesa rispetto a quella definita in sede di presentazione del disegno di legge di bilancio per effetto di varie cause, tra le quali si evidenziano le più rilevanti quali la normativa di riferimento che impone limiti alla riassegnabilità e le riduzioni degli stanziamenti di spesa, introdotti con successive specifiche disposizioni. Secondo quanto riferito dal Dipartimento, eventuali differenze sono segnalate in apposite note riportate negli allegati alla citata circolare. Le tipologie di entrate riassegnabili "stabilizzate" sono, nella maggior parte dei casi, legate al versamento di contributi dovuti per servizi resi dall'amministrazione, a diritti e tributi e a contributi comunitari in somma stabilita per legge. A questi casi si aggiungono le riassegnazioni relative ai buoni fruttiferi postali che, a seguito della trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni, sono rimborsati dal Ministero dell'economia e delle finanze. Nell'ambito di tale circolare viene chiarito (rectius ribadito) che "Al fine di assicurare un corretto ed efficace processo di monitoraggio delle entrate effettivamente affluite in bilancio per le somme oggetto di stabilizzazione, deve essere garantito il versamento delle predette somme sugli appositi capitoli/articoli di entrata. Si rinnova, pertanto, il richiamo a mettere in atto ogni operazione necessaria al fine di consentire l'acquisizione delle somme oggetto di riassegnazione sui pertinenti capitoli/articoli dello stato di previsione dell'entrata indicati negli elenchi allegati alla presente circolare, ivi incluse le eventuali comunicazioni ai soggetti cui spetta il versamento al bilancio dello Stato delle entrate di competenza. (...). Qualora la normativa preveda una riassegnazione parziale delle entrate, la previsione di entrata risulta superiore agli "importi stabilizzati in entrata" indicati nei prospetti e rappresenta la soglia che i versamenti devono raggiungere nell'ambito del monitoraggio. Nel caso gli stanziamenti previsti in spesa risultino di ammontare superiore rispetto a quanto effettivamente versato in entrata, saranno operati accantonamenti sulle disponibilità di competenza dei capitoli di spesa interessati, ovvero sarà corrispondentemente operato il conguaglio negativo a valere sulla previsione di spesa in sede di disegno di legge di bilancio per l'anno successivo. La normativa sottostante alla riassegnazione resta comunque in vigore e le amministrazioni possono richiedere in corso d'anno la riassegnazione alla spesa, tramite appositi decreti di variazione, di eventuali somme incassate in misura eccedente rispetto alla previsione iniziale di entrata. Tali ulteriori riassegnazioni saranno, tuttavia, consentite solo in relazione a una valutazione sulla effettiva spendibilità delle somme in corso d'anno".

³⁸ In relazione al crescente utilizzo da parte delle amministrazioni delle somme oggetto di stabilizzazione in spesa, nell'ambito della circolare n. 2/2021 MEF-Ragioneria generale dello Stato, viene chiarito che " (...) resta preclusa la possibilità di utilizzare, tramite ordinari strumenti di flessibilità gestionale, le risorse provenienti da entrate stabilizzate per fini diversi rispetto a quelli della destinazione indicata nella normativa di riferimento". Viene inoltre precisato che "Le stabilizzazioni riportate negli allegati 1 e 2 alla presente circolare si riferiscono al triennio 2021-2023. Gli importi indicati nella colonna relativa al 2023 non sono da intendersi come un'autorizzazione di spesa a decorrere. Pertanto, eventuali impegni di spesa pluriennali ad esigibilità (IPE), connessi al nuovo concetto di impegno di cui all'art. 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a valere su stanziamenti oggetto di stabilizzazione nel bilancio per il 2021-2023 dovranno necessariamente essere limitati al triennio di riferimento"

Consistenti sono anche le quote accertate dal Ministero del lavoro e politiche sociali pari a 2.307,3 milioni, 18,9 per cento del totale e con uno scostamento rilevante rispetto al 2020 (pari a 16,2 milioni). Minori sono, invece, le quote per tali tipologie di entrate accertate dal Ministero della transizione ecologia (pari a 406,8 milioni, 3,3 per cento del totale delle stesse); dal Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibile (pari a 216,9 milioni, 1,8 per cento); dal Ministero dell'interno (pari 191 milioni, 1,6 per cento), mentre le restanti amministrazioni presentano incidenze inferiori all'1 per cento.

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 appearing 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 più trasparente rappresentazione della composizione delle entrate del bilancio si evidenzia la necessità di ricondurre il fenomeno a dimensioni coerenti con il suo carattere residuale.

1.5. Le entrate non tributarie

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” (capitolo 2531), con riscossioni totali pari a circa 13,5 miliardi, dai “contributi a fondo perduto erogati dall'Unione Europea per l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza” (capitolo 3515)³⁹, per un importo pari a 8,9 miliardi, dalle entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (capitolo 2368), con riscossioni totali per 7,5 miliardi, dalla “partecipazione dello Stato agli utili di gestione dell'istituto di emissione” (capitolo 2354), per un riscosso totale pari a 5,9 miliardi, nonché dal rimborso dovuto dagli enti territoriali (capitolo 3465), per un riscosso pari a 5,8 miliardi.

Le ulteriori voci di entrata componenti l'aggregato, in percentuali pari o inferiore al 3,6 per cento, sono riportate nella seguente tavola.

³⁹ Si tratta del versamento, al bilancio dello Stato, delle risorse affluite nel conto corrente di tesoreria relativamente ai contributi a fondo perduto erogati dall'Unione Europea, nel 2021, per 8,9 miliardi, da destinare agli interventi che compongono il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Inoltre, nel 2021, rientrano nelle entrate extra tributarie anche i versamenti, per lo più di carattere straordinario, per il finanziamento di interventi di sostegno al reddito collegati all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Infatti, l'art. 1, comma 299, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 ha istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per interventi di integrazione salariale con causale COVID-19, alla cui dotazione, per l'anno 2021, concorre il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di risorse di cui a precedenti norme di spesa in materia (art. 19, comma 9, del decreto-legge n. 18 del 2020 e art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 104 del 2020), inutilizzate, per un importo pari a 1,5 miliardi di euro, che rimangono, pertanto, acquisite all'erario; un ulteriore versamento in entrata di analoghe risorse è stato disposto ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. a), del decreto legge 22 marzo 2021, n. 41 (d.l. Sostegni) per circa 0,8 miliardi di euro (cfr. Def 2022, Sezione II Analisi e tendenze della finanza pubblica, cap. V.4).

TAVOLA 1.14

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE: CAPITOLI CON RISCOSSIONI TOTALI SUPERIORI A 500 MILIONI

<i>(in milioni)</i>			
Capitolo di Entrata	Descrizione capitolo di entrata	Risc. Tot.	%
2531	Proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea	13.466,1	15,7
3515	Somme prelevate dal conto corrente di tesoreria intestato al Ministero dell'economia e delle finanze su cui affluiscono i contributi a fondo perduto erogati dall'Unione Europea per l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza ai sensi dell'art. 1, comma 1041, della legge n. 178/2020	8.954,5	10,4
2368	Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	7.520,6	8,8
2354	Partecipazione dello Stato agli utili di gestione dell'istituto di emissione	5.906,3	6,9
3465	Rimborsi e concorsi diversi dovuti dagli enti territoriali	5.829,8	6,8
2970	Dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici nonché utili da versare da parte degli enti pubblici in base a disposizioni normative o statutarie	3.095,4	3,6
3697	Versamento dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni da destinare al fondo di solidarietà comunale	2.768,2	3,2
3970	Dazi della tariffa doganale comune (t.d.c.) ed altri diritti fissati dalle istituzioni della unione europea (esclusi i dazi c.e.c.a., i dazi compensatori ed <i>antidumping</i> , i dazi ed altri diritti fissati nel quadro della politica agricola comune).	2.421,6	2,8
3670	Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero del lavoro e delle politiche sociali	2.307,0	2,7
3342	Somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria	2.123,7	2,5
3576	Versamenti relativi ai comuni ed alle province, effettuati in caso di incapienza - negli importi da erogare da parte del bilancio dello stato - delle somme da recuperare a carico degli stessi	2.079,5	2,4
3240	Somme dovute dalla banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del tesoro e a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto "disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria", nonché introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito	1.811,9	2,1
3638	Versamenti di somme da erogare al personale del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse e accessorie, ai sensi dell'art. 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati	1.393,2	1,6
2532	Proventi derivanti dal gioco del bingo	1.283,5	1,5
3313	Sanzioni e interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette	1.233,5	1,4
3642	Versamenti di somme da erogare al personale del ministero della difesa, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse e accessorie, ai sensi dell'art. 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati	1.204,2	1,4
3312	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	1.197,2	1,4
2569	Entrate derivanti da attività e servizi di telecomunicazione ad uso privato, da servizi resi a vario titolo e da sanzioni pecuniarie per illeciti amministrativi, indennità e interessi di mora	1.183,8	1,4
2577	Proventi derivanti dalla messa all'asta delle quantità di quote di emissione di gas ad effetto serra, determinate con decisione della commissione europea, ai sensi della direttiva 2003/87/ce, da riassegnare ad appositi capitoli di spesa ai sensi del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30	1.115,1	1,3
3331	Versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile	1.100,9	1,3
3691	Versamenti da parte degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, dalle somme derivanti da ulteriori interventi di razionalizzazione per la riduzione delle proprie spese	1.040,5	1,2
3330	Proventi derivanti da donazioni o disposizioni testamentarie ed altri proventi da destinare al fondo ammortamento dei titoli di Stato	847,9	1,0
2957	Versamento degli avanzi di gestione conseguiti dalle agenzie fiscali e degli utili delle società e consorzi che abbiano ad oggetto la prestazione di servizi strumentali all'esercizio di funzioni pubbliche in materia tributaria	757,0	0,9
2328	Ritenuta sulle vincite del gioco del lotto, prevista dall'art. 1, comma 488, della legge 30 dicembre 2004, n. 311	703,1	0,8
3639	Versamenti di somme da erogare al personale del ministero dell'interno, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse e accessorie, ai sensi dell'art. 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati	700,7	0,8
3210	Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette	639,9	0,7
3250	Versamento da parte degli enti territoriali degli interessi dovuti sulle somme anticipate dallo Stato, ai sensi del decreto-legge 35 del 2013 e del decreto-legge 66 del 2014	582,8	0,7
3592	Entrate di pertinenza del Ministero dello sviluppo economico	575,5	0,7
3514	Rimborso da parte delle comunità europee delle spese di riscossione delle risorse proprie	564,1	0,7
TOTALE CAPITOLI > 500 MILIONI		74.407,5	86,7
	<i>Riscosso Totale Titolo II</i>	<i>85.792,1</i>	<i>100,0</i>
	<i>di cui:</i>		
	<i>Riscosso competenza</i>	<i>80.831,0</i>	<i>94,2</i>
	<i>Riscosso residui</i>	<i>4.961,1</i>	<i>5,8</i>
	Entrate finali	638.784,0	13,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Avendo riguardo alla tipologia di entrate extratributarie, le entrate relative a: “Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari, Restituzione di finanziamenti”, “Entrate di carattere straordinario. Entrate provenienti dal settore statale”, “Redditi da capitale. Altri proventi”, “Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Altre entrate correlate ad illeciti”, “Risorse proprie dell'Unione Europea. Prelievi agricoli” presentano una percentuale di riscosso totale rispetto alle entrate finali del titolo, pressoché prossima allo zero⁴⁰.

TAVOLA 1.15

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE: RISCOSSIONI TOTALI PER TIPOLOGIA

(in milioni)					
Tipologie	Descrizione tipologie	Accertato	Riscosso	% Risc./Risc. Tot. Tip.	% Risc./Acc.
2.1.8.1	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari. Altre entrate	13.028,7	15.117,3	17,6	116,0
2.1.7.2	Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Entrate derivanti dalla gestione di giochi e lotterie	14.066,8	13.785,5	16,1	98,0
2.1.6.1	Entrate derivanti da movimenti di tesoreria. Prelevamenti da conti di tesoreria	9.101,7	9.101,7	10,6	100,0
2.1.7.3	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari. Rimborsi, contributi, recuperi e concorsi vari collegati o da riassegnare ai competenti stati di previsione	7.507,6	7.474,6	8,7	99,6
2.2.1.2	Entrate di carattere straordinario. Altre entrate in conto capitale	6.883,2	6.885,0	8,0	100,0
2.1.3.4	Redditi da capitale. Avanzi di gestione	6.663,3	6.663,3	7,8	100,0
2.2.1.3	Entrate di carattere straordinario. Entrate di carattere straordinario collegate o da riassegnare ai competenti stati di previsione	4.818,7	4.818,7	5,6	100,0
2.1.3.5	Redditi da capitale. Dividendi	3.095,4	3.095,4	3,6	100,0
2.1.5.1	Risorse proprie dell'Unione Europea. Dazi	17.660,5	3.078,2	3,6	17,4
2.1.2.3	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Multe, ammende, sanzioni	2.402,2	2.772,3	3,2	115,4
2.1.4.1	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali. Contributi vari ed altre entrate eventuali e diverse	2.639,9	2.602,6	3,0	98,6
2.1.2.1	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali. Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali	1.973,0	1.986,9	2,3	100,7
2.1.1.1	Redditi da capitale. Retrocessione interessi	1.756,4	1.965,9	2,3	111,9
2.1.3.1	Proventi speciali. Diritti e tributi speciali	1.811,9	1.811,9	2,1	100,0
2.1.3.3	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali. Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali ed altre entrate collegate o da riassegnare ai competenti stati di previsione	2.767,3	1.486,9	1,7	53,7
2.1.2.2	Redditi da capitale. Interessi	1.385,7	1.384,4	1,6	99,9
2.1.5.3	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti collegate o da riassegnare ai competenti stati di previsione	6.569,6	1.119,5	1,3	17,0
2.1.3.2	Redditi da capitale. Proventi del demanio	318,8	434,8	0,5	136,4
2.1.8.2	Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Entrate residuali	106,7	106,4	0,1	99,7
2.1.3.7	Redditi da capitale. Altri redditi da capitale collegati o da riassegnare ai competenti stati di previsione	96,3	96,3	0,1	100,0
2.1.7.1	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari. Restituzione di finanziamenti	3,7	3,7	0,0	100,5
2.2.1.1	Entrate di carattere straordinario. Entrate provenienti dal settore statale	0,4	0,4	0,0	100,0
2.1.3.6	Redditi da capitale. Altri proventi	0,2	0,3	0,0	105,4
2.1.5.2	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Altre entrate correlate ad illeciti	0,2	0,2	0,0	107,3
2.1.4.2	Risorse proprie dell'Unione Europea. Prelievi agricoli	0,0	0,0	0,0	-
2.1.4.3	Risorse proprie dell'Unione Europea. Contributi zucchero	0,0	0,0	0,0	-
TOTALE TIPOLOGIE		104.658,3	85.792,1	100,0	82,0
Totale Titolo II		104.658,3	85.792,1	100,0	82,0
di cui:					
Riscosso competenza			80.831,0	94,2	-
Riscosso residui			4.961,1	5,8	-
Entrate finali		635.584,3	638.784,0	100,5	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁴⁰ Il confronto, ed il correlato commento, è funzionale a verificare la percentuale di incisione, in termini di riscossioni totali, della singola tipologia di entrata sul complessivo aggregato delle entrate finali del titolo II. Avendo riguardo, invece, al rapporto tra riscosso totale e correlati accertamenti della singola tipologia di entrata, le percentuali sono in quasi tutti i casi superiori al 100 per cento.

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, di cui si dirà meglio nel successivo paragrafo 1.6.

1.5.1. Le entrate da sanzioni

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

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

Al netto dei sopra citati capitoli 3312 e 3313, tra le tipologie aggregate, la 2.1.5.3 esprime l'incidenza maggiore (63,4 per cento), la 2.1.5.1 (multe, ammende, sanzioni) incide per il 36,6 per cento, mentre la 2.1.5.2 vi concorre in misura decisamente marginale (non oltre lo 0,01 per cento).

I dati di consuntivo 2021 evidenziano, sempre al netto dei sopra citati capitoli 3312 e 3313, un accertato pari a 8,3 miliardi, di poco inferiore al corrispondente dato del 2020 (pari a 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.

TAVOLA 1.16

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

(in milioni)

Capitolo di Entrata	Descrizione capitolo di entrata	Risc. Tot.	%
3313	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette	1.233,5	29,4
3312	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	1.197,2	28,5
3592	Entrate di pertinenza del ministero dello sviluppo economico	514,7	12,3
2301	Multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria	372,5	8,9
2326	Quota del 20 per cento delle sanzioni pecuniarie riscosse in materia di imposte dirette da destinare ai fondi di previdenza per il personale dell'ex ministero delle finanze ed al fondo di assistenza per i finanzieri per scopi istituzionali	236,0	5,6
2302	Oblazioni e condanne alle pene pecuniarie per contravvenzioni alle norme per la tutela delle strade e per la circolazione	180,1	4,3
2414	Risorse del fondo unico giustizia di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181	122,9	2,9
TOTALE CAPITOLI SANZIONI NON TRIBUTARIE > 100 MILIONI		3.856,9	91,9
TOTALE SANZIONI NON TRIBUTARIE		4.197,9	100,0
TOTALE CAPITOLI 3312 + 3313		2.430,7	57,9
TOTALE CAPITOLI SANZIONI NON TRIBUTARIE > 100 MILIONI AL NETTO CAPITOLI 3312-3313		1.426,2	37,0
TOTALE SANZIONI NON TRIBUTARIE AL NETTO CAPITOLI 3312-3313		1.767,2	42,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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 2020⁴¹.

1.5.2 Le entrate da proventi dei beni dello Stato

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

Rientrano in tale tipologia – tra gli altri - i redditi da beni immobili patrimoniali⁴², i redditi da beni mobili (e da beni considerati immobili per l'oggetto a cui si riferiscono), ivi inclusi gli interessi di capitali e di titoli patrimoniali dello Stato (capitolo 2602), i proventi da “Diritti erariali sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni di esercizio di coltivazioni di miniere e cave” e le “Aliquote in valore del prodotto (*royalties*) da corrispondersi allo Stato dai concessionari di coltivazioni di idrocarburi liquidi e gassosi nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale” (capitolo 2604), i proventi derivanti dalla gestione dei compendi immobiliari conferiti a fondi comuni di investimento (capitolo 2615), nonché i proventi da concessioni ed utilizzo di beni del demanio e/o del patrimonio indisponibile dello Stato (tra cui: capitolo 2610, capitolo 2611, capitolo 2612, capitolo 2616, capitolo 2619, 2629).

Ferma restando la critica esiguità degli introiti derivanti da tale tipologia di beni, sul complessivo aggregato, 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”.

TAVOLA 1.17

PROVENTI DEL DEMANIO 2019-2021

(in milioni)

2.1.3.2: Redditi da capitale. Proventi del Demanio			
	2019	2020	2021
Previsioni Iniziali Competenza	194,3	250,8	272,7
Previsioni Definitive Competenza	195,3	247,7	230,7
Accertato	234,5	238,4	318,8
Riscosso totale	338,8	361,4	434,8
Da Riscuotere totale	474,5	470,4	489,2
Versamenti totali	202,1	221,4	295,3
Da Versare totale	136,7	140,0	139,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione di tali proventi è affidata in misura preponderante all'Agenzia del demanio⁴³. In relazione alle entrate di diretta gestione (Tavola 1.18), l'analisi dell'andamento negli esercizi

⁴¹ Nell'esercizio all'esame, infatti, sull'accertato il totale riscosso al lordo delle somme rimaste da versare del 2020 si attesta al 17,3 per cento ed il totale riscosso al netto del totale da versare dello scorso anno al 14,5 per cento. Nel 2020 detto rapporto percentuale era del 14,8 per cento per il totale riscosso al lordo delle somme rimaste da versare del 2019 e dell'11,9 per cento per il totale riscosso al netto del totale da versare dell'anno precedente. Nel 2019 del 16,5 per cento per il totale riscosso al lordo delle somme rimaste da versare del 2018 ed il 14,3 per cento per il totale riscosso al netto del totale da versare dell'anno precedente.

⁴² Cfr. capitolo 2601: i redditi di beni immobili patrimoniali per affitti, concessioni e canoni vari, compresi quelli derivanti dall'utilizzazione di alloggi in fabbricati dello Stato situati all'estero, nonché gli interessi sul residuo prezzo capitale di beni venduti ed altre tipologie di introiti relativi ai beni del patrimonio immobiliare

⁴³ Con riferimento ai proventi di diretta gestione, secondo quanto riferito in sede istruttoria, l'attività di riscossione è gestita dall'Agenzia del Demanio, nei termini e secondo le condizioni pattuite con l'Agenzia delle Entrate nell'ambito di apposite Convenzioni.

pre- e postpandemia (2019-2021) - evidenza 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” (capitolo 2601), ai proventi “da concessioni dei beni del demanio pubblico artistico e storico” (capitolo 2612/1) ed ai proventi demaniali (capitolo 2612/8).

Solo con riferimento a quest’ultima voce di entrata, nel confronto 2020-2021 si assiste – per gli accertamenti – al fenomeno inverso, in quanto gli accertamenti 2020 (pari a circa 9,9 milioni) risultano superiori agli accertamenti 2021 (pari a circa 8,9 milioni).

TAVOLA 1.18

PROVENTI DI DIRETTA GESTIONE DEL DEMANIO 2019-2021

(in milioni)

Diretta gestione Demanio									
cod.	Tributo	Cap/art	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
811T	REDDITI DI BENI IMMOBILI PATRIMONIALI	2601							
		Prev. Iniz. Comp.	22,1	24,3	36,1	14,0	63,1	11,7	48,2
		Prev. Def. Comp.	22,1	24,3	36,1	14,0	63,1	11,7	48,2
		Accertato	52,2	32,9	41,9	-10,2	-19,6	9,1	27,6
		Riscosso totale	49,8	42,0	45,8	-4,0	-8,0	3,8	9,0
		Riscosso comp.	30,2	23,0	26,6	-3,6	-11,8	3,7	15,9
		Versamenti totali	32,7	24,1	27,8	-4,9	-15,0	3,7	15,4
834T	CONC. BENI DEMANIO PUBBL. ARTISTICO STORICO	2612/1							
		Prev. Iniz. Comp.	10,0	12,0	9,5	-0,5	-5	-2,5	-20,8
		Prev. Def. Comp.	10,0	12,0	9,5	-0,5	-5	-2,5	-20,8
		Accertato	17,5	11,5	12,9	-4,6	-26,2	1,4	12,3
		Riscosso totale	17,2	13,5	13,7	-3,4	-20,1	0,3	2,0
		Riscosso comp.	13,4	9,4	9,7	-3,8	-28,1	0,2	2,3
		Versamenti totali	13,8	9,5	9,9	-4,0	-28,8	0,4	3,9
847T	ALTRI PROVENTI DEMANIALI	2612/8							
		Prev. Iniz. Comp.	2,5	2,8	3,0	0,5	20	0,2	7,1
		Prev. Def. Comp.	2,5	2,8	3,0	0,5	20	0,2	7,1
		Accertato	11,4	9,9	8,9	-2,5	-21,8	-1,1	-10,6
		Riscosso totale	10,7	9,8	10,3	-0,4	-3,5	0,5	5,3
		Riscosso comp.	8,4	7,4	8,0	-0,4	-4,6	0,6	7,9
		Versamenti totali	8,3	7,5	8,0	-0,3	-4,1	0,5	6,2
	TOTALE DIRETTA GESTIONE DEMANIO		2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
		Prev. Iniz. Comp.	34,6	39,1	48,6	14,0	40,3	9,4	24,1
		Prev. Def. Comp.	34,6	39,1	48,6	14,0	40,3	9,4	24,1
		Accertato	81,0	54,3	63,7	-17,3	-21,3	9,4	17,4
		Riscosso totale	77,7	65,3	69,8	-7,8	-10,1	4,6	7,0
		Riscosso comp.	52,0	39,8	44,3	-7,7	-14,9	4,5	11,2
		Versamenti totali	54,9	41,1	45,6	-9,2	-16,8	4,5	11,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La trasmissione dei flussi informativi dall’Agenzia delle entrate all’Agenzia del demanio avviene attraverso il Sistema Centrale Anagrafe Tributaria - *Multiple Virtual Storage* (MVS).

Il monitoraggio delle emissioni e dei versamenti viene svolto dall’Agenzia del demanio, mediante un sistema di reportistica attivato sui propri applicativi aziendali, mediante il quale, con l’ausilio di scadenziari sull’attività di riscossione, individua i modelli F24 insoluti per i quali occorre procedere con azioni di sollecito/iscrizioni a ruolo.

I versamenti dei proventi in questione vengono effettuati su codici tributo che confluiscono direttamente su appositi capitoli del Bilancio dello Stato.

La relativa rendicontazione avviene annualmente, nell’ambito della relazione che l’Agenzia del demanio trasmette al Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze.

Nel 2021, si registra una stasi, in termini di accertamento, riscossione e versamento, dei proventi derivanti dalla “gestione dei compensi immobiliari conferiti a fondi comuni di investimento, ai sensi dell’art. 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modifiche, nella legge 23 novembre 2001, n. 410 (istituito nel 2018)” (capitolo 2615), che confermano i soli 29 mila euro di gettito registrati nel 2020, a fronte di 1,3 milioni introitati nel 2019.

TAVOLA 1.19

CAPITOLO 2615 - 2019-2021

(in migliaia)

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

	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
Prev. Iniz. Comp.	-	-	-	-	-	-	-
Prev. Def. Comp.	-	-	-	-	-	-	-
Accertato	1.310,8	29,1	29,1	-1.281,7	-97,8	-	0,0
Riscosso totale	1.310,8	29,1	29,1	-1.281,7	-97,8	-	0,0
Versamenti totali	1.310,8	29,1	29,1	-1.281,7	-97,8	-	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In progressivo miglioramento, anche rispetto al 2019⁴⁴, l’andamento dei proventi, sempre gestiti dall’Agenzia del demanio, relativi alle entrate da “Diritti erariali sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni di esercizio di coltivazioni di miniere e cave. Canoni sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni dell’esercizio di coltivazioni di miniere e cave. Aliquote in valore del prodotto (royalties) da corrispondersi allo Stato dai concessionari di coltivazioni di idrocarburi liquidi e gassosi nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale” (capitolo 2604), sia in termini di accertamenti, (da 19,1 milioni nel 2019, a 41,4 milioni del 2020 a 98 milioni del 2021), che di riscossioni, (da 46,8 milioni nel 2019, a 69,1 milioni del 2020 a 125,7 milioni del 2021), che di versamenti totali, (da 19,1 milioni del 2019, a 41,4 milioni del 2020 a 98 milioni del 2021).

TAVOLA 1.20

CAPITOLO 2604 - 2019-2021

(in migliaia)

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

	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
Prev. Iniz. Comp.	40.000,0	92.000,0	88.000,0	48.000,0	120,0	-4.000,0	-4,3
Prev. Def. Comp.	41.000,0	89.000,0	58.000,0	17.000,0	41,5	-31.000,0	-34,8
Accertato	19.120,2	41.433,4	98.002,3	78.882,1	412,6	56.568,9	136,5
Riscosso totale	46.763,9	69.122,8	125.691,0	78.927,1	168,8	56.568,2	81,8
Versamenti totali	19.088,7	41.426,5	97.994,8	78.906,1	413,4	56.568,3	136,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2021, anche con riferimento ai “proventi non di diretta gestione del Demanio”⁴⁵, si registra un complessivo miglioramento, in termini di accertamenti, riscossioni totali e versamenti,

⁴⁴ Nel 2021 il miglioramento rispetto al 2019 si attesta a +412,6 per cento per l’accertato, +168,8 per cento per il riscosso e +413,4 per cento per il versato.

⁴⁵ Con riferimento ai proventi non di diretta gestione 2021, i soggetti titolari della gestione sono indicati nell’allegato B della Convenzione di servizi 2020-2022 perfezionata con il Ministero dell’Economia e delle Finanze. In particolare, i beni del Demanio marittimo sono gestiti dal Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili (MIMS), dalle Regioni, dagli Enti locali e dalle Autorità portuali. L’attività di riscossione è gestita da tali soggetti, mentre le entrate affluiscono all’erario statale. L’Agenzia del demanio esercita un’attività di vigilanza sull’attività riscossione effettuata. Alla luce dei riscontri pervenuti, risulta che, ad oggi, ai fini dell’attivazione della procedura di riscossione coattiva del credito l’Agenzia del demanio necessita di una comunicazione formale da parte degli Enti gestori circa

e ciò sia rispetto al 2020 che al 2019. In particolare, nel 2021, gli accertamenti si attestano a circa 12,7 milioni rispetto ai circa 10,7 milioni del 2020 ed ai circa 8 milioni del 2019. Il dato del riscosso totale 2021 è pari a 37,1 milioni, nel 2020 pari a circa 35,4 milioni e nel 2019 pari a circa 14,7 milioni. I versamenti totali passano da 9,9 milioni del 2019, a 10,3 milioni del 2020 e a 11,9 milioni del 2021, registrando nel 2021, rispettivamente un +15,6 per cento (rispetto al 2020) ed un +19,9 per cento (rispetto al 2019).

TAVOLA 1.21

TOTALE PROVENTI DI NON DIRETTA GESTIONE DEL DEMANIO 2019-2021

(in migliaia)

Non diretta gestione Demanio	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
Prev. Iniz. Comp.	8.665,0	8.697,7	8.693,3	28,3	0,3	-4,4	-0,1
Prev. Def. Comp.	8.665,0	8.690,0	8.693,3	28,3	0,3	3,3	0,0
Accertato	8.064,2	10.664,5	12.712,2	4.648,1	57,6	2.047,7	19,2
Riscosso totale	14.666,2	35.442,1	37.076,8	22.410,7	152,8	1.634,8	4,6
Riscosso comp.	8.891,3	10.067,8	11.873,2	2.981,9	33,5	1.805,4	17,9
Versamenti totali	9.930,0	10.298,1	11.906,7	1.976,7	19,9	1.608,6	15,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Entrando nel dettaglio delle singole voci si evidenzia quanto segue.

Le entrate da “concessione dei beni del demanio pubblico aeronautico” (capitolo 2612/2), sono aumentate in termini di accertamenti, di riscossioni e di versamenti totali sia rispetto al 2019 che avendo riguardo al 2020, mentre i “proventi da utilizzo di acque pubbliche” (capitolo 2608), registrano una diminuzione rispetto al 2020, in termini di accertamenti, riscosso totale e di competenza e versamenti totali, mentre rispetto al 2019 si registra un aumento in termini di accertamento (+22,3 per cento), un consistente aumento in termini di riscosso totale (+365,8 per cento) ma una diminuzione del riscosso competenza (-31,7) ed un significativo decremento dei versamenti totali (-43,2 per cento), passando da 4,9 milioni del 2019 a 2,8 milioni del 2021.

Le entrate da “concessione dei beni di demanio pubblico militare” (capitolo 2612/3), hanno registrato, in termini di accertato, un andamento sostanzialmente costante, attestatosi su 1,4 milioni nell’ultimo triennio. Andamenti simili possono riferirsi per il riscosso totale, che passa da 2,1 milioni del 2019 a 2,2 milioni del 2020 per tornare a 2,1 milioni del 2021, e il versato totale, che, dopo 1,2 milioni versati nel 2019 e 2020, si attesta a circa 1,1 milioni nel 2021.

l’inadempimento dell’obbligo di pagamento, in quanto il predetto Sistema –non contiene le informazioni necessarie (data di notifica della seconda richiesta di pagamento) per l’attivazione della riscossione coattiva. In merito alle criticità rilevate con riferimento alla gestione di tali proventi, si rinvia – per ogni approfondimento – alla relazione sulla “Gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi” approvata dalla Sez. centrale di controllo delle Amministrazioni dello Stato con la deliberazione del 21 dicembre 2021, n. 20/2021/G.

Con riferimento ai beni del Demanio militare, la gestione è affidata al Ministero della difesa che è titolare della riscossione, salvo i casi nei quali l’Agenzia del demanio partecipa alla sottoscrizione dell’atto di concessione (es. i cousi) e cura la relativa riscossione.

Per i beni del Demanio idrico, i soggetti gestori sono le Regioni, gli Enti locali, il Ministero dell’ambiente ed i Consorzi idrici. La correlata attività di riscossione e la gestione dei versamenti è affidata alle Regioni ed alle Province. I proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono introitati dalle competenti Regioni.

Per quanto riguarda il Demanio Aeronautico-civile, i soggetti coinvolti sono il MIMS e l’ENAC. L’attività di riscossione è affidata all’ENAC ed all’Agenzia del Demanio.

Per il Demanio stradale, invece, i soggetti interessati sono il MIMS e l’ANAS e l’attività di riscossione e di versamento è affidata all’ANAS, alle Regioni ed agli Enti locali.

Per quanto riguarda il Demanio Storico Artistico, è stato riferito che l’Agenzia del demanio gestisce quelli non in consegna al Ministero della cultura. Pertanto, i proventi sono gestiti, in termini di riscossione e versamenti, in parte dall’Agenzia del demanio e in parte dal Ministero della cultura. Risultano in atti, però, solo i dati contabili relativi ai proventi di diretta gestione del Demanio.

TAVOLA 1.22

DETTAGLIO CAPITOLI/ARTICOLI DEI PROVENTI DI NON DIRETTA
GESTIONE DEL DEMANIO 2019-2021

(in migliaia)

Non diretta gestione Demanio									
cod.	Tributo	Cap/art							
814T	PROVENTI MINIERE PERTINENTI ALLO STATO	2603/1	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
		Prev. Iniz. Comp.	1.000,0	1.000,0	1.000,0	-	0	-	0
		Prev. Def. Comp.	1.000,0	1.000,0	1.000,0	-	0	-	0
		Accertato	525,5	666,1	736,9	211,4	40,2	70,8	10,6
		Riscosso totale	623,3	775,8	868,9	245,6	39,4	93,1	12
		Riscosso comp.	506,8	659,2	736,9	230,1	45,4	77,6	11,8
		Versamenti totali	510,0	653,9	754,8	244,8	48	100,9	15,4
815T	PROVENTI SORGENTI TERMALI E MINERALI	2603/2	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
		Prev. Iniz. Comp.	-	-	-	-	-	-	-
		Prev. Def. Comp.	-	-	-	-	-	-	-
		Accertato	0,8	-	9,1	8,3	1006,7	9,1	-
		Riscosso totale	12,2	10,7	20,0	7,8	64	9,2	85,9
		Riscosso comp.	0,8	-	9,1	8,3	1006,7	9,1	-
		Versamenti totali	1,4	0,0	10,0	8,6	599,3	10,0	1.887.439,60
816T	CANONE ANNUO RIC. E COLT. CROTERIE	2611	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
		Prev. Iniz. Comp.	150,0	150,0	150,0	-	0	-	0
		Prev. Def. Comp.	150,0	150,0	150,0	-	0	-	0
		Accertato	319,3	126,7	323,3	4,0	1,3	196,6	155,1
		Riscosso totale	324,5	144,4	327,1	2,6	0,8	182,7	126,6
		Riscosso comp.	310,2	126,7	319,5	9,3	3	192,8	152,1
		Versamenti totali	310,9	138,8	321,3	10,4	3,3	182,5	131,5
825T	PROVENTI DELLE UTIL. ACQUE PUBBLICHE	2608	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
		Prev. Iniz. Comp.	1.500,0	1.504,1	1.500,0	-	0	-4,1	-0,3
		Prev. Def. Comp.	1.500,0	1.503,0	1.500,0	-	0	-3,0	-0,2
		Accertato	2.563,6	3.371,4	3.135,3	571,7	22,3	-36,1	-7
		Riscosso totale	4.919,6	23.557,8	22.916,5	17.996,8	365,8	-641,4	-2,7
		Riscosso comp.	4.051,6	3.104,9	2.767,6	-1.283,9	-31,7	-337,3	-10,9
		Versamenti totali	4.905,4	3.417,0	2.786,6	-2.118,9	-43,2	-630,5	-18,5
832T	CONCESSIONI DI SPIAGGE LACUALI	2616	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
		Prev. Iniz. Comp.	15,0	42,3	43,3	28,3	188,7	1,0	2,4
		Prev. Def. Comp.	15,0	36,0	43,3	28,3	188,7	7,3	20,3
		Accertato	7,8	19,6	6,4	-1,4	-18,4	-13,2	-67,4
		Riscosso totale	666,8	535,9	522,6	-144,1	-21,6	-13,2	-2,5
		Riscosso comp.	7,8	19,6	6,4	-1,4	-18,4	-13,2	-67,4
		Versamenti totali	157,8	19,6	6,5	-151,3	-95,9	-13,2	-67
835T	OPERE PUBBL. BONIFICA E PERTINENZE RELATIVE	2614	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
		Prev. Iniz. Comp.	-	-	-	-	-	-	-
		Prev. Def. Comp.	-	-	-	-	-	-	-
		Accertato	9,0	8,3	7,0	-1,9	-21,4	-1,2	-14,7
		Riscosso totale	1.170,0	1.157,5	1.157,8	-12,2	-1	0,3	0
		Riscosso comp.	8,8	7,9	7,0	-0,721,63	-19,6	-0,8	-10,4
		Versamenti totali	20,6	6,8	7,1	-13,5	-65,4	0,4	5,5
836T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. AGRICOLTICO	2612/2	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
		Prev. Iniz. Comp.	4.000,0	4.000,1	4.000,0	-	0	-0,1	0
		Prev. Def. Comp.	4.000,0	4.000,0	4.000,0	-	0	-	0
		Accertato	3.258,2	5.031,8	7.143,5	3.885,3	119,2	2.111,8	42
		Riscosso totale	4.851,9	7.015,7	9.116,2	4.264,3	87,9	2.100,4	29,9
		Riscosso comp.	2.844,0	4.965,2	6.960,1	4.116,1	144,7	1.994,9	40,2
		Versamenti totali	2.821,6	4.872,9	6.931,4	4.109,9	145,7	2.058,5	42,2
840T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. MILITARE	2612/3	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
		Prev. Iniz. Comp.	2.000,0	2.001,3	2.000,0	-	0	-1,3	-0,1
		Prev. Def. Comp.	2.000,0	2.001,0	2.000,0	-	0	-1,0	0
		Accertato	1.380,0	1.440,6	1.350,6	-29,4	-2,1	-90,0	-6,3
		Riscosso totale	2.097,9	2.244,1	2.147,8	49,9	2,4	-96,4	-4,3
		Riscosso comp.	1.161,3	1.184,3	1.066,5	-94,9	-8,2	-117,8	-9,9
		Versamenti totali	1.202,3	1.189,1	1.088,9	-113,4	-9,4	-100,1	-8,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Alla luce delle risultanze contabili riportate nella Tavola 1.22, emerge la valorizzazione a zero delle previsioni iniziali e definitive delle entrate da “proventi sorgenti termali e minerali dello Stato” da “Opere pubbliche di bonifica e pertinenze relative”.

Dal 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 (pari a circa 50 milioni) registra un miglioramento rispetto al 2020 (pari a circa 44,5 milioni) ed un peggioramento rispetto al 2019 (pari a circa 57,1 milioni)

TAVOLA 1.23

PROVENTI DI DIRETTA E NON DIRETTA GESTIONE DEL DEMANIO: RISCOSSIONI 2019-2021

(in migliaia)

RISCOSSIONI DI DIRETTA GESTIONE								
cod.	Tributo	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
809T	INDENNITA' E INTERESSI MORA PER ENTRATE DEMANIALI	628,0	405,1	619,6	-8,4	-1,3	214,5	53,0
811T	REDDITI DI BENI IMMOBILI PATRIMONIALI	29.152,2	22.755,2	26.464,2	-2.688,0	-9,2	3.709,0	16,3
834T	CONC. BENI DEMANIO PUBBL. ARTISTICO STORICO	12.851,2	9.607,3	9.454,2	-3.397,0	-26,4	-153,0	-1,6
837T	ENTRATE EVENT. DIVERSE DIR. CENTRALE DEMANIO	6.241,0	4.391,8	5.135,3	-1.105,7	-17,7	743,5	16,9
847T	ALTRI PROVENTI DEMANIALI	8.200,3	7.295,6	8.750,7	550,3	6,7	1.455,1	19,9
854T	SOMME OCCUP.AREE URBANIZZ.C.435 legge311/04	71,6	30,9	4,9	-66,7	-93,2	-26,1	-84,3
856T	SOMME OCCUP. AREE SCONFINAMENTI ART.5BIS d.l.143/03	21,7	78,5	41,6	19,9	91,7	-36,9	-47,0
TOTALE		57.166,0	44.564,3	50.470,5	-6.695,6	-11,7	5.906,1	13,3
RISCOSSIONI DI NON DIRETTA GESTIONE								
cod.	Tributo	2019	2020	2021	Diff. 2021-2019	Diff. % 2021-2019	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020
814T	PROVENTI MINIERE PERTINENTI ALLO STATO	483,6	629,2	741,8	258,2	53,4	112,6	17,9
815T	PROVENTI SORGENTI TERMALI E MINERALI STATO	0,8			-0,8	-100,0	0,0	
816T	CANONE ANNUO RIC. E COLT. RIS. GEOTERMICHE	299,2	125,9	321,3	22,1	7,4	195,5	155,3
825T	PROVENTI DELLE UTIL. ACQUE PUBBLICHE	4.000,6	3.072,0	2.767,7	-1.233,0	-30,8	-304,3	-9,9
832T	CONCESSIONI DI SPIAGGE LACUALI	7,4	7,1	6,6	-0,8	-10,8	-0,5	-7,3
835T	OPERE PUBBL. BONIFICA E PERTINENZE RELATIVE	8,8	7,5	6,8	-1,9	-22,1	-0,7	-9,4
836T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. AERONAUTICO	2.907,6	4.783,3	7.981,4	5.073,8	174,5	3.198,1	66,9
840T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. MILITARE	1.180,4	1.158,9	1.083,1	-97,4	-8,3	-75,9	-6,6
817T	DIRITTI PERMESSI PROSP. E RIC. MINERARIA	476,6	258,0	216,5	-260,1	-54,6	-41,5	-16,1
TOTALE		9.365,1	10.042,0	13.125,1	3.760,0	40,2	3.083,1	30,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dell'Agenzia del Demanio

Anche alla luce della modestia - in linea assoluta - degli introiti all'esame, al fine di valorizzarne le redditività, si rileva 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.

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

L'esercizio 2021 evidenzia un aumento dei residui attivi rispetto all'anno precedente. Essi passano 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 pari a 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. La seguente tavola riassume l'andamento dell'aggregato dal 2017 al 2021.

TAVOLA 1.24

RESTI DA RISCOUTERE RIPORTATI NEL CONSUNTIVO, DISTINTI PER CC E CR – SERIE STORICA 2017-2021⁴⁶

(in milioni)					
	2017	2018	2019	2020	2021
Somme da riscuotere in conto competenza	59.917	59.753	61.409	53.309	46.994
Somme da riscuotere in conto residui	99.344	104.894	108.476	111.727	117.790
Totale somme da riscuotere	159.261	164.647	169.885	165.036	164.784

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da allegati 24 al conto consuntivo delle entrate – esercizi 2017-2021

Analizzando il trend (tavola 1.25), si evidenzia la progressiva riduzione dei residui da riscuotere in conto competenza e, al contrario, la costante crescita dei residui da riscuotere in conto residui⁴⁷.

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, il "da riscuotere residui" raggiunge il consistente importo di 80,4 miliardi, pari al 68,3 per cento delle entrate finali, mentre quello di competenza si attesta 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).

TAVOLA 1.25

RESTI DA RISCOUTERE, INCIDENZA PERCENTUALE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRA TRIBUTARIE SULLE ENTRATE FINALI – SERIE STORICA 2019-2021⁴⁸

(in milioni)															
	ENTRATE TRIBUTARIE						ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE						ENTRATE FINALI		
	2019	Inc %/EE Finali	2020	Inc %/EE Finali	2021	Inc %/EE Finali	2019	Inc %/EE Finali	2020	Inc %/EE Finali	2021	Inc %/EE Finali	2019	2020	2021
Da Risc. Comp.	33.094	53,9	27.690	51,9	23.164	49,3	28.283	46,1	25.600	48,0	23.827	50,7	61.409	53.309	46.994
Da Risc. Res.	33.820	31,2	34.407	30,8	36.653	31,1	73.981	68,2	76.640	68,6	80.443	68,3	108.476	111.727	117.790
Da Risc. Totale	66.915	39,4	62.097	37,6	59.818	36,3	102.264	60,2	102.240	62,0	104.271	63,3	169.884	165.036	164.784

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le somme rimaste da versare (tavola 1.26), pari a complessivi 48,2 miliardi, ineriscono per circa 45 miliardi alle entrate tributarie (di cui 16,9 miliardi da esercizi precedenti e 28 miliardi di competenza dell'esercizio 2021) 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).

⁴⁶ Cfr. dati ripresi da Relazione su "Attendibilità delle entrate", Volume III, Tomo I

⁴⁷ Dal 2017 al 2021 si è passati da 794 miliardi del 2017 agli oltre 964 miliardi del 2021, con un incremento di oltre 42,5 miliardi circa all'anno (circa il 5 per cento annuo) (cfr. par. 3.6.1, Volume III, Tomo I "Attendibilità delle entrate").

⁴⁸ Le entrate patrimoniali incidono sulle entrate finali per lo 0,4 per cento (media 2019-2021).

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), diversamente quelli relativi alle entrate extratributarie sono in diminuzione, facendo registrare -671 milioni, pari al -17,4 per cento rispetto al 2020 (-31,8 per cento rispetto al 2019).

TAVOLA 1.26

RESTI DA VERSARE, INCIDENZA PERCENTUALE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRA TRIBUTARIE SULLE ENTRATE FINALI – SERIE STORICA 2019-2021⁴⁹

(in milioni)

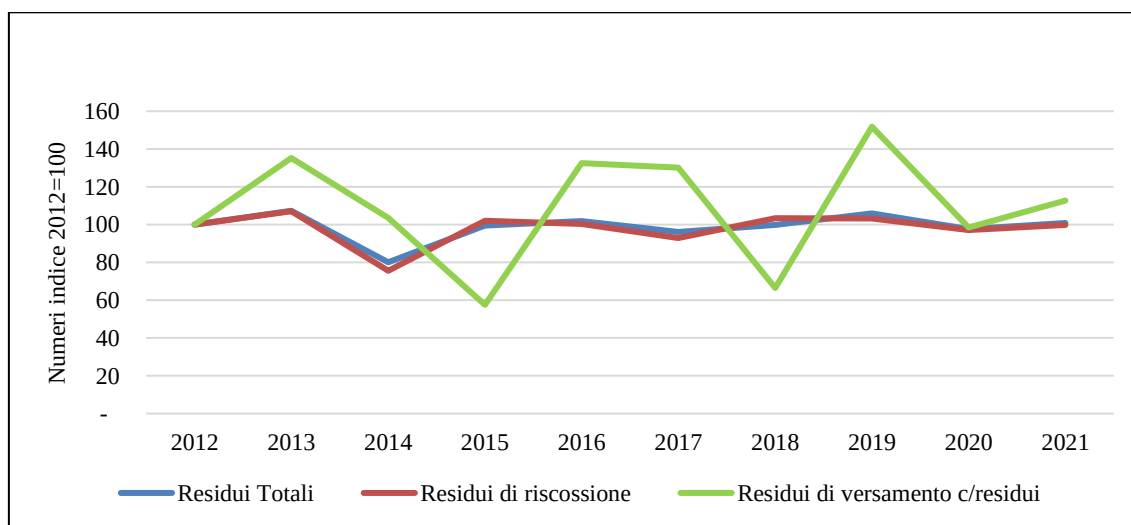
	ENTRATE TRIBUTARIE						ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE						ENTRATE FINALI		
	2019	Inc %/EE Finali	2020	Inc %/EE Finali	2021	Inc %/EE Finali	2019	Inc %/EE Finali	2020	Inc %/EE Finali	2021	Inc %/EE Finali	2019	2020	2021
Da Vers. Comp.	26.356	88,9	27.371	91,9	28.041	94,3	3.301	11,1	2.409	8,1	1.701	5,7	29.657	29.781	29.743
Da Vers. Res.	15.207	91,5	14.879	90,9	16.920	91,8	1.409	8,5	1.482	9,1	1.511	8,2	16.619	16.365	18.435
Da Vers. Totale	41.563	89,8	42.251	91,6	44.961	93,3	4.710	10,2	3.891	8,4	3.213	6,7	46.277	46.146	48.177

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'andamento complessivo, negli ultimi dieci anni, dei residui attivi, in termini di “residui di riscossione totali” e di “residui da versamento in conto residui” è rappresentato nel seguente grafico 1.4.

GRAFICO 1.4

LA DINAMICA DEI RESIDUI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il fenomeno, come è noto, si concentra in particolare sulle entrate da ruoli, 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 riscossione⁵⁰. Da ciò l'obbligo di procedere, in via prodromica, alla predisposizione del

⁴⁹ Le entrate patrimoniali incidono sulle entrate finali per lo 0,01 per cento (media 2019-2021).

⁵⁰ Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'art. 268 del r.d. n. 827 del 1924 (“Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato”) “I crediti riconosciuti assolutamente inesigibili non sono compresi nel rendiconto generale consuntivo, anche se non sia stato provveduto alla eliminazione dalle scritture a norma dell'ultimo comma del precedente art.263. Quelli incerti perché giudiziariamente controversi e quelli di dubbia e

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. Il procedimento seguito, illustrato dettagliatamente nella relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrate⁵¹, nel 2021, si è sviluppato, sostanzialmente nei seguenti passaggi:

- rettifica in aumento, per 34.174,69 euro, a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi;
- variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24" per -2,7 milioni;
- ulteriori correttivi che includono l'aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie), la cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 56,1 miliardi (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli;
- abbattimenti, crescenti negli anni⁵², richiesti dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (riduzioni Allegato 24 al Rendiconto), che nel 2021 sono risultati pari a 799,3 miliardi

Come già rilevato da questa Corte nell'ambito delle precedenti relazioni, ciascuna di tali circostanze contribuisce a non rendere perfettamente intellegibili - a fine esercizio - le effettive consistenze (e le rispettive fonti) dell'entrata del bilancio dello Stato. Ci si riferisce, in particolare, alle compensazioni in azzeramento automatico degli importi negativi, ai correttivi necessitati dalle informazioni contabili ritardatarie (fenomeni, entrambi, pressoché azzerati nel 2021, in continuità con il trend in miglioramento già rilevato nel 2020), agli abbattimenti crescenti negli anni che – 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 bilancio⁵³.

In particolare, ai fini dell'elaborazione dell'Allegato 24, la metodologia seguita dall'Agenzia delle entrate si basa su una valutazione di presunta "incassabilità", in termini percentuali, delle partite creditorie. Tale stima si basa sui seguenti elementi:

- posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali e ditte fallite, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 96,1 per cento, con un valore di presunto realizzo pari a soli 5,26 miliardi (circa il 4,12 per cento);
- soggetti deceduti o ditte cessate, per le quali il valore di presunto realizzo del credito è stato stimato in circa 3,66 miliardi, ossia il 2,83 per cento del carico netto, con una percentuale di abbattimento del credito residuo dell'ordine del 96,8 per cento;
- nullatenenti e soggetti verso i quali sono state esperite, invano, azioni esecutive/cautelari, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 100 per cento;

difficile esazione sono, in complesso, calcolati nel rendiconto solo per la parte su cui, a giudizio dell'amministrazione, si può fare assegnamento secondo le probabilità della loro riscossione. I residui di entrata, di cui sia legalmente dilazionata la scadenza, sono eliminati dal conto dei residui, per formare oggetto di nuova iscrizione in bilancio alle scadenze stabilite. La eliminazione è disposta mediante decreti dei singoli ministri, da sottoporsi alla registrazione della Corte dei conti."

⁵¹ Cfr. Volume III, "Attendibilità delle scritture contabili", Tomo I, cit.

⁵² Gli abbattimenti di resti da riscuotere, pari a -212.070 nel 2010, erano cresciuti fino a -534.196 nel 2015, collocandosi nel 2016 a -583.030 milioni, nel 2017 a -635.221, nel 2018 a -677.574, nel 2019 a -719.424, nel 2020 a 762.820 milioni e, come già detto, nel 2021 a 799.271 milioni.

⁵³ Si rinvia ai successivi paragrafi del presente capitolo, per l'analisi delle criticità evidenziate in merito all'efficienza del sistema di riscossione coattivo delle entrate.

- soggetti effettivamente solvibili (85 miliardi di carico netto), per i quali il valore di presunto realizzo del credito relativo ai ruoli emessi a carico risulta essere pari a 11 miliardi, con una percentuale di abbattimento pari all'80,7 per cento⁵⁴.

Nel complesso, quindi, secondo gli abbattimenti come sopra operati, il valore di presunto realizzo del credito relativo al carico affidato al 31 dicembre 2021 all'Agenzia delle entrate si attesterebbe in circa 30,34 miliardi, pari al 3,66 per cento del carico stesso, 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).

TAVOLA 1.27

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

Carico netto	Totale	Falliti	Deceduti o Ditte cessate	Altri soggetti			Rate a scadere su dilazioni non revocate
				Esecutiva/cautelare e Solo cautelare	Anagrafe tributaria negativa	Posizioni solvibili	
Totale complessivo carico ruoli affidato	1.101	161	159	507	127	147	
(-) Sgravi per indebitato	212	21	24	87	18	62	
Carico netto	890	140	135	420	109	85	
(-) Riscosso	61	6	4	32	2	17	
(-) Quote annullate	14	0,8	2	7	2	2	
Residuo lordo	815	133	129	381	105	66	
(-) Sospensioni	35	6	2	20	2	6	
(-) Rateazioni	10	0,1	0,2	6	0,4	3	
RESIDUO NETTO	770	127	127	355	103	57	10
Incassi futuri stimati	30	5	4			11	10
in %	3,9	3,9	3,2			19,3	100,0
Riduzioni	740	122	123	355	103	46	
in %	96,1	96,1	96,8	100,0	100,0	80,7	

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

Alla luce di quanto sopra, si confermano le criticità, già evidenziate nell'ambito dei precedenti giudizi di parifica, in merito alla dinamica di gestione dei residui e, in particolare, di quelli provenienti dagli esercizi precedenti, *in primis*, in termini di attendibilità dell'ammontare complessivo registrato nel bilancio⁵⁵.

⁵⁴ Secondo quanto riportato nella Nota Metodologica per la "Determinazione dei valori di presunto realizzo dei residui da riscuotere al 31/12/2021 relativa ai ruoli" (prot. Corte dei conti n. 1811 del 20 giugno 2022) "il valore del carico lordo 2021 affidato all'Agenzia delle entrate ammonta a circa 1.101 miliardi. Di questi, il 19,22 per cento è stato annullato (sgravi per indebitato) poiché ritenuto non dovuto dai contribuenti, a seguito di provvedimenti di autotutela o di sentenze. Dei restanti circa 890 miliardi, quasi il 46 per cento è ritenuto di difficile riscuotibilità, perché inerente – per circa 127,71 miliardi – a soggetti falliti (in relazione ai quali, il valore di presumibile realizzo si attesta a circa 5,26 miliardi, pari al 4,12 per cento), per 127, 3 miliardi a persone decedute e imprese cessate (in relazione ai quali, il valore di presumibile realizzo è quantificato in 3,66 miliardi, pari al 2,83 per cento), per 101, 93 miliardi a soggetti ritenuti nullatenenti (ritenuti al 100 per cento non incassabili), per 14,25 miliardi a quote già annullate a seguito dell'integrale pagamento delle somme dovute per la definizione agevolata e dello stralcio dei carichi sino a 1.000 euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, per circa 35,5 miliardi in ragione della sospensione della relativa attività di riscossione. Inoltre, dei residui 483,16 miliardi, il 73,52 per cento (pari a 355,23 miliardi) si riferisce a posizioni per cui sono state tentate azioni cautelari e/o esecutive che non hanno dato esito. Considerando ulteriori 10,3 miliardi relativi a rate per riscossioni già dilazionate e circa 60,57 miliardi già riscossi, il carico residuo si riduce a poco più di 57 miliardi.

Di questi circa 57 miliardi, relativi a crediti verso soggetti esistenti e "solvibili", il valore stimato di realizzo ammonta a circa 11,2 miliardi (pari al 19,50 per cento)".

⁵⁵ Alla luce dei riscontri effettuati in sede di verifica dell'attendibilità delle entrate, i cui esiti sono illustrati nell'ambito di questa Relazione, nel Volume III, "Attendibilità delle scritture contabile", Tomo I è emerso che "(..), dal 2017 al 2021, la riduzione delle somme rimaste da riscuotere (ergo, il riconoscimento di inesigibilità e la conseguente sostanziale rinuncia alle somme medesime) è risultata addirittura superiore all'incremento annuale dei resti da riscuotere. In altri termini, tutte le maggiori somme da riscuotere trasferite all'esercizio seguente risultano in pratica

La sussistenza di una così grande mole di residui attivi, nonostante le alte percentuali di abbattimento, pone problemi in termini di effettiva esigibilità dei crediti sottesi e, quindi, di effettiva consistenza della massa attiva del bilancio.

Il tutto considerando che la procedura di abbattimento dei residui riguarda solo n. 20 capitoli/articoli delle entrate del Titolo I e II⁵⁶.

Si ribadisce, inoltre, scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non offre la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni sui residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti.

Infatti, 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 esercizio⁵⁷.

Anche quest'anno, quindi, all'esito delle verifiche effettuate e riportate, nel dettaglio, nell'ambito della già citata "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 bilancio⁵⁸.

assorbite, cioè "annullate", dalla predetta riduzione. Ulteriore profilo negativo è costituito dal costante aumento dell'incidenza percentuale della riduzione dei residui sul totale degli stessi: invero, la percentuale dell'80 per cento del 2017 è regolarmente aumentata, fino ad arrivare all'82,9 per cento nel 2021".

⁵⁶ Nell'ambito della "Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata" viene rilevato che "(...) non v'è alcuna spiegazione del fatto che, per il Dipartimento del tesoro e la voce "altri capitoli" i residui siano classificati di "riscossione certa, quantunque ritardata" nella loro totalità (...) Relativamente al fatto (già segnalato negli anni scorsi) che, mentre per i capitoli del "Dipartimento delle finanze" nell'allegato 24 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 24, nell'ambito della sperimentazione sull'accertamento qualificato, possa prevedere il dettaglio anche di questi capitoli. (cfr. par. 3.5, Volume III "Attendibilità delle scritture contabili", Tomo I).

⁵⁷ Problematica più diffusamente analizzata e descritta nella "Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata", Volume III, Tomo I, della presente relazione.

⁵⁸ In particolare, nell'ambito della Relazione sull'attendibilità dell'entrata, al par. 3.6.2. ("Inattendibilità dell'entità dei residui considerati di riscossione certa"), viene rilevato (*rectius* ribadito) che "l'appostamento di queste entrate nel consuntivo non risponde ai vigenti principi contabili e, segnatamente, ai principi di veridicità, attendibilità e correttezza. Si è infatti rilevato costantemente, in contabilità residui, che l'ammontare delle somme rimosse e versate, sommato alle somme rimosse rimaste da versare, per ogni esercizio finanziario è stato di gran lunga inferiore alle somme annualmente considerate di "riscossione certa quantunque ritardata", per tacere del fatto che, come pure si è osservato, il riscosso dell'anno va anche depurato dei residui di versamento". Viene rilevata, quindi, una "distanza, incolmabile, tra le somme annualmente considerate di "riscossione certa" e le somme effettivamente rimosse, come contabilizzate l'anno successivo: il fenomeno si ripete, anno dopo anno, e l'importo del riscosso totale in ogni esercizio si attesta su valori tutto sommato costanti, sempre enormemente inferiori alle somme annualmente considerate di "riscossione certa" (in disparte le discrepanze tra il valore risultante dal SICR e quello indicato nel Rendiconto dematerializzato; discrepanze che, peraltro, per il riscosso rilevato nell'ultimo biennio appaiono particolarmente rilevanti). Sotto quest'ultimo profilo, il dato delle riscossioni effettive del 2021, rispetto al valore indicato nel consuntivo 2020, desta una duplice preoccupazione: non solo il riscosso, pur restando sostanzialmente stabile l'importo considerato come "certo", si è drasticamente ridimensionato rispetto ai tre anni precedenti (in una misura compresa tra il 50 per cento e il 70 per cento in meno), ma si è altresì fortemente divaricata la forbice tra il residuo netto rilevato sul SICR (poco meno di 2.800 milioni, cioè il 1,64 per cento) rispetto a quello rilevato da RENDE (circa 4.500 milioni, cioè il 2,66 per cento). Ad ogni modo, la previsione verosimile di entrata, posto che ogni anno l'importo totale del riscosso nell'esercizio si attesta su valori che non hanno mai raggiunto il 6 per cento di quanto indicato in bilancio, non può essere, ragionevolmente, quella ivi indicata come "certa".

2. L'attività di accertamento e di controllo tributario

2.1. I controlli dell'Agenzia delle entrate

Premessa

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 2020⁵⁹.

Se la grande riduzione del numero di controlli nel 2020 poteva trovare parziale spiegazione nelle nuove disposizioni sul contraddittorio applicabili agli atti di accertamento ordinari emessi dal 1° luglio di tale anno⁶⁰, la nuova forte flessione non sembra riconducibile a tale circostanza. Né sono di ausilio per meglio comprendere le attività di accertamento programmate per gli anni 2020 e 2021 le Convenzioni stipulate tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Direttore dell'Agenzia delle entrate. Infatti, con la convenzione per il triennio 2019-2021 del 6 dicembre 2019, nell'ambito dell'area del contrasto dell'evasione, veniva indicato quale target di produzione l'esecuzione di 130.000 accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti per il 2020 e di 140.000 per il 2021 (sono stati 135.448 quelli consuntivati dall'Agenzia per l'anno 2019); mentre con la convenzione per il triennio 2020-2022 dell'11 gennaio 2021 è stato indicato un target di soli 100.000 accertamenti ordinari II.DD., IVA e IRAP emessi/eseguiti per il 2020 e di 120.000 per il 2021 (gli accertamenti ordinari consuntivati nel 2019 erano stati 268.137).

⁵⁹ Per quanto specificamente concerne l'attività svolta nel 2020, va tenuto presente che, per effetto di quanto previsto dall'art. 157, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (da ultimo sostituito dall'art. 22-bis, comma 1, lett. a, del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21) una parte degli atti di accertamento, di contestazione, di irrogazione delle sanzioni, di recupero dei crediti d'imposta, di liquidazione e di rettifica e liquidazione, per i quali i termini di decadenza, calcolati senza tener conto del periodo di sospensione di cui all'art. 67, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, scadevano tra l'8 marzo 2020 e il 31 dicembre 2020, sono stati emessi entro il 31 dicembre 2020 e sono stati notificati nel periodo compreso tra il 1° marzo 2021 e il 28 febbraio 2022 (salvi casi di indifferibilità e urgenza, o al fine del perfezionamento degli adempimenti fiscali che richiedono il contestuale versamento di tributi).

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

Alla luce della citata sopravvenuta normativa, gli atti di accertamento perfezionati dall'Agenzia delle entrate nel corso del 2020 solo in parte sono stati notificati ai contribuenti nel 2020. Onde evitare il decorso del termine di decadenza una buona parte degli atti è stata rilevata attraverso il sistema di gestione documentale e notificata dal 1° marzo 2021 fino al 28 febbraio 2022.

⁶⁰ Per effetto di quanto previsto dall'art. 4-octies del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, gli atti di accertamento ordinari emessi dal 1° luglio 2020 sono soggetti all'obbligo del contraddittorio preventivo salvo particolari eccezioni e qualora tra la data di comparizione indicata nell'invito notificato al contribuente dall'ufficio e quella di decadenza dell'attività di controllo prevista 43 del d.P.R. n. 600/1973 e 57 del d.P.R. n. 633/1972 intercorrano meno di 90 giorni, il termine di decadenza per la notificazione dell'atto di accertamento è automaticamente prorogato di 120 giorni.

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

Come già rilevato in sede di Relazione sul Rendiconto 2020, di tale eventualità, che presumibilmente avrebbe dovuto riguardare alcune decine di migliaia di atti di accertamento sostanzialmente riferibili all'attività del 2020, sebbene né protocollati entro il 31 dicembre 2020 né notificati entro la stessa data, l'Agenzia non ha riferito.

Nonostante tali difficoltà di confronto, anche per l'esercizio 2021 come già per l'esercizio 2020, si ritiene opportuno mantenere l'impostazione dell'analisi adottata per le Relazioni 2019 e precedenti, anche allo scopo di consentire una sia pur incompleta valutazione degli effetti prodotti dall'emergenza sulle ordinarie attività di controllo.

La corretta valutazione dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle entrate rende comunque necessario distinguere, anche nel 2021, i risultati riferibili all'attività di accertamento e controllo sostanziale da quelli conseguiti a seguito dell'invio delle lettere volte a evidenziare possibili irregolarità ed omissioni, nonché da quelli derivanti dalla liquidazione automatizzata delle somme risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti, gestita sulla base di procedure informatiche centralizzate. La prima riflette, infatti, in modo specifico e diretto l'attività di contrasto all'evasione sostanziale svolta dagli uffici dell'Agenzia, anche avvalendosi dell'apporto istruttorio fornito dai reparti della Guardia di finanza; gli introiti derivanti dall'invio delle lettere riflettono, sia pure parzialmente, la capacità del Sistema Informativo di monitorare tempestivamente gli adempimenti posti in essere dai contribuenti, sollecitandoli al ravvedimento; infine, i risultati finanziari derivanti dalla gestione automatizzata delle dichiarazioni e degli atti si riconnettono direttamente al comportamento errato, generalmente per omissione, tenuto dai contribuenti in sede di "autoliquidazione" e versamento dei tributi corrispondenti alle stesse dichiarazioni e atti presentati.

2.1.1. I risultati dell'attività di controllo sostanziale

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 2019⁶¹.

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).

TAVOLA 2.1

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
Totale	8.042	6.175	6.821	3.260	3.752

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente le entrate realizzate fino al 31 dicembre 2021 a seguito dell'attività di accertamento sostanziale (escluso il settore Registro) svolta negli anni dal 2012 al 2021 sono disaggregate per anno di esecuzione e per classi di recupero. 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. Per quanto concerne l'attività svolta nel 2019, va segnalato che la forte concentrazione degli introiti conseguiti (fino

⁶¹ Nel 2020 si sono del tutto esauriti gli effetti della inclusione tra i risultati dell'attività di controllo e di accertamento sostanziale svolta dall'Agenzia delle entrate della gestione delle istanze presentate negli anni precedenti per la regolarizzazione delle attività detenute illecitamente all'estero (c.d. *voluntary disclosure*) in ragione di un criterio di consuntivazione che nelle relazioni precedenti è stato ritenuto non convincente. Nel triennio 2016-2018, in particolare, il fenomeno è stato alquanto rilevante, essendo stati inclusi nel risultato complessivo rendicontato anche gli introiti conseguiti a seguito della gestione delle suddette istanze presentate nel 2015 (4.113 milioni di euro per il 2016 e 399,8 milioni per il 2017 e 275 milioni per il 2018) che hanno dato luogo a 323.861 atti di accertamento/adesione nel 2016, a 7.582 atti nel 2017 e a 43.960 atti nel 2018. Tale specifica attività operativa, di carattere straordinario, si è caratterizzata per modalità esecutive molto diverse dalla tradizionale attività di controllo e accertamento pur avendo comportato, evidentemente, un elevato assorbimento di risorse operative per il trattamento delle istanze.

al 31 dicembre 2021) nella fascia di importo superiore a 10 milioni (37,7 per cento) deriva dalla definizione di un singolo accertamento scaturito dalla cooperazione tra l'autorità giudiziaria, la Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate, che ha comportato l'acquisizione di un versamento di imposta per un ammontare di oltre un miliardo di euro.

TAVOLA 2.2

ENTRATE FINO AL 31/12/2021 REALIZZATE DA CONTROLLI SOSTANZIALI
PER CLASSI DI RECUPERO*

(in milioni)

Anno di effettuazione del controllo	fino a 5.000	da 5.001 a 20.000	da 20.001 a 100.000	da 100.001 a 1.000.000	da 1.000.001 a 10.000.000	oltre 10.000.000	% importi > 10 milioni su totale	Totale
2012	480,0	669,5	955,7	1.346,7	1.801,5	1.372,9	20,7%	6.626,5
2013	484,0	632,1	871,7	1.280,9	1.386,8	1.113,1	19,3%	5.768,6
2014	459,9	576,3	812,0	1.385,1	1.994,4	1.237,7	19,1%	6.465,4
2015	473,0	551,2	758,0	1.114,2	1.198,8	830,0	16,9%	4.925,2
2016	647,3	1.003,6	1.380,1	1.786,6	1.274,8	416,6	6,4%	6.508,9
2017	351,0	377,4	597,7	1.055,4	1.105,9	575,9	14,2%	4.063,3
2018	334,1	388,9	628,2	1.077,9	1.159,6	469,5	11,6%	4.058,2
2019	251,8	283,2	437,2	697,7	835,6	1.351,1	35,0%	3.856,6
2020	95,0	75,6	100,6	259,6	262,5	25,4	3,1%	818,7
2021	43,5	53,2	64,3	170,8	238,4	11,9	2,0%	582,2

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

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 precedente⁶², 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). Va ricordato che tali accertamenti automatizzati, basati direttamente su incroci dei dati presenti nell'Anagrafe tributaria, sono in genere di agevole esecuzione anche se di minore rilevanza e significatività. Resta da valutare se la flessione verificatasi nell'ultimo biennio sia da mettere in relazione soltanto alla più generale

⁶² Per quanto specificamente riguarda l'attività realizzata nel 2020, va ricordato che per effetto delle disposizioni recate dall'art. 157 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, la notifica degli atti di accertamento in scadenza fino al 31 dicembre 2020 è stata prorogata fino al 28 febbraio 2022 ferma restando la necessità della loro emissione (cioè protocollazione informatica) entro il 31 dicembre 2020. L'art. 157, comma 1, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, come sostituito dall'art. 22-bis, comma 1, lett. a), del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, stabilisce che "In deroga a quanto previsto dall'art. 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, gli atti di accertamento, di contestazione, di irrogazione delle sanzioni, di recupero dei crediti d'imposta, di liquidazione e di rettifica e liquidazione, per i quali i termini di decadenza, calcolati senza tener conto del periodo di sospensione di cui all'art. 67, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, scadono tra l'8 marzo 2020 e il 31 dicembre 2020, sono emessi entro il 31 dicembre 2020 e sono notificati nel periodo compreso tra il 1° marzo 2021 e il 28 febbraio 2022, salvi casi di indifferibilità e urgenza, o al fine del perfezionamento degli adempimenti fiscali che richiedono il contestuale versamento di tributi."

stasi nell'attività di controllo insorta dal marzo 2020 a causa della pandemia o se sia stata determinata anche da altre cause⁶³.

Anche il settore del Registro ha fatto emergere una ulteriore riduzione del numero di accertamenti eseguiti, passati da 8.003 nel 2020 a 5.916 nel 2021 (-26,1 per cento), con un radicale ridimensionamento dell'attività rispetto ai livelli degli anni precedenti.

TAVOLA 2.3

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

ATTIVITÀ	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
di cui:								
Adesioni voluntary disclosure	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
di cui:								
accertamenti da studi di settore	2.531	1.814	1.040	149	38	10	101	216
accertamenti sintetici	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
di cui:								
controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24	7.857	7.032	7.039	3.921	1.506	2.415		9.607
controlli sui crediti d'imposta (incremento occupazionale – investimenti)	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

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 Paese⁶⁴. 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 imposte⁶⁵.

⁶³ Va, al riguardo, tenuto presente che una parte delle comunicazioni che l'Agenzia delle entrate invia ai contribuenti dopo la presentazione della dichiarazione per segnalare omissioni riscontrate in via automatizzata si traduce in ravvedimento senza più necessità di emissione dell'accertamento parziale automatizzato (si veda la Tavola 2.28). Inoltre, va tenuto presente che alcune delle situazioni che in passato davano luogo ad accertamento parziale oggi vengono segnalate preventivamente ai contribuenti attraverso la precompilazione della dichiarazione.

⁶⁴ Sul tema si veda, da ultimo, la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2021 (art. 10-bis, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196), allegata alla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza del 2021:

https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/nadef_2021/Relazione_economia_non_osservata.pdf

⁶⁵ Cfr da ultimo delib. n. SSRRCO/6/2022/AUD, Audizione della Corte dei conti sul Documento di economia e finanza 2022, *La politica delle entrate*, pag. 23 e segg.

Si rinnova, pertanto, in questa sede l'auspicio che, in coerenza con le indicazioni formulate nella Riforma 1.12 del Piano di ripresa e resilienza (PNRR)⁶⁶ 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 attesa⁶⁷.

2.1.2. I controlli documentali

Quanto ai risultati quantitativi nel 2021 si accentua la flessione dei controlli documentali *ex art. 36-ter* del d.P.R. n. 600 del 1973. L'attività relativa al periodo d'imposta 2018 ha comportato l'emanazione di 286.767 comunicazioni a fronte di 361.910 comunicazioni per il periodo d'imposta precedente. Quanto al modesto numero di comunicazioni che hanno dato luogo a un incasso entro il 31 dicembre 2021, va tenuto presente che in base alle disposizioni contenute nell'art. 157 del d.l. n. 34 del 2020, e successive modificazioni, l'invio delle comunicazioni degli esiti relative all'anno d'imposta 2017 è stato sospeso dall'8 marzo 2020 ed è ripreso soltanto il 1° marzo 2021. Da tale ultima data è iniziato anche l'invio graduale delle comunicazioni relative al periodo d'imposta 2018 nel frattempo elaborate⁶⁸.

Prescindendo dalla sospensione citata, va tenuto presente, come già evidenziato in sede di commento alla tavola 2.1, a proposito della parallela progressiva riduzione degli introiti derivanti da tale attività, che in termini prospettici, la diminuzione di tale tipologia di controlli debba ritenersi coerente con la precompilazione delle dichiarazioni modelli 730 e *Redditi* e con l'ampio patrimonio informativo a disposizione dell'Amministrazione, considerato che i controlli da *36-ter* concernono essenzialmente detrazioni IRPEF correlate ad oneri oggi quasi del tutto interessati alla precompilazione delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche.

TAVOLA 2.4

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

Attività relativa ai "controlli documentali" (art. 36-ter)	Periodo d'imposta				
	2014	2015	2016	2017	2018
Numero comunicazioni emesse a seguito dei controlli nel quinquennio 2014-2018	422.291	408.810	402.841	361.910	286.767
di cui incassate	351.221	345.956	384.416	170.166	85.041

*I dati relativi all'anno d'imposta 2018 non sono definitivi.

Fonte: Agenzia delle entrate

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

Nella tavola che segue gli accertamenti eseguiti ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA e controllo sostanziale realizzata dall'Agenzia delle entrate nel 2021 sono distinti per tipologia di contribuente, per metodologia di controllo adottata e per fasce di maggiore imposta accertata (MIA).

Pur con il relativo significato che presentano i dati dell'attività svolta nel 2021, in tale anno si attenua l'elevata concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo:

⁶⁶ In merito si veda la deliberazione SSRRCO/4/2022/REF delle Sezioni Riunite in sede di controllo concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

⁶⁷ Per le considerazioni della Corte riguardo alle misure previste e a quelle auspiccate si rinvia alla deliberazione SSRRCO/6/2022/AUD delle Sezioni Riunite in sede di controllo concernente l'Audizione della Corte dei conti sul Documento di economia e finanza 2022, *La politica delle entrate*, pag. 23 e segg.

⁶⁸ Prov. dell'Agenzia delle entrate prot. 88314 del 6 aprile 2021.

su un totale complessivo di 131.517 controlli sono stati 50.938, pari al 38,7 per cento del totale, i controlli che hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta ricompreso tra 0 e 1.549 euro (nel 2020, con un numero complessivo più che doppio di controlli eseguiti, la percentuale di controlli rientranti nella suddetta fascia di recupero potenziale era stata del 61,8 per cento).

In ogni caso va tenuto presente che tale dato ricomprende, oltre agli accertamenti con esito effettivamente negativo e a quelli poi completamente annullati in autotutela, anche situazioni diverse quali accertamenti per il recupero di perdite riportabili a carico di soggetti IRES, accertamenti a carico di società di persone o società di capitali tassate “per trasparenza”.

Ancora una volta si rileva 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.

Tra i controlli che hanno comportato un recupero fino a 1.549 euro, la massima incidenza si rileva tra gli accertamenti parziali automatizzati (32.392 su 44.443, pari al 72,9 per cento). Notevole rilievo hanno pure, in questa fascia, gli accertamenti ordinari riguardanti gli altri contribuenti (12.480 accertamenti su un totale di 35.782, pari al 34,9 per cento). Si riduce lievemente, rispetto al passato, l’incidenza di questa fascia di minore recupero per i controlli nei confronti delle piccole imprese (10 per cento), mentre risulta più elevata nel caso dei lavoratori autonomi e dei professionisti (19,8 per cento).

TAVOLA 2.5

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI ACCERTAMENTI, IMPOSTE DIRETTE E IVA
ESEGUITI NEL 2021 PER FASCIA DI MIA

FASCIA DI MIA	GRANDI CONTRIBUENTI	IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	IMPRESE MINORI	LAVORATORI AUTONOMI	ENTI NON COMMERCIALI	DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	ALTRI	TOTALE ACCERTAMENTI ORDINARI	ACCERTAMENTI PARZIALI AUTOMATIZZATI	Totale accertamenti ILDD, IVA e IRAP
0*	93	220	1.688	972	42	80	2.443	5.538	8.393	13.931
0,01 - 516	6	7	69	27	14		372	495	4.764	5.259
516,01 - 1.549	35	95	1.880	643	178	8	9.665	12.504	19.234	31.738
1.549,01 - 2.582	23	69	1.212	551	115	10	5.009	6.989	7.074	14.063
2.582,01 - 5.164	25	172	2.937	1.190	229	36	7.262	11.851	3.926	15.777
5.164,01 - 10.329	47	179	5.086	1.674	299	60	4.267	11.612	875	12.487
10.329,01 - 15.494	36	175	3.845	945	208	39	1.836	7.084	116	7.200
15.494,01 - 25.823	54	247	5.016	1.018	236	30	1.712	8.313	54	8.367
25.823,01 - 36.152	50	192	3.038	439	137	17	794	4.667	6	4.673
36.152,01 - 51.646	53	224	2.843	313	109	15	700	4.257	1	4.258
51.646,01 - 103.291	97	417	3.789	337	149	17	853	5.659		5.659
103.291,01 - 154.937	68	224	1.415	87	48	5	294	2.141		2.141
154.937,01 - 185.925	26	90	514	26	17	1	84	758		758
185.925,01 - 309.874	91	262	1.200	32	15	2	206	1.808		1.808
309.874,01 - 413.165	45	124	466	5	6	1	71	718		718
413.165,01 - 516.457	38	73	288	5	1	1	46	452		452
516.457,01 - 1.549.371	147	308	812	11	14		121	1.413		1.413
1.549.371,01 - 2.582.284	48	132	119	3	1		26	329		329
2.582.284,01 - 5.164.569	32	132	92	5	1		18	280		280
5.164.569,01 - 15.493.707	39	83	41	1	3		3	170		170
15.493.707,01 - 25.822.845	8	2	6		1			17		17
OLTRE 25.822.845,01	6	6	7					19		19
Totale	1.067	3.433	36.363	8.284	1.823	322	35.782	87.074	44.443	131.517

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

Fonte: Agenzia delle entrate

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).

TAVOLA 2.6

MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

	2017	2018	2019	2020	2021
MIA accertamenti ai fini imposte dirette, IVA e IRAP	18.023	16.919	17.535	11.866	7.799
MIA accertamenti parziali imposte dirette	314	319	289	185	56
MIA accertamenti in materia di imposte di registro e altre imposte correlate	256	196	165	79	105
Totale MIA	18.593	17.434	17.989	12.130	7.960

Fonte: Agenzia delle entrate

Ritornando agli aspetti quantitativi dell'attività di controllo sostanziale, la tavola che segue mette in luce il quasi completo azzeramento di tutte le tipologie di attività istruttoria esterna (nella quale rientrano gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali). I controlli esterni si riducono dell'80 per cento rispetto all'anno precedente e del 98,4 per cento rispetto al 2019.

TAVOLA 2.7

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

ATTIVITÀ	Numero controlli eseguiti				
	2017	2018	2019	2020	2021
Attività istruttoria esterna	34.479	31.907	28.212	2.210	441
Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni	281	304	292	52	43
Verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti	8.418	8.339	7.947	946	282
Accessi brevi ¹	25.780	23.264	19.973	1.212	116
di cui:					
Accessi brevi per il controllo dei dati per gli studi di settore	17.481	14.264	9.135	495	41

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

Fonte: Agenzia delle entrate

I dati riportati nella tavola 2.8 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.

TAVOLA 2.8

RILIEVI DA VERBALI DI CONSTATAZIONE IN MATERIA DI IMPOSTE SUL REDDITO E DI IVA AGENZIA ENTRATE
(in migliaia)

Imposte sui redditi*					
Descrizione rilievo	2017	2018	2019	2020	2021
Totale	6.859.799,6	5.440.323,5	13.052.140,2	1.345.886,4	1.153.042,4
di cui:					
Maggiori ricavi da operazioni inesistenti	58.989,9	63.649,6	177.662,2	46.905,8	30.154,5
Maggiori ricavi da operazioni non dichiarate, constatate, ecc.	1.316.729,0	1.293.566,8	2.007.312,0	107.602,9	228.881,5
Minori costi da operazioni inesistenti	439.993,6	382.249,0	2.839.993,8	342.338,2	458.013,8
Minori costi da oneri non inerenti, non documentate, ecc.	968.400,5	706.473,5	726.735,4	161.516,9	79.093,0
altro	4.075.686,6	2.994.384,6	7.300.436,8	687.522,7	356.899,6

IVA*					
Descrizione rilievo	2017	2018	2019	2020	2021
Totale	960.047,6	1.187.414,0	1.767.418,2	496.178,1	426.426,8
di cui:					
<i>Omessa/infedele dichiarazione di operazioni attive constatate</i>	249.512,7	330.965,0	373.962,3	40.017,5	28.373,2
<i>IVA da fatture emesse per operazioni inesistenti</i>	70.636,1	57.025,4	81.608,7	65.014,9	64.481,1
<i>Indebita detrazione d'imposta</i>	497.860,3	654.666,6	1.179.672,6	344.871,1	297.767,4
<i>altro</i>	142.038,5	144.757,0	132.174,6	46.274,5	35.805,1

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola 2.9 sono riportati, distintamente per Amministrazione verbalizzante, gli introiti cumulati conseguiti alla fine del 2021 a fronte dei controlli basati anche su indagini esterne eseguiti nell'ultimo quinquennio. I dati sono fortemente condizionati dalla sostanziale stasi dell'attività verificatasi nel biennio 2020-2021.

TAVOLA 2.9

INTROITI CUMULATI AL 31/12/2021 CONSEGUITI A SEGUITO DI CONTROLLI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE CHE INCLUDONO INDAGINI ESTERNE*

(in milioni)

Controlli esterni	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
PVC GdF	803,3	48,9	697,7	47,0	1.531,3	70,6	117,3	39,9	96,7	54,5
PVC Agenzia entrate	826,7	50,3	775,6	52,2	627,1	28,9	174,5	59,4	78,5	44,3
PVC Dogane	7,2	0,4	8,4	0,6	5,4	0,2	1	0,3	1,3	0,7
PVC SIAE	5,1	0,3	4,2	0,3	4,4	0,2	1,2	0,4	0,8	0,5
Totale	1.642,3	100,0	1.485,9	100,0	2.168,2	100,0	294,0	100,0	177,3	100,0

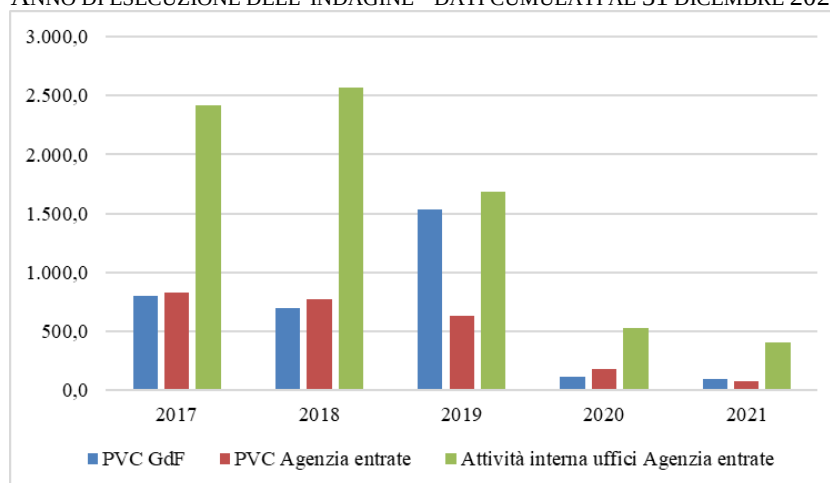
*Gli importi comprendono imposte, sanzioni e interessi (quest'ultima voce non comprende gli interessi corrisposti unitariamente al tributo nei versamenti diretti F24)

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel grafico che segue sono posti a confronto gli introiti da accertamento alla data del 31 dicembre 2021 basati su indagini esterne (distintamente per verbali Gdf e verbali Agenzia entrate) con quelli derivanti da attività esclusivamente interna dell'Agenzia delle entrate.

GRAFICO 2.1

CONFRONTO INTROITI DA ACCERTAMENTI BASATI SULLE INDAGINI ESTERNE E SU ATTIVITÀ INTERNA
ANNO DI ESECUZIONE DELL'INDAGINE - DATI CUMULATI AL 31 DICEMBRE 2021



Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente sono riportati gli introiti al 31 dicembre 2021 conseguenti ad atti di accertamento supportati da controlli interni o esterni svolti negli anni dal 2017 al 2021. Gli introiti, in quanto cumulati, sono di regola fisiologicamente decrescenti, in quanto in parte influenzati dai tempi del contenzioso e della riscossione. Come già segnalato al punto 2.1.1, il dato relativo ai controlli esterni effettuati nel 2019 risulta influenzato da un singolo risultato di eccezionale importo.

TAVOLA 2.10

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

(in milioni)

Anno di esecuzione	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
Totale controlli esterni	1.642,3	40,4	1.485,9	36,6	2.168,2	56,2	294,0	35,9	177,3	30,4
Attività interna uffici Agenzia entrate**	2.421,0	59,6	2.572,4	63,4	1.688,3	43,8	524,8	64,1	405,0	69,6
Totale	4.063,3	100	4.058,3	100,0	3.856,5	100,0	818,8	100,0	582,3	100,0

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

**Inviti, questionari, indagini finanziarie, ecc.

Fonte: Agenzia delle Entrate

La distribuzione tra le diverse tipologie di contribuenti del numero di accertamenti e della relativa maggiore imposta accertata (MIA), confrontata con i risultati dell'anno precedente (si veda la tavola 2.11) mette in luce la drastica riduzione del numero di controlli eseguiti per tutte le tipologie di controlli e, in particolare, per le imprese di piccole dimensioni e i lavoratori autonomi. In crescita il valore mediano della MIA per effetto della riduzione numerica degli accertamenti.

TAVOLA 2.11

DISTRIBUZIONE ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA
ANNO 2020-2021

	Numero accertamenti 2020	Numero accertamenti 2021	MIA 2020 (milioni)	MIA 2021 (milioni)	Valore mediano MIA 2020 (migliaia)	Valore mediano MIA 2021 (migliaia)
Grandi contribuenti	1.459	1.067	2.235	1.153	147.468	113.565
Imprese di medie dimensioni	4.493	3.433	2.685	2.155	61.911	64.845
Imprese di piccole dimensioni	44.204	36.363	5.664	3.580	17.573	17.952
Lavoratori autonomi	15.328	8.284	213	166	4.478	7.056
Determinazione sintetica del reddito	475	322	9	6	9.968	7.130
Enti non commerciali	2.872	1.823	86	108	2.023	11.144
Altri acc. diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	59.893	35.782	973	631	7.386	2.664
Totale	128.724	87.074	11.866	7.799	4.932	7.503

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.4. La frequenza dei controlli sostanziali

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

In considerazione della situazione che si è determinata nel biennio 2020-2021 per effetto dell'epidemia da Covid-19 il confronto assume un significato molto relativo.

A tal fine si è confrontato il dato numerico dei contribuenti inclusi nei diversi studi di settore⁶⁹, con il numero di accertamenti, di tutte le tipologie, eseguiti nel quinquennio 2017-2021 per i medesimi aggregati.

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

Risulta del tutto evidente come le probabilità siano comunque molto limitate: a livello complessivo, per le categorie economiche indicate. 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.

L'inidoneità, per intensità e per modalità attuative, dell'azione di controllo dell'Amministrazione a modificare i comportamenti fiscali è indirettamente confermata dalla misura dell'evasione fornita annualmente dai rapporti emanati dall'apposita Commissione ministeriale⁷⁰.

TAVOLA 2.12

FREQUENZA DEI CONTROLLI SOSTANZIALI IN RAPPORTO ALLA NUMEROSITÀ DEI CONTRIBUENTI

Descrizione studio	N. contribuenti a cui si applicano i controlli*	Anno di esecuzione dei controlli					Incidenza % su platea				
		2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020**	2021
Locazione, valorizzazione, compravendita di beni immobili propri	175.298	2.805	2.190	1.448	1.328	1.321	1,6%	1,2%	0,8%	0,8%	0,8%
Costruzioni	126.195	6.851	5.592	3.879	3.483	3.357	5,4%	4,4%	3,1%	2,8%	2,7%
Installazione di impianti elettrici e idraulici-sanitari	111.191	2.834	2.775	1.699	1.609	1.553	2,5%	2,5%	1,5%	1,4%	1,4%
Intermediari del commercio	107.073	3996	3.178	2.374	2.511	3.807	3,7%	3,0%	2,2%	2,3%	3,6%
Bar, gelaterie e pasticcerie	99.815	4.617	4.681	3.666	2.403	1.358	4,6%	4,7%	3,7%	2,4%	1,4%
Servizi di ristorazione	95.215	3.637	2.778	1.851	1.661	1.143	3,8%	2,9%	1,9%	1,7%	1,2%
Intonacatura, rivestimento e tinteggiatura	90.204	4.394	3.857	2.554	1.985	2.122	4,9%	4,3%	2,8%	2,2%	2,4%
Studi medici	87.343	1.280	1.261	1.178	1.448	986	1,5%	1,4%	1,3%	1,7%	1,1%
Servizi contabili e consulenze del lavoro	72.065	1.601	1.776	1.474	1.554	1.123	2,2%	2,5%	2,0%	2,2%	1,6%
Attività degli studi legali	70.103	1.634	1.350	1.083	2.769	1.497	2,3%	1,9%	1,5%	3,9%	2,1%
Totale	2.740.641	91.064	78.322	55.962	67.817	55.971	3,3%	2,9%	2,0%	2,5%	2,0%

* Contribuenti a cui si applicano gli studi di settore riferiti al periodo d'imposta 2019.

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

Fonte: Agenzia delle entrate

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.

2.1.5. I risultati finanziari dell'attività di controllo sostanziale

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

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

⁶⁹ Tale dato, tenendo conto dei soggetti effettivamente attivi nel settore e non di quelli complessivamente censiti nel relativo codice Ateco, risulta più significativo ai fini della valutazione.

⁷⁰ Si vedano le relazioni annuali sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegate alle Note di aggiornamento al Documento di economia e finanza previste dall'art. 10-bis, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196.

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.

Oltre alle entrate da azione di accertamento in senso proprio, andrebbero pure riferite all'azione di controllo sostanziale dell'Agenzia le entrate derivanti dalle lettere (prodotte in via automatizzata) per la "promozione della *compliance*".

TAVOLA 2.13

ENTRATE DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO SOSTANZIALE PER TIPO DI DEFINIZIONE

<i>(in milioni)</i>					
Entrate da Attività di Controllo Sostanziale (Accertamento)	2017	2018*	2019	2020	2021**
Ravvedimento operoso a seguito di attività istruttoria interna o esterna ***	133	156	234	168	188
Adesione ai verbali	100	30	6	0,4	0,0
Adesione all'accertamento	2.076	1.992	2.751	1.036	1.044
% adesione su totale.	28%	34%	41%	31%	28%
Acquiescenza	840	692	629	363	361
Conciliazione giudiziale	424	399	219	0,6	255,0
Registro	257	254	168	92	140
% registro su totale	3%	4%	2%	3%	4%
Ruoli	2.206	1.597	1.210	700	865
Voluntary disclosure - Atti di adesione	324	275	26	2	-
Voluntary disclosure - Atti di contestazione	76				-
Definizioni art. 1, 2, 6 e 7 d.l. 119/2018		53	907	375	331
Altre modalità di definizione e altre tipologie di controllo	1.421	617	590	552	515
Totale	7.857	6.065	6.740	3.289	3.699
Totale al netto della voluntary disclosure	7.457	5.790	6.714	3.287	3.699

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

**Dati 2021 di preconsuntivo.

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

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.6. Le diverse modalità di definizione degli accertamenti

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

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).

Anche dai risultati del 2021 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.

TAVOLA 2.14

ACCERTAMENTI ESEGUITI PER MODALITÀ DI DEFINIZIONE

Accertamenti eseguiti	2017		2018		2019		2020		2021	
Totale numero controlli	295.267		306.893		268.137		126.135		87.074	
di cui:							0		0	
definiti mediante istituti deflativi	87.659	(29,7%)	78.083	(25,4%)	86.627	(32,3%)	36.799	(29,2%)	25.725	(29,5%)
impugnati	19.593	(6,6%)	12.051	(3,9%)	29.246	(10,9%)	9.509	(7,5%)	6.003	(6,9%)
definiti per inerzia del contribuente	76.617	(25,9%)	77.883	(25,4%)	123.754	(46,2%)	49.200	(39,0%)	25.869	(29,7%)
non ancora imputati					1.217	(0,5%)	18.725	(14,8%)	22.782	(26,2%)
altro	111.398	(37,7%)	138.876	(45,3%)	27.293	(10,2%)	11.902	(9,4%)	6.695	(7,7%)
MIA complessiva*	18.023,2		16.918,8		17.313,7		11.444,0		7.799,0	
di cui:										
definiti mediante istituti deflativi	2.650,2	(14,7%)	2.598,8	(15,4%)	4.140,1	(23,9%)	1.176,8	(10,3%)	1.227,2	(15,7%)
impugnati	2.511,2	(13,9%)	2.420,7	(14,3%)	4.075,9	(23,5%)	3.643,1	(31,8%)	1.709,0	(21,9%)
definiti per inerzia del contribuente	5.255,9	(29,2%)	5.694,3	(33,7%)	8.776,4	(50,7%)	6.004,2	(52,5%)	2.702,6	(34,7%)
non ancora imputati					28,9	(0,2%)	569,3	(5,0%)	2.101,8	(26,9%)
altro	7.605,8	(42,2%)	6.205,0	(36,7%)	292,4	(1,7%)	50,6	(0,4%)	58,4	(0,7%)

* Importi MIA espressi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente sono disaggregati i dati delle “altre modalità di definizione” dei controlli nel triennio 2019-2021. Tale modalità di definizione residuale sembrerebbe aver assunto in sede di consuntivazione un effettivo carattere marginale.

TAVOLA 2.15

TIPOLOGIA DEFINIZIONE “ALTRO”

	Anno		
	2019	2020	2021
Annulati per autotutela	35,80%	42,60%	13,30%
Con esito negativo	34,10%	43,10%	58,30%
Definizione art. 1 d.l. 119/2018	26,20%	2,20%	0,20%
Ravvedimento totale	2,80%	12,10%	28,20
Voluntary disclosure autoliquidazione congrua	1,30%	-	-
TOTALE	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Agenzia delle entrate

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

TAVOLA 2.16

**NUMERO DEGLI ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA PRODUTTIVA,
NATURA GIURIDICA E MODALITÀ DI DEFINIZIONE DEL CONTROLLO— ANNO 2020-2021**

Soggetti accertati	Numero	SOCIETÀ' DI CAPITALI		SOCIETÀ' DI PERSONE		PERSONA FISICA		ALTRO		TOTALE	
		2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
GRANDI CONTRIBUENTI*	n. soggetti accertati (notificati)	660	486	3	2			29	26	692	514
	numero accertamenti	1.407	1.026	6	2	0	0	45	39	1.458	1.067
	di cui:									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	818	545					34	20	852	565
	impugnati	457	219	4	1			6	13	467	233
	definiti per inerzia del contribuente	40	16							40	16
	non ancora imputati	41	201					2	5	43	206
	altro	51	45	2	1			3	1	56	47
IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI*	n. soggetti accertati (notificati)	2.931	2.137	87	53	34	33	185	125	3.237	2.348
	numero accertamenti	4.068	3.153	103	60	41	41	254	179	4.466	3.433
	di cui:									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	1.698	1.368	38	27	9	7	67	49	1.812	1.451
	impugnati	968	592	31	12	10	9	89	42	1.098	655
	definiti per inerzia del contribuente	712	405	13	2	16	13	69	49	810	469
	non ancora imputati	335	457	11	16	4	10	16	28	366	511
	altro	355	331	10	3	2	2	13	11	380	347
IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI*	n. soggetti accertati (notificati)	13.693	11.218	4.654	3.440	15.959	14.661	1.739	1.178	36.045	30.497
	numero accertamenti	17.451	14.019	5.201	3.806	18.551	17.063	2.304	1.475	43.507	36.363
	di cui:									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	3.204	2.987	1.804	1.459	3.589	3.260	330	211	8.927	7.917
	impugnati	2.157	1.449	487	311	1.080	683	286	145	4.010	2.588
	definiti per inerzia del contribuente	9.167	5.259	1.884	937	10.985	7.816	1.360	645	23.396	14.657
	non ancora imputati	1699	3.368	590	758	2047	4.733	253	417	4.589	9.276
	altro	1.224	956	436	341	850	571	75	57	2.585	1.925
LAVORATORI AUTONOMI*	n. soggetti accertati (notificati)		7	17	20	13.980	7.483	382	292	14.379	7.802
	numero accertamenti	-	7	23	21	14.604	7.939	421	317	15.048	8.284
	di cui:									-	-
	definiti mediante istituti deflativi		3	8	8	4.537	2.639	204	170	4.749	2.820
	impugnati			1	3	561	442	48	33	610	478
	definiti per inerzia del contribuente			7	3	4.143	2.009	51	18	4.201	2.030
	non ancora imputati		2	4	4	2806	1.612	46	43	2.856	1.661
	altro		2	3	3	2.557	1.237	72	53	2.632	1.295
ENTI NON COMMERCIALI	n. soggetti accertati (notificati)	62	20	7	2	2	1	2.383	1.562	2.454	1.585
	numero accertamenti	72	21	8	3	3	1	2.732	1.798	2.815	1.823
	di cui:									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	25	8	1		3		860	512	889	520
	impugnati	11	6	1				358	210	370	216
	definiti per inerzia del contribuente	14	2	5	3			775	402	794	407

Soggetti accertati	Numero	SOCIETA' DI CAPITALI		SOCIETA' DI PERSONE		PERSONA FISICA		ALTRO		TOTALE	
		2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
	non ancora imputati	21	5	1			1	649	616	671	622
	altro	1						90	58	91	58
CON DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	n. soggetti accertati (notificati)					468	315			468	315
	numero accertamenti	-	-	-	-	470	322	-	-	470	322
	di cui:									-	-
	definiti mediante istituti deflativi					154	88			154	88
	impugnati					44	41			44	41
	definiti per inerzia del contribuente					131	73			131	73
	non ancora imputati					56	38			56	38
	altro					85	82			85	82
DIVERSI DA QUELLI SU REDDITI D'IMPRESA E LAVORO AUTONOMO	n. soggetti accertati (notificati)	1.132	692	169	90	53.179	32.215	244	103	54.724	33.100
	numero accertamenti	1.299	821	190	104	56.603	34.742	279	115	58.371	35.782
	di cui:									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	232	144	39	15	19.077	12.180	68	25	19.416	12.364
	impugnati	146	79	20	4	2.718	1.702	26	7	2.910	1.792
	definiti per inerzia del contribuente	680	330	75	31	18.951	7.802	122	54	19.828	8.217
	non ancora imputati	189	233	20	28	9889	10.189	46	18	10.144	10.468
	altro	52	35	36	26	5.968	2.869	17	11	6.073	2.941
Totale soggetti accertati	n. soggetti accertati (notificati)	18.478	14.560	4937	3607	83.622	54.708	4.962	3.286	111.999	76.161
	numero accertamenti	24.297	19.047	5531	3996	90.272	60.108	6.035	3923	126.135	87.074
	di cui:	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
	definiti mediante istituti deflativi	5977	5055	1890	1509	27.369	18.174	1563	987	36.799	25.725
	impugnati	3739	2345	544	331	4.413	2.877	813	450	9.509	6.003
	definiti per inerzia del contribuente	10613	6.012	1984	976	34.226	17.713	2377	1168	49.200	25.869
	non ancora imputati	2285	4266	626	806	14802	16.583	1012	1127	18.725	22.782
	altro	1683	1369	487	374	9.462	4.761	270	191	11.902	6.695

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.17

IMPORTI DEI CONTROLLI PER TIPOLOGIA PRODUTTIVA, NATURA GIURIDICA E MODALITÀ DI DEFINIZIONE – ANNO 2020-2021

Soggetti accertati	Valore	SOCIETÀ DI CAPITALI		SOCIETÀ DI PERSONE		PERSONA FISICA		ALTRO		TOTALE	
		2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
GRANDI CONTRIBUENTI	Importo accertamenti	1.997.552.905	1.105.502.190		7.545			20.261.603	47.016.721	2.020.143.072	1.152.526.256
	di cui:										
	definiti mediante istituti dell'ivi	1.334.418.015	342.764.864					10.459.631	20.987.673	455.587.946	363.752.537
	imputati	1.445.088.315	556.198.883					9.459.731	15.178.985	1.446.242.927	471.377.468
	definiti per inerzia del contribuente	100.682.619	44.067.553							100.682.619	44.067.553
	non ancora imputati	15.786.653	258.277.508					464.20	10.850.763	13.835.653	269.126.849
	altro	3.571.723	4.195.004		7345			21.3421	0	3.769.527	4.102.349
	Importo accertamenti	2.402.533.849	1.959.893.141		11.484.336	37.843.819	36.116.872	202.681.900	147.783.864	2.632.695.308	2.155.778.213
	di cui:										
	definiti mediante istituti dell'ivi	270.743.726	352.245.285		1.109.161	503.964	1.095.426	15.494.793	10.175.706	289.252.242	364.625.578
IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	imputati	618.068.226	577.652.846		5.819.220	6.078.784	1.416.718	48.988.034	717.923.085	629.676.818	717.923.085
	definiti per inerzia del contribuente	1.393.404.785	645.164.270		1.268.391	30.841.199	22.221.822	97.125.040	75.529.629	1.522.639.815	742.920.569
	non ancora imputati	101.641.118	370.301.389		496.888	3963.34	11.314.079	1.297.836	16.859.217	103.832.176	403.025.792
	altro	18.675.984	14.529.351		54.711	68.827	22.538	294.747	231.278	19.047.990	14.829.456
	Importo accertamenti	3.564.094.823	2.391.318.169		94.704.634	1.002.525.053	874.059.550	800.820.395	220.252.113	5.538.481.936	3.560.334.466
	di cui:										
	definiti mediante istituti dell'ivi	147.599.048	204.133.918		14.475.778	65.625.866	74.711.240	105.039.40	15.503.444	239.871.519	308.823.780
	imputati	488.199.930	302.018.08		68.493.133	120.870.580	54.265.197	49.032.238	22.077.199	1.171.395.981	395.648.968
	definiti per inerzia del contribuente	2.749.388.993	1.168.471.387		74.974.481	743.284.685	401.851.248	266.922.045	94.538.922	3.814.500.604	1.704.183.563
	non ancora imputati	171.470.603	712.090.322		10.396.700	70.442.230	336.711.666	28.696.446	87.895.335	281.065.979	1.157.274.462
LAVORATORI AUTONOMI	altro	7.436.249	6.420.734		1.225.247	2.301.692	6.520.199	648.626	237.513	11.427.853	14.403.693
	Importo accertamenti	-	60.037		309.243	195.016.718	155.851.775	4.249.800	3.030.106	199.576.061	165.319.309
	di cui:										
	definiti mediante istituti dell'ivi	17.867	17.867		72.481	47.368.082	43.335.623	1.401.540	1.477.303	48.842.103	44.470.400
	imputati	6.552	6.552		5.295	49.196.521	33.078.898	759.508	487.525	49.962.581	33.571.718
	definiti per inerzia del contribuente	400.34	135.25		214.363	6.502.766	59.277.042	41.756	283.713	50.900.381	45.283.248
	non ancora imputati										
	altro										
	Importo accertamenti	3.353.160	1.126.720		777.060	38.447	45.030.12	1.493.294	545.983	35.931.406	37.043.372
	di cui:										
ENTI NON COMMERCIALI	definiti mediante istituti dell'ivi	574.953	256.795		11.609	38.447		11.627.513	29.119.302	12.252.522	29.376.097
	imputati	1.168.169	250.739		509.577			30.802.218	47.071.857	32.479.984	47.222.596
	definiti per inerzia del contribuente	1.092.113	249.543		233.128			18.076.639	11.964.449	19.401.880	12.555.725
	non ancora imputati	517.905	369.653		22746			19.361.641	18.236.446	19.902.292	18.627.261
	altro	0						41.1948	172.559	411.948	172.559
	Importo accertamenti	0	0		0	8.785.899	6.296.426	0	0	8.785.899	6.296.426
	di cui:										
	definiti mediante istituti dell'ivi										
	imputati										
	definiti per inerzia del contribuente										
CON DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	altro										
	Importo accertamenti	43.718.686	46.646.434		1.356.000	508.115		751.6471	2.640.622	939.884.446	631.230.222
	di cui:										
	definiti mediante istituti dell'ivi	10.172.619	3.390.302		73.290	118.252.579	110.455.224	462.220	152.213	128.961.308	114.098.490
	imputati	9.345.145	10.092.313		116.755	212.435.017	118.722.503	1.032.179	528.737	222.929.096	129.448.264
	definiti per inerzia del contribuente	20.861.864	6.323.646		969.354	435.961.910	143.832.886	5.384.219	1.589.031	463.177.347	151.650.879
	non ancora imputati	3.006.780	25.532.319		192.941	110.063.740	189.782.269	636.128	365.228	113.889.589	215.917.978
	altro	332.278	1.307.854		3.660	59.475	18.642.171	1.125	5.113	10.917.106	7.799.039.132
	Importo accertamenti	8.011.252.823	5.504.546.701		185.447.172	2.131.503.225	1.653.786.838	1.115.812.128	527.288.039	11.444.015.348	7.799.039.132
	di cui:										
Totale soggetti accertati	definiti mediante istituti dell'ivi	874.178.661	902.809.031		15.724.697	233.851.156	231.266.815	49.997.237	77.415.641	1.176.829.858	1.227.316.184
	imputati	2.551.190.505	1.344.386.569		76.755.189	390.305.574	209.305.574	624.597.058	130.331.637	3.643.058.075	1.708.985.790
	definiti per inerzia del contribuente	4.265.435.374	1.864.276.309		46.076.669	1.273.207.610	698.379.021	387.936.319	183.965.744	6.004.239.420	2.702.537.833
	non ancora imputati	290.423.039	1.366.609.603		11.122.850	216.226.340	575.083.574	51.533.765	134.752.982	569.305.994	2.101.639.900
	altro	30.016.244	26.455.079		1.106.212	17.711.796	29.477.824	1.747.749	882.055	30.382.001	38.379.425
	Importo accertamenti										
	di cui:										
	definiti mediante istituti dell'ivi										
	imputati										
	definiti per inerzia del contribuente										

Fonte: Agenzia delle entrate

I dati riportati nella tavola 2.18, pur nei limiti dei risultati 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. 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).

TAVOLA 2.18

DISTRIBUZIONE DEGLI INTROITI DA CONTROLLI PER CLASSI DI RECUPERO
ANNO 2021

(in migliaia)

Introiti dell'anno 2021 da controlli sostanziali eseguiti nello stesso anno e negli anni precedenti							
Tipologia Soggetto*	fino a 5.000€	da 5.001 a 20.000€	da 20.001 a 100.000€	da 100.001 a 1.000.000€	da 1.000.001 a 10.000.000€	oltre 10.000.000€	Totale
Persone Fisiche e Società di persone	37.739,3	33.017,6	15.037,7	7.904,7	4.892,5		98.591,8
di cui:							
IMPOSTE DIRETTE	30.597,2	25.852,0	11.785,7	7.228,0	4.892,5		80.355,5
IVA	2.791,3	4.882,5	2.278,9	26,1			9.978,9
IRAP	1.335,2	1.528,2	453,6	95,9			3.412,9
Altri tributi	3.015,5	754,8	519,5	554,7			4.844,5
Persone Giuridiche	4.737,3	18.085,2	40.932,4	137.824,3	177.878,4	11.918,7	391.376,3
di cui:							
IMPOSTE DIRETTE	2.866,1	11.379,2	26.473,7	97.975,3	160.358,7	10.141,2	309.194,1
IVA	1.225,6	4.329,9	8.305,2	14.324,9	9.994,9		38.180,6
IRAP	614,3	2.298,4	6.061,9	24.778,1	7.524,7	1.777,5	43.054,9
Altri tributi	31,3	77,7	91,6	746,0	0,0	0,0	946,6
Altro**	1.059,0	2.141,0	8.346,4	25.060,1	55.654,2		92.260,7
Totale	43.535,6	53.243,8	64.316,4	170.789,1	238.425,1	11.918,7	582.228,7

*elaborazione effettuata in base al modello dichiarativo.

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

Fonte: Agenzia delle entrate

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

Come già rilevato nelle relazioni degli anni precedenti, le sanzioni accessorie previste dagli articoli 12⁷¹ del d.lgs. n. 471 e 21⁷² del d.lgs. n. 472 del 1997 dovrebbero costituire una componente non secondaria dell'intera strategia dei controlli fiscali, completando ed integrando

⁷¹ L'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 471/1997, recante la disciplina delle sanzioni accessorie in materia di imposte dirette ed imposta sul valore aggiunto, prevede che "Qualora siano state contestate ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, nel corso di un quinquennio, quattro distinte violazioni dell'obbligo di emettere la ricevuta fiscale o lo scontrino fiscale compiute in giorni diversi, anche se non sono state irrogate sanzioni accessorie in applicazione delle disposizioni del citato decreto legislativo n. 472 del 1997, è disposta la sospensione della licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'esercizio dell'attività medesima per un periodo da tre giorni ad un mese. In deroga all'art. 19, comma 7, del medesimo decreto legislativo n. 472 del 1997, il provvedimento di sospensione è immediatamente esecutivo. Se l'importo complessivo dei corrispettivi oggetto di contestazione eccede la somma di euro 50.000 la sospensione è disposta per un periodo da un mese a sei mesi".

⁷² L'art. 21 del d.lgs. n. 472 del 1997, recante disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per violazioni alle norme tributarie, prevede al comma 1 le seguenti sanzioni: a) l'interdizione, per una durata massima di sei mesi, dalle cariche di amministratore, sindaco o revisore di società di capitali e di enti con personalità giuridica, pubblici o privati; b) l'interdizione dalla partecipazione a gare per l'affidamento di pubblici appalti e forniture, per la durata massima di sei mesi; c) l'interdizione dal conseguimento di licenze, concessioni o autorizzazioni amministrative per l'esercizio di imprese o di attività di lavoro autonomo e la loro sospensione, per la durata massima di sei mesi; d) la sospensione, per la durata massima di sei mesi, dall'esercizio di attività di lavoro autonomo o di impresa diverse da quelle indicate nella lettera c).

le conseguenze di ordine meramente finanziario previste in caso di violazione agli obblighi tributari. L'applicazione di tali sanzioni, considerati gli effetti interdittivi in capo all'autore delle violazioni, riveste, pertanto, un autonomo e specifico rilievo gestionale.

In merito l'Agenzia delle entrate ha fornito i dati concernenti sull'applicazione delle suddette sanzioni nel periodo 2016-2021 riportati nella tavola che segue.

TAVOLA 2.19

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

	Tipologia di sanzione	Irrogate							Eseguite						
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sanzioni accessorie di cui all' art. 21 del d.lgs. 472 del 1997	Interdizione, per una durata massima di sei mesi, dalle cariche di amministratore, sindaco o revisore di società di capitali e di enti con personalità giuridica, pubblici o privati	2	0	0	0	56	94	41	0	0	0	0	0	93	0
	Interdizione dalla partecipazione a gare per l'affidamento di pubblici appalti e forniture, per la durata massima di sei mesi	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Interdizione dal conseguimento di licenze, concessioni o autorizzazioni amministrative per l'esercizio di imprese o di attività di lavoro autonomo e la loro sospensione, per la durata massima di sei mesi;	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
	Sospensione, per la durata massima di sei mesi, dall'esercizio di attività di lavoro autonomo o di impresa diverse da quelle indicate nella lettera c).	19	52	24	30	13	3	6	19	29	15	20	2	3	0
	Totale art. 21	52	52	24	30	70	97	47	29	29	15	20	3	96	0
Sanzioni accessorie di cui all' art. 12 del d.lgs. 471 del 1997	Provvedimenti di sospensione della licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'esercizio dell'attività medesima di cui all'art. 12 comma 2 del decreto legislativo n. 471 del 1997.	3.129	2.644	2.510	2.202	1.993	348	359	2.925	2.499	2.319	2.064	1.817	301	191
Totale (art. 21+ art. 12)		3.181	2.696	2.534	2.232	2.063	445	406	2.954	2.528	2.334	2.084	1.820	397	191

Fonte: Agenzia delle entrate

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

TAVOLA 2.20

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totale provvedimenti di sospensione notificati	2.644	2.510	2.202	1.993	348	359
di cui codici ATECO*:						
107110 Produzione di prodotti di panetteria freschi						9
471140 Minimercati e altri esercizi non specializzati di alimentari				75	8	
471990 Empori e negozi non specializzati di prodotti non alimentari	116	94	89	70	9	12
475999 Commercio al dettaglio di altri articoli per uso domestico						7
477110 Commercio al dettaglio di confezioni per adulti	194	169	159	122	9	16
478101 Commercio al dettaglio ambulante di prodotti ortofrutticoli	112	112	106	98	10	18
478109 Commercio al dettaglio ambulante altri prodotti alimentari	93		70		11	13
478201 Commercio al dettaglio ambulante di tessuti e art. Tessili	129	138	113	107	9	13
478904 Commercio al dettaglio ambulante chincaglieria e bigiotteria						9
478909 Commercio al dettaglio ambulante di altri prodotti nca	144	106	95	100	16	13
561011 Ristorazione con somministrazione	128	128	98	86	14	7

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
561020	Ristorazione senza somministrazione (con cibi da asporto)	115	104	108	93		
563000	Bar e altri esercizi simili senza cucina	166	141	136	106	15	
960201	Servizi dei saloni di barbiere e parrucchiere	134	142	136	95	10	

* 10 codici Ateco principali per ogni anno.

Fonte: Agenzia delle entrate

Da quanto emerge sia il numero di sanzioni di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 472/1997 che quello delle violazioni di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 471/1997 si è drasticamente ridotto nel biennio 2020-2021 rispetto agli anni precedenti in evidente correlazione con la contrazione dell'attività di controllo verificatasi in tali anni.

Prescindendo da ciò, si deve rilevare come complessivamente il numero delle sanzioni applicate sia incoerente con l'ampiezza dei fenomeni evasivi al cui contrasto le stesse sono finalizzate.

Emerge, comunque, l'esigenza di un attento esame dell'attività in materia, anche allo scopo di poter valutare gli effettivi esiti derivanti dall'applicazione delle suddette sanzioni quando la stessa sia demandata ad organismi esterni quali Camere di commercio, Comuni ecc.⁷³.

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

2.1.8. L'utilizzo dell'accertamento sintetico

Nella tavola che segue si espongono i dati relativi al numero di accertamenti sintetici effettuati ai fini dell'IRPEF nel quinquennio 2017-2021, ai sensi dell'art. 38, commi dal quarto al settimo, del d.P.R. n. 600, e i correlati introiti conseguiti.

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.

Secondo quanto emerge dalla precedente tavola 2.5, 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). Tale circostanza desta perplessità essendo in evidente contrasto con la natura stessa dell'accertamento sintetico che presuppone per la sua configurabilità e sostenibilità una rilevante divergenza tra il reddito dichiarato e quello sinteticamente accertabile.

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

Alla luce dei dati riportati si rileva la scarsa valorizzazione degli accertamenti sintetici nella complessiva strategia dei controlli fiscali, e in particolare di quelli che potrebbero essere fondati su fenomeni di ingiustificato incremento patrimoniale⁷⁴.

Va ribadita, dunque, l'esigenza di un utilizzo più intenso dello strumento in presenza di incrementi patrimoniali e manifestazioni di agiatezza, desumibili dalle indagini finanziarie e dagli

⁷³ Manca attualmente un'applicazione in grado di estendere automaticamente a tutti gli enti interessati la conoscenza della sanzione irrogata per i conseguenti provvedimenti di competenza.

⁷⁴ A conferma dell'assenza di una coerente strategia dei controlli fiscali, va ricordato che un decennio fa lo stesso accertamento sintetico è stato utilizzato per arrischiare aspettative di gettito. Ci si riferisce all'art. 83, commi 8 e 9, del d.l. n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133/2008 e al d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122/2010, che al nuovo accertamento sintetico aveva correlato una previsione di maggior gettito di ben 741,2 milioni nel 2011, 708,8 milioni nel 2012 e 814,7 milioni nel 2013.

altri elementi informativi di cui l'Amministrazione fiscale dispone, che risultino non coerenti con le posizioni reddituali dichiarate.

TAVOLA 2.21

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

Numero Accertamenti Sintetici Irpef	2017	2018	2019*	2020	2021
n. accertamenti eseguiti	2.024	2.784	1.850	475	322
di cui protocollato				247	
notificato				50	242
di cui (per tipologia contribuente):					
Numero Accertamenti sintetici su soggetti titolari di Reddito professionale o d'impresa	696	867	633	126	81
Evasori totali o para-totali	800	1.115	574	145	149
Altre tipologie di reddito	528	802	643	204	92
Risultati finanziari conseguiti al 31/12/2021 (in milioni)*	5,57	5,38	2,99	0,18	0,50

* Dati aggiornati al 3 febbraio 2022.

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.9. Il ricorso alle indagini finanziarie

Dopo la drastica riduzione delle indagini finanziarie autorizzate dall'Agenzia delle entrate che si era registrata nel 2015 (-61,4 per cento rispetto al 2014), e dopo la contenuta ripresa del triennio 2017-2019, il 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 realizzate⁷⁵.

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 agevolate⁷⁶.

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

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

⁷⁵ Per un'approfondita analisi in materia si richiama la deliberazione 26 luglio 2017, n. 11/2017/G, concernente l'utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale.

⁷⁶ L'art. 11 del dPCM n. 159 cit. reca specifiche disposizioni per il controllo, preventivo, automatico e generalizzato, con modalità telematica, dei dati finanziari contenuti nella dichiarazione sostitutiva unica (DSU) presentata dal richiedente la prestazione sociale agevolata, attraverso il confronto con i dati in possesso dell'Anagrafe dei rapporti finanziari gestita dall'Amministrazione fiscale.

Sempre con riferimento alla disciplina dell'Anagrafe dei rapporti va segnalato che con i commi da 681 a 686 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 è stata prevista una più ampia possibilità di utilizzo delle banche dati per il contrasto dell'evasione fiscale e, in particolare, a consentire l'impiego su ampia scala dell'archivio dei rapporti finanziari. Le nuove disposizioni, infatti, 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.

Come rilevato recentemente dalla Corte⁷⁷, l'interlocuzione tra l'Agenzia delle entrate e l'Ufficio del Garante della riservatezza dei dati personali sembrerebbe giunta ad un soddisfacente punto di convergenza (pareri del 22 dicembre 2021), creando così le condizioni per superare la disapplicazione, gravemente penalizzante per l'interesse erariale, della previsione contenuta nell'art. 1, comma 682, della legge n. 160 del 2019.

Andranno comunque attentamente monitorate le modalità di effettiva utilizzazione della disposizione.

TAVOLA 2.22

AGENZIA DELLE ENTRATE - INDAGINI FINANZIARIE AUTORIZZATE E MAGGIORE IMPOSTA
ACCERTATA

		<i>(in milioni)</i>		
Anno		N. Totale indagini finanziarie AUTORIZZATE (totale soggetti coinvolti)	N. Accertamenti II.DD, IRAP, IVA assistiti da Indagini finanziarie	Maggiore Imposta Accertata* (II.DD, IRAP, IVA)
2010		11.577	9.371	866
2011		16.628	10.869	1.129
2012		19.076	11.872	1.201
2013		14.773	12.069	1.134
2014		11.644	11.460	1.078
2015		4.498	5.426	409
2016		2.523	2.773	178
2017		2.755	2.393	213
2018		5.881	4.539	239
2019		6.145	6.337	355
2020	Totale	3.049	1.712	115
	protocollati		591	28
	notificati		490	78
2021		2.458	1.691	119

*Importi espressi in milioni di euro.

Fonte: Agenzia delle entrate

⁷⁷ In merito si veda la deliberazione SSRRCO/4/2022/REF delle Sezioni Riunite in sede di controllo concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

2.1.10. L'applicazione degli indici sintetici di affidabilità fiscale

Dal periodo d'imposta 2018 sono entrati in operatività, in luogo degli studi di settore, i nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale (ISAF) per gli esercenti attività di impresa, arti o professioni. Con tali indici, previsti dall'art. 9-bis del d.l. n. 50 del 2017, convertito nella legge n. 96 del 2017, la cui entrata in operatività è stata poi differita al periodo d'imposta 2018 dall'art. 1, comma 931, della legge n. 205 del 2017, si è inteso favorire più efficacemente l'emersione spontanea di redditi imponibili. Più specificamente, gli indici sono indicatori che, misurando attraverso un metodo statistico-economico, dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta, forniscono una sintesi di valori tramite la quale sarà possibile verificare la normalità e la coerenza della gestione professionale o aziendale dei contribuenti, correlando ad esse specifici benefici. Con l'introduzione degli indici è stata contemporaneamente prevista la progressiva eliminazione degli effetti derivanti dall'applicazione dei parametri e degli studi di settore⁷⁸.

Va ricordato che relativamente al periodo d'imposta 2020, gli indici sono stati oggetto di revisione, anche per tenere conto degli effetti di natura straordinaria della crisi economica indotta dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Per effetto di quanto previsto con decreti del 2 febbraio 2021 e del 30 aprile 2021 gli ISAF non sono stati applicati quando nel 2020 si è registrata una diminuzione di ricavi e compensi di almeno il 33 per cento rispetto al periodo d'imposta precedente, quando la partita Iva è stata aperta a partire dal 1° gennaio 2019 e quando sono esercitate in modo prevalente determinate attività economiche specificamente individuate⁷⁹.

Nella tavola che segue vengono riportati i dati relativi ai soggetti che nel 2021 hanno presentato la dichiarazione, relativa al periodo d'imposta 2020, applicando gli indici sintetici di affidabilità. Al riguardo, si rileva che il numero di soggetti che hanno dichiarato maggiori componenti positivi per migliorare il profilo di affidabilità, rispetto all'anno precedente è passato dai 210.449 del 2019 a 109.025 del 2020 ai, con un aumento dell'importo medio di maggior base imponibile per contribuente che è passato da 10.224 euro a 10.899 euro.

TAVOLA 2.23

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

Periodo d'imposta	Nr. contribuenti che hanno applicato gli studi di settore	Nr. contribuenti originariamente congrui a Studi di Settore	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Contribuenti con adeguamento in dichiarazione			
				Nr.	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Maggiore base imponibile	
						migliaia di euro	valore medio in euro ¹
2011	3.454.706	2.386.487	69,08%	399.889	11,6	3.072	7.683
2012	3.672.836	2.693.803	73,34%	334.441	9,1	2.220	6.639
2013	3.643.894	2.602.593	71,42%	347.292	9,5	2.204	6.346
2014	3.613.884	2.376.808	65,77%	363.729	10,1	2.320	6.379
2015	3.587.846	2.318.613	64,60%	349.027	9,7	2.359	6.758
2016*	3.418.548	2.176.554	63,67%	302.927	8,9	2.123	7.009
2017*	3.231.283	2.082.015	64,43%	277.364	8,6	2.182	7.866
Periodo d'imposta	Nr. contribuenti che hanno applicato gli indici sintetici di affidabilità fiscale	Nr. contribuenti con un punteggio di affidabilità superiore a 6	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli indici sintetici di affidabilità fiscale (%)	Contribuenti con che hanno dichiarato Ulteriori componenti positivi per migliorare il profilo di affidabilità*			
				Nr.	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli indici sintetici di affidabilità fiscale (%)	Maggiore base imponibile	
						migliaia di euro	valore medio in euro
2018	3.189.127	2.323.330	72,85%	293.475	9,2	2.519.168	8.584
2019	2.794.780	1.921.422	70,10%	210.449	7,5	2.151.707	10.224
2020	2.115.185	1.488.924	70,39%	109.025	5,2	1.188.238	10.899

* Per il periodo d'imposta 2020 i dati sono comprensivi anche dei soggetti che dichiarano una causa di esclusione.

Fonte: Agenzia delle entrate

⁷⁸ Con il d.m. 23 marzo 2018 sono stati approvati i primi 69 indici.

⁷⁹ Va tenuto presente che, anche per il periodo d'imposta 2021, è stata confermata l'esclusione nei confronti dei contribuenti che hanno subito una diminuzione dei ricavi ovvero dei compensi di almeno il 33 per cento nel periodo d'imposta 2021 rispetto al periodo d'imposta 2019.

TAVOLA 2.24

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

	2017	2018	2019	2020	2021
Accertamenti eseguiti	2.529	1.814	1.040	149	216
MIA*	26	18	13	1,7	4

*importi espressi in milioni di euro

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.25

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

Accertamenti eseguiti	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totale accertamenti	3.765	2.529	1.814	1.040	149	216
<i>di cui</i>						
definiti mediante istituti deflativi	52,46%	45,63%	52,73%	51,44%	46,40%	57,90%
impugnati	13,66%	14,78%	13,02%	14,12%	4,60%	9,30%
definiti per inerzia del contribuente	21,49%	26,23%	23,33%	22,23%	9,30%	14,40%
altro	12,39%	13,35%	10,92%	12,21%	39,70%	18,50%

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.11. La collaborazione dei Comuni

Nelle tavole che seguono sono riportati i prodotti realizzati e le relative somme riconosciute ai Comuni per effetto dell'attività svolta dai Comuni ai fini dell'azione di accertamento sostanziale dei tributi erariali, ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 203 del 2005, convertito nella legge n. 248 del 2005 e dell'art. 83, commi 16 e 17, del d.l. n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008. La situazione conseguente all'epidemia da Covid-19 ha determinato nel 2020 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.

TAVOLA 2.26

NUMERO ACCERTAMENTI REALIZZATI CON CONTRIBUTO DEI COMUNI*

Direzioni Regionali	2017	2018	2019	2020	2021
Abruzzo	2	0	0	0	0
Basilicata	1	0	0	0	0
Calabria	142	111	82	43	9
Campania	9	9	11	0	3
Emilia-Romagna	284	192	220	88	43
Friuli-Venezia-Giulia	17	9	22	8	5
Lazio	7	4	13	3	5
Liguria	206	108	123	43	45
Lombardia	206	130	163	58	44
Marche	8	20	25	8	1
Molise	2	0	0	1	0
Piemonte	60	63	35	10	11
Puglia	8	3	5	7	2
Sardegna	18	5	4	1	4
Sicilia	60	72	27	16	4
Toscana	84	48	41	18	14
Trentino-Alto Adige	1	1	0	1	1
Umbria	15	12	11	1	0
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0
Veneto	42	49	34	29	18
Totale	1.172	836	816	335	209

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel 2021 i Comuni che hanno dato luogo al maggior numero di accertamenti sono quelli della Liguria (45 controlli), della Lombardia (44 controlli) e dell'Emilia-Romagna (43 controlli). Pur prendendo in considerazione l'intero quinquennio 2017-2021 risulta del tutto marginale l'apporto all'azione di controllo fiscale recato dai Comuni di gran parte delle regioni.

Sempre relativamente agli accertamenti effettuati su segnalazione dei Comuni, nella tavola che segue sono riportati i dati degli incassi generati negli anni 2017 - 2020⁸⁰. Gli importi indicati rappresentano una quota delle somme complessivamente introitate dall'Erario⁸¹.

Rispetto all'anno precedente, nel 2020 l'ammontare complessivamente riconosciuto ai Comuni è diminuito (-15 per cento, passando da 7,8 a 6,7 milioni di euro). Del tutto preminenti gli introiti assegnati nel 2020 a Comuni ubicati nelle regioni Lombardia ed Emilia-Romagna che, complessivamente considerati, assorbono nell'anno il 63,8 per cento del totale erogato.

TAVOLA 2.27

ACCERTAMENTI EFFETTUATI SU SEGNALAZIONI DEI COMUNI E SOMME LORO RICONOSCIUTE

Regione (dei Comuni segnalanti)	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*				Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta**			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Abruzzo	12	3	7	7	122,2	54,4	24,9	8,8
Basilicata								
Calabria	296	251	207	126	402,6	299,2	233,1	73,8
Campania	8	8	6	5	25,2	34,1	16,4	21,2
Emilia-Romagna	454	444	472	396	3.226,3	3.386,3	2.939,6	2.658,3
Friuli-Venezia-Giulia	31	23	23	18	62,3	39,8	27,8	39,1
Lazio	6	3	5	6	146,4	102,5	69,7	84,5
Liguria	263	247	209	148	1.097,3	856,0	644,1	542,4
Lombardia	469	383	352	327	4.935,7	3.276,0	1.999,3	1.585,2
Marche	67	49	38	28	310,6	224,6	182,3	183,0
Molise						1,2		
Piemonte	76	86	79	57	621,8	960,9	676,2	528,4
Puglia	1	1	1	1	5,0	20,8	20,1	20,2
Sardegna	38	37	30	18	59,0	48,1	76,8	178,9
Sicilia	126	93	85	54	119,3	49,4	78,2	61,1
Toscana	200	193	173	134	1.310,5	937,6	606,3	434,4
Trentino-Alto Adige								
Umbria	10	7	7	7	41,2	19,1	18,6	19,5
Valle d'Aosta			2	2			4,4	1,1
Veneto	114	108	71	70	662,9	1.096,3	208,2	214,2
Totale	2.171	1.936	1.767	1.404	13.148,7	11.406,2	7.826,2	6.654,1

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

** Importi in migliaia di euro

Fonte: Agenzia delle entrate

⁸⁰ Si ricorda che la percentuale riconosciuta ai Comuni, originariamente fissata al 33 per cento degli incassi, è stata elevata al 50 per cento per il 2011 (art. 2, comma 10, lett. b, del d.lgs. n. 23/2011) e poi al 100 per cento per gli anni dal 2012 al 2019 (art. 1, comma 12-bis, del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, come modificato dall'art. 10, comma 12-duodecies, d.l. n. 192 del 2014, convertito dalla legge n. 22 del 2015 e, successivamente, dall'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 193 del 2016, convertito dalla legge n. 225 del 2016. Con l'art. 34 del decreto-legge n. 124 del 2019, convertito dalla legge n. 157 del 2019, il compenso è stato confermato nella misura del 100 per cento anche per gli anni 2020 e 2021).

⁸¹ Va anche tenuto presente che l'art. 18, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, ha stabilito che "gli importi che lo Stato riconosce ai Comuni a titolo di partecipazione all'accertamento sono calcolati al netto delle somme spettanti ad altri Enti ed alla Unione europea. Sulle quote delle maggiori somme in questione che lo Stato trasferisce alle Regioni a statuto ordinario, a quelle a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, spetta ai predetti Enti riconoscere ai Comuni le somme dovute a titolo di partecipazione all'accertamento".

Nella tavola che segue si riportano le maggiori somme riconosciute nel periodo 2008-2020 ai Comuni che maggiormente hanno utilizzato questo strumento di finanziamento. Considerando l'intero arco temporale, spiccano le positive *performance* dei Comuni di Milano, Genova, Torino e Bergamo. Poco significativo appare il risultato conseguito dal Comune di Roma, tenuto conto della eccezionale dimensione demografica ed economica della città, superiore a quella di intere Regioni.

TAVOLA 2.28

MAGGIORI SOMME RICONOSCIUTE AI COMUNI

Comune	2008-2015	2017	2018	2019	2020	Totale
Arezzo (AR)	549.205,8					549.205,8
Baranzate (MI)	-	271.438,91				271.438,9
Bergamo (BG)	4.025.009,0	505.165,62	309.652,26	190.459,56	188.144,22	5.218.430,7
Bologna	1.429.351,8			260.211,23	310.130,84	1.999.693,9
Campegine	87.451,7					87.451,7
Castelfranco Emilia	69.263,9					69.263,9
Castel San Pietro Terme (BO)	1.431.483,2					1.431.483,2
Cernusco Sul Naviglio (MI)	319.462,2			158.121,90		477.584,1
Cesena	363.309,9					363.309,9
Cinisello Balsamo	459.258,7					459.258,7
Flero (BS)	368.784,8					368.784,8
Formigine (MO)	1.385.114,0					1.385.114,0
Gambettola	35.149,7					35.149,7
Genova (GE)	5.157.813,9	964.366,98	760.112,63	572.932,91	474.398,98	7.929.625,4
Lovere (BG)	-	456.856,86				456.856,9
Maranello	394.884,2					394.884,2
Milano (MI)	8.787.010,1	1.307.252,13	745.811,37	353.612,62	350.228,63	11.543.914,8
Mirandola	141.140,8					141.140,8
Modena (MO)	1.772.057,1		245.679,61		185.454,18	2.203.190,8
Palau (OT)	325.293,3					325.293,3
Prato (PO)	2.216.929,7	751.619,89	416.836,99	250.240,99	236.701,10	3.872.328,6
Ravenna (RA)	364.550,0					364.550,0
Reggio Di Calabria (RC)	397.723,1	250.565,71				648.288,8
Reggio Nell'Emilia (RE)	2.394.404,8	447.166,55				2.841.571,4
Rimini (RN)	1.907.040,6		235.576,18	164.131,50	165.293,44	2.472.041,8
Roma (RM)	467.809,0					467.809,0
San Giovanni In Persiceto	77.512,6	635.455,93	1.519.052,26	1.207.344,82	912.502,57	4.351.868,1
Sasso Marconi	127.682,9					127.682,9
Soliera	119.859,7					119.859,7
Torino (TO)	4.565.753,0	504.080,67	820.977,94	517.182,39	401.954,62	6.809.948,6
Trieste (TS)	316.845,2					316.845,2
Asiago	-		649.968,25			649.968,3
Cassina De' Pecchi	-		299.167,64			299.167,6
Brescia	-			205.443,54	222.261,49	427.705,0
Totale	40.057.154,4	6.093.969,3	6.002.835,1	3.879.681,5	3.447.070,1	59.480.710,4
Totale nazionale	84.415.958,6	13.148.688,7	11.406.176,2	7.826.158,1	6.654.087,3	123.451.068,9

Fonte: Agenzia delle entrate

I modesti effetti prodotti dalla misura in questi anni, della quale hanno fruito in modo significativo un numero ristretto di Comuni concentrati in poche regioni italiane, se sul piano generale rivelano la loro relativa efficacia, dall'altro dimostrano l'esistenza di capacità e pratiche in singoli enti, anche di contenute dimensioni, che andrebbero meglio valorizzate e condivise. Richiamando quanto osservato nella Relazione sul Rendiconto 2020, sembrerebbe opportuno ricercare nuove possibili forme di cooperazione tra l'Amministrazione centrale e gli Enti territoriali, non finalizzate direttamente all'azione di accertamento, ma indirizzate a favorire

l'adempimento spontaneo dei contribuenti, utilizzando pienamente e in modo tra loro combinato la vasta mole di informazioni e notizie in possesso dei Comuni a seguito dello svolgimento della loro attività istituzionale e l'ingente patrimonio informativo disponibile presso l'Anagrafe tributaria.

2.1.12. Il ravvedimento operoso

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

A decorrere dal 2015, infatti, il sistema versamento/dichiarazione/controllo sul quale è strutturato l'adempimento fiscale, in particolare per l'IRPEF e l'IVA, risulta innovato, essendo consentito sia un ravvedimento "spontaneo lungo" autonomamente adottato dal contribuente sia, per i tributi amministrati dalle Agenzie delle entrate e delle dogane, un ravvedimento "indotto" dall'attività di controllo (questionari, accessi, ecc.) avviata dall'Amministrazione fiscale o dalle 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")⁸².

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

In base alle disposizioni normative introdotte dall'art. 5, comma 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.

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

⁸² In attuazione delle modifiche apportate al sistema penale tributario con l'art. 11 del d.lgs. 24 settembre 2015, n. 158 (c.d. "Riforma del sistema sanzionatorio tributario"), che ha sostituito l'art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000, con circolare n. 11 del 12 maggio 2022 l'Agenzia delle entrate ha chiarito che il ravvedimento è da ritenersi ora ammissibile anche in presenza di condotte fraudolente. Al riguardo è auspicabile una rimeditazione legislativa della disciplina dell'istituto onde poterne definire in modo più convincente il perimetro operativo.

TAVOLA 2.29

IL RAVVEDIMENTO OPEROSO NEGLI ANNI DI IMPOSTA 2016-2021

Tipo di ravvedimento	A.I. 2017				A.I. 2018				A.I. 2019				A.I. 2020				A.I. 2021			
	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti successivi all'inizio delle	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti successivi all'inizio delle	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti successivi all'inizio delle	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti successivi all'inizio delle	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti successivi all'inizio delle
		N.	Importo			N.	Importo			N.	Importo			N.	Importo			N.	Importo	
Totale versamenti da ravvedimento operoso (iscosso dal 2016 al 2021)			1.088.724				1.069.652				306.538				20.317				12.835	
diciuti																				
spontaneo (assenza di qualsiasi sollecitazione da parte dell'Amministrazione)			430.398				397.853				255.297									
indotto da comunicazione cambiata verso		978.442	262.967	668.326	1.618	886.212	221.276	672.449	683	339.322	166.410	512.441	193	74.894	4.637	20.317	-	151.404	6.066	12.835
di cui in attività:																				
Più criteri individuali		271.483	57.435	57.772																
Omesso parziale registrazione, da parte del fornitore, delle cessazioni identiche delle prestazioni di servizi (peso netto, fornitori)		18.449	2.670	5.661	295															
Omessa presentazione della dichiarazione IVA		35.031	18.777	100.559	716	34.762	21.994	13.643	202				70.386	4.442	19.552					
Presenzialità della dichiarazione IVA con compilazione solo quadro IVA		1167	391	288	29	1267	522	219	5				3.808	185	765					
Mancato invio dichiarazione Doppie CU		146.536	61.986	254.10		155.807	68.155	26.340		160.853	96.757	38.852								
Omessa presentazione della comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche IVA, pur in presenza di dati di fatture emesse dal contribuente		44.992	21.629	5.105	533	46.972	19.756	11.030	476	124.170	69.653	12.389	166				151.404	6.066	12.835	
COMMON REPORTING STANDARD (CRS)		29.879	17.124	140.28	26															
TRASMISSIONE TELEMATICA CORRISPETTIVI - PERIODO 12019										74.299		27								
Recupero dei minimi						2.137	64	1.237												
Comunicazioni liquidazioni periodiche IVA - Invio letterale di invio alla contabile		430.905	81.955	550.000				2.031.825					442.253	65.578	38.471.996		246.353	34.906	200.720.430	

* Importi espressi in migliaia di euro

Fonte: dati Agenzia delle entrate

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).

TAVOLA 2.30

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA – NUMERO COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

Attività di “liquidazione automatizzata” (art. 36-bis e 54-bis)	Anni d'imposta	Comunicazioni di irregolarità prodotte nell'anno*	di cui:		
			Annullate in autotutela	Totale comunicazioni incassate nell'anno	Totale comunicazioni iscritte a ruolo nell'anno
2020	2013	3.128	56	-	-
	2014	62.407	1.880	-	-
	2015	67.319	3.074	-	-
	2016	347.626	4.285	-	-
	2017	3.897.913	69.137	385.376	660.734
	2018	33.383	1.976	-	-
	2019	13.228	950	22.545	353.152
	Totale	4.425.004	81.358	407.921	1.013.886
2021	2013	-	33	3.169	3.018
	2014	1.016	136	27.217	28.285
	2015	13.603	1.296	5.673	8.559
	2016	55.693	3.537	245.157	101.031
	2017	454.413	6.331	597.109	970.251
	2018	5.966.712	103.366	-	-
	2019	17.194	5.671	134	6.015
	2020	374.304	-	-	-
	Totale	6.882.935	120.370	878.459	1.117.159

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

Fonte: Agenzia delle entrate

In ordine all'entità finanziaria dell'attività di liquidazione automatizzata, nella tavola che segue sono riportati i dati relativi al quinquennio 2017-2021.

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.

TAVOLA 2.31

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE – INTROITI DA COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

(in milioni)

		2017	2018	2019	2020	2021**
Entrate da “liquidazione automatizzata” (art. 36-bis e 54-bis) e da “liquidazione atti sottoposti a registrazione” (versamenti diretti e ruoli)		10.797	11.177	10.908	8.207	8.313
<i>di cui:</i>						
Entrate da “liquidazione automatizzata” (art. 36-bis e 54-bis)	<i>da versamenti diretti F24*</i>	5.459	6.941	6.940	5.602	5.058
	<i>da ruolo</i>	5.094	3.997	3.791	2.543	3.083
Entrate da “liquidazione atti sottoposti a registrazione”	<i>da versamenti diretti F23</i>	244	239	177	62	172

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

** Dati 2021 di preconsuntivo.

2.1.14. Imposte dichiarate e non versate

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.

Secondo quanto riferito dall’Agenzia delle entrate “all’attualità, per gli anni d’imposta 2018 e 2019, non sono disponibili dati per effetto del differimento dei termini di decadenza per la notifica delle cartelle di pagamento che ha comportato una preventiva ripianificazione delle tempistiche di invio delle comunicazioni di irregolarità. Analogamente non sono disponibili gli aggiornamenti dei dati relativi alle ritenute dell’anno d’imposta 2017 poiché la quasi totalità delle comunicazioni sono state inviate nell’ultima parte del 2021 e all’inizio del 2022”.

Si riproducono, pertanto, nella tavola che segue i soli dati aggiornati fino al periodo d’imposta 2017 già inseriti nella Relazione per il precedente esercizio, che confermano la persistente anomala dimensione del fenomeno, stabilmente superiore ai 10 miliardi di euro nel quadriennio 2014-2017.

Nella tavola sono riportate le somme dichiarate e non versate distintamente per tipologia di tributo, per numero di contribuenti e per scaglioni di ammontare delle imposte, relativamente ai periodi d’imposta dal 2011 al 2017 e, parzialmente, anche per il 2018.

Complessivamente il fenomeno sembra interessare nel 2017 una platea di oltre 3,1 milioni di posizioni fiscali e sembrerebbe aggravarsi nell’anno anche per quanto concerne il mancato versamento delle ritenute.

Come più volte segnalato dalla Corte, la rilevanza e gravità del fenomeno 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.

TAVOLA 2.32

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

Classi Periodo di imposta	Tributo	fino a 5.000		da 5.001 a 20.000		da 20.001 a 100.000		da 100.001 a 1.000.000		oltre 1.000.000		Totale	
		contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo
2011	IVA	472.742	772	177.126	1.735	60.032	2.190	3.527	817	161	326	713.588	5.839
	imposte proprie	1.377.141	1.466	166.774	1.547	33.005	1.203	2.366	471	45	83	1.579.331	4.771
	ritenute	422.644	354	65.019	649	25.759	991	3.061	663	73	130	516.556	2.787
	totale	2.272.527	2.591	408.919	3.931	118.796	4.384	8.954	1.950	279	540	2.809.475	13.397
2012	IVA	573.161	932	204.955	2.006	68.974	2.493	3.478	796	154	299	850.722	6.526
	imposte proprie	1.403.613	1.533	168.612	1.560	32.474	1.179	2.311	480	89	89	1.607.058	4.841
	ritenute	442.323	389	71.321	710	29.299	1.132	3.251	706	105	241	546.299	3.178
	totale	2.419.097	2.854	444.888	4.276	130.747	4.804	9.040	1.982	307	629	3.004.079	14.545
2013	IVA	589.672	966	210.987	2.059	69.779	2.540	3.437	754	108	231	873.983	6.550
	imposte proprie	1.404.515	1.540	170.399	1.578	32.969	1.196	2.145	419	49	86	1.610.077	4.819
	ritenute	481.798	419	73.582	730	29.359	1.128	3.128	667	108	202	587.975	3.146
	totale	2.475.985	2.925	454.968	4.367	132.107	4.864	8.710	1.840	265	519	3.072.035	14.515
2014	IVA	588.223	782	218.417	1.630	72.011	1.987	3.930	569	107	158	882.688	5.126
	imposte proprie	1.408.991	1.251	171.016	1.211	32.472	853	1.889	235	45	61	1.614.413	3.611
	ritenute	480.471	342	66.324	534	25.967	753	3.033	401	76	148	575.871	2.178
	totale	2.477.685	2.375	455.757	3.375	130.450	3.592	8.852	1.205	228	366	3.072.972	10.913
2015	IVA	593.356	744	173.289	1.694	54.802	1.754	3.423	642	79	245	824.949	5.079
	imposte proprie	1.384.079	1.255	136.101	1.257	24.730	883	1.148	226	26	46	1.546.084	3.667
	ritenute	497.640	349	55.572	547	20.651	817	2.815	526	58	156	571.736	2.395
	totale	2.470.075	2.348	364.962	3.498	100.183	3.454	7.386	1.394	163	447	2.942.769	11.141
2016	IVA	565.282	646	156.454	1.535	51.359	1.983	4.317	802	51	115	777.463	5.081
	imposte proprie	1.214.023	1.165	120.088	1.147	23.152	868	1.340	275	13	21	1.358.616	3.476
	ritenute	506.310	338	50.814	496	25.491	679	3.804	366	98	56	586.517	1.935
	totale	2.285.615	2.149	327.356	3.178	100.002	3.530	9.461	1.443	162	192	2.722.596	10.492
2017	IVA	765.269	1.202	208.511	1.893	33.715	1.211	2.619	522	61	127	1.010.175	4.955
	imposte proprie	1.269.853	870	93.608	866	17.964	657	772	125	-	-	1.382.197	2.518
	ritenute	602.451	467	76.922	761	30.601	1.247	4.721	905	176	922	714.871	4.302
	totale	2.637.573	2.539	379.041	3.520	82.280	3.115	8.112	1.552	237	1.049	3.107.243	11.775
2018	IVA	1.076.321	1.357	167.270	1.506	25.597	914	1.669	339	37	81	1.270.894	4.197
	imposte proprie												
	ritenute												
	totale	1.076.321	1.357	167.270	1.506	25.597	914	1.669	339	37	81	1.270.894	4.197

* I dati delle imposte dichiarate e non versate relativi agli anni d'imposta 2018 e 2019 non sono disponibili al momento della rilevazione per effetto del differimento dei termini di decadenza per la notifica delle cartelle di pagamento che ha comportato una preventiva ripianificazione delle tempistiche di invio delle comunicazioni di irregolarità. Analogamente non sono disponibili gli aggiornamenti dei dati relativi alle ritenute dell'anno d'imposta 2017 poiché la quasi totalità delle comunicazioni sono state inviate

Fonte: Agenzia delle entrate

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

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

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

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

Il dato del 2021, conferma, 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.

TAVOLA 2.33

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

Importi rateizzati al 31/12		(in migliaia)				
		2017	2018	2019	2020	2021
fino a 5.000	Numerosità	202.868	141.123	149.385	27.090	13.189
	Importo	67.307,4	51.649,3	57.734,0	22.561,6	15.718,3
da 5.001 a 20.000	Numerosità	158.292	119.379	119.954	23.925	14.764
	Importo	216.501,4	175.144,7	188.930,5	72.706,0	63.785,6
da 20.001 a 100.000	Numerosità	87.676	61.226	58.579	12.611	7.746
	Importo	406.536,1	323.938,6	370.637,2	143.330,6	136.004,5
da 100.001 a 1.000.000	Numerosità	23.258	15.921	13.838	3.356	1.907
	Importo	473.980,9	411.489,5	485.369,9	215.149,9	195.980,8
da 1.000.001 a 50.000.000	Numerosità	1.461	1.229	1.081	420	161
	Importo	424.429,5	331.223,7	695.601,5	224.393,8	252.744,2
oltre 50.000.000	Numerosità			31		
	Importo	0,0	0,0	887.959,7	0,0	
Totale	Numerosità	473.555	338.878	342.868	67.402	37.767
	Importo	1.588.755,2	1.293.445,8	2.686.232,8	678.142,0	664.233,4

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue è riportato il numero di atti di accertamento oggetto di rateazione nell'ultimo quinquennio, l'ammontare degli importi rateizzati e di quelli riscossi. Dai dati relativi al primo anno del periodo osservato emerge una percentuale di riscossione degli importi rateizzati del 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.

TAVOLA 2.34

ATTI DI ACCERTAMENTO OGGETTO DI RATEAZIONE

Anno di consuntivazione	2017	2018	2019	2020	2021
Numero atti oggetto di rateazione	62.758	48.746	53.877	20.574	16.135
Importi totali rateizzati*	1.588,8	1.293,4	2.686,2	678,1	664,2
Importi riscossi ratealmente*	1.415,9	1.011,5	2.152,4	252,7	193,8
Percentuale di riscosso su rateizzato	89,1%	78,2%	80,1%	37,3%	29,2%

* Importi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente si dà conto dell'azione di recupero conseguente alle rateazioni indotte da azione di accertamento non pagate. Secondo quanto emerge, 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.

TAVOLA 2.35

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

<i>(in milioni)</i>					
Anno di consuntivazione	2017	2018	2019	2020	2021
Numero atti con mancato pagamento delle rate	13.908	10.458	9.172	1.045	251
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	11.393	9.922	9.126	1.044	251
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	2515	536	46	1	
Importo atti con mancato pagamento delle rate	1.188,9	639,2	307,6	47,2	11,3
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	959,6	567,7	296,2	47,2	11,3
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	229,3	71,6	11,4	0,0	
Somme riscosse su partite relative ad atti oggetto di rateazione	48,0	9,9	1,7	0,9	0,1
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	43,5	8,7	1,6	0,9	0,1
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	4,6	1,2	0,1	0,0	
Importo posizioni mancato pagamento (Residuo)	1.140,9	629,3	305,9	46,4	11,2
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	916,1	559,0	294,6	46,4	11,2
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	224,8	70,3	11,3	0,0	

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue si riportano i dati relativi alle rateazioni indotte da comunicazioni di irregolarità accordate negli anni dal 2017 al 2021.

TAVOLA 2.36

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

Anno	2017	2018	2019	2020	2021**
Numero posizioni oggetto di rateazione	650.119	523.226	570.816	304.585	42.043
Importi totali rateizzati*					
<i>di cui:</i>					
da controlli automatizzati (36 bis e 54 bis)	6.500,8	5.149,4	6.574,7	2.573,5	270,1
<i>di cui:</i>					
Imposta					
Interessi					
Sanzioni					
Importi riscossi ratealmente al 31/12/2021*	4.879,7	3.981,0	3.937,7	2.328,6	896,9
<i>di cui:</i>					
credito originario	4.570,3	3.762,7	3.761,8	2.200,6	844,7
interessi da rateazione	309,4	218,3	175,9	128,0	52,1

*Importi in milioni

**I dati inseriti in tabella relativi all'anno 2021 sono da considerarsi parziali al momento della rilevazione.

Fonte: Agenzia delle entrate

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

L'attività di controllo posta in essere nel 2021 dall'Agenzia delle entrate relativamente al settore territorio è riepilogata nella tavola 2.37.

TAVOLA 2.37

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

ATTIVITÀ	2017			2018			2019			2020			2021		
	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2018 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari accertati (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari accertati (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	di cui: protocolli	di cui: notificati**	Numero controlli eseguiti	di cui: protocolli	di cui: notificati***
Numero classamenti delle U.I.U. verificati nel merito*	459.013	434	145	505.318	478	114,4	539.036	510	526.123	556.123			614.970		
Controlli in sopralluogo sulle U.I.U. presentate con DOCA	63.872			63.084			62.215		122,4	12.752			4.614		
Numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad ampliamenti non registrati	16.345	6	5,6	10.578	8	12,1	15.204	11	27,5	21.367			9.485		7
Numero di particelle trattate contenute negli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità****															16
Numero microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005	Nel corso del 2017 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1, c. 335 della l. 31/12/2014			Nel corso del 2018 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1, c. 335 della l. 31/12/2014			Nel corso del 2019 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1, c. 335 della l. 31/12/2014			Nel corso del 2020 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1, c. 335 della l. 31/12/2014			Nel corso del 2021 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1, c. 335 della l. 31/12/2014		
Revisione puntuale del catasto (Art. 1 comma 336 LF 2005)	4.086	9	3,2	3.344	3	4,1	2.614	2	2,6	1.061			436		1
Verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie E3/4															3,6

* Unità Immobiliari Urbane.

** Si intende il numero di UU che assumono entrambe le seguenti condizioni: verificate e rettifiche nell'esercizio 2020; notificate e nell'esercizio 2021.

*** Si intende il numero di UU che assumono entrambe le seguenti condizioni: verificate e rettifiche nell'esercizio 2021; notificate nell'esercizio 2021.

Fonte: Dati Agenzia entrate - settore territorio

Nel 2021 il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito⁸³ è aumentato a 615 mila a fronte dei 556 mila dell'anno precedente (+10,6 per cento). Per le comprensibili ragioni legate all'emergenza sanitaria i controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con DOCFA hanno avuto una drastica riduzione, passando da 62.215 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.

2.1.17. Il contenzioso tributario e la mediazione dell'Agenzia entrate

L'andamento del contenzioso tributario va analizzato considerando la peculiarità degli ultimi anni, con il 2021 che si caratterizza come un anno di ripresa, dopo l'emergenza sanitaria e l'adozione di strumenti normativi per fronteggiarla, il cui impatto ha avuto grande rilievo anche nella gestione dei procedimenti della giustizia tributaria⁸⁴.

L'andamento del contenzioso tributario conferma, per quanto riguarda il numero di ricorsi pervenuti e quello relativo al carico pendente a fine anno, sul quale ha un impatto positivo l'aumento delle sentenze emesse, le tendenze al ribasso già evidenziate negli ultimi anni (tendenze accresciute per le ripercussioni dell'emergenza insorta nel marzo 2020).

Un numero di ricorsi in primo grado significativamente ridotto sia nel 2020 (l'anno di rallentamento dell'attività giudiziaria a causa della pandemia) ma soprattutto nel 2021 (-55 per cento rispetto al 2019), mentre i ricorsi in secondo grado e quelli pervenuti in Cassazione mostrano un andamento costante o in lieve flessione. Il numero di sentenze emesse evidenzia, per tutti i gradi di giudizio, una rilevante riduzione nel 2020, mostrando in seguito una sostenuta ripresa nel 2021 (nel primo grado di giudizio non si raggiungono i livelli del 2019, nel secondo grado valori molto simili, in Cassazione si rileva un incremento del 77 per cento). 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.

⁸³ La verifica nel merito è una attività di controllo sulle unità immobiliari presentate ed accettate che si svolge in Ufficio. La parte in sopralluogo, invece, rappresenta un sottoinsieme del precedente per le quali è stato necessario/obbligatorio procedere anche con la verifica in sopralluogo.

⁸⁴ Con il d.l. 8 marzo 2020, n. 11, infatti, l'attività giurisdizionale è stata "sospesa" con limitate eccezioni connesse o allo stato di restrizione della libertà personale per il processo penale o alla vulnerabilità del destinatario della tutela per il processo civile. Al d.l. n. 11, con il quale sono stati adottati i primi provvedimenti organizzativi del sistema giudiziario, ne sono seguiti altri; si ricordano, in particolare, il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, e il d.l. 30 aprile 2020, n. 28.

TAVOLA 2.38

**IL CONTENZIOSO TRIBUTARIO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ANNI 2019-2021**

a) AGENZIA DELLE ENTRATE*		2019			2020			2021		
		I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Ricorsi pervenuti		58.868	26.600	7.019	45.416	24.751	7.117	26.137	25.689	6.884
Ricorsi in carico al 31/12		101.826	95.785	55.180	103.405	93.888	55.949	70.487	80.868	51.264
Sentenze pronunciate	tot.	74.902	37.166	5.640	46.709	26.044	5.095	58.718	38.572	9.981
	favorevoli	35.547	15.362	1.775	23.386	11.478	1.573	30.306	16.260	2.101
di cui:	parzialmente favorevoli	8.177	3.554	146	5.009	2.427	72	6.140	3.335	116
	sfavorevoli	18.631	11.553	1334	10.952	7.586	1030	11.874	9.918	1.452
Sentenze sfavorevoli a cui si è fatta acquiescenza		10.006	11.547		7.942	9.184		5.738	9.057	
Valore in euro delle sentenze pronunciate	tot.	16.504.535.102	14.170.978.636	4.172.806.135	8.650.652.560	10.644.547.168	4.286.310.458	14.204.189.695	11.750.668.002	8.862.140.126
	favorevoli	8.354.394.234	6.150.839.274	1.888.173.761	4.482.234.006	5.087.803.259	1.769.915.607	7.963.806.304	5.666.709.820	1.574.712.220
di cui:	parzialmente favorevoli	1.795.011.726	2.260.569.589	160.929.562	1.021.959.792	1.762.740.037	62.116.047	2.063.603.025	1.564.348.511	97.378.062
	sfavorevoli	3.925.801.872	4.034.021.523	407.612.898	1.560.079.866	2.619.208.025	292.507.522	1.900.528.553	2.132.845.422	793.159.323
Valore sentenze sfavorevoli a cui si è fatta acquiescenza		572.207.762	1.468.333.436		469.845.345	1.615.029.986		255.309.136	994.028.446	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Guardando agli esiti dei giudizi emessi si evidenzia, in primo grado, un incremento di cinque punti percentuali delle sentenze in cui l'Amministrazione è risultata vittoriosa⁸⁵; di poco superiore al 40 per cento nel caso dei giudizi di secondo grado e del 20 per cento (in calo di dieci punti rispetto al biennio precedente) nel caso dell'ultimo grado di giudizio.

TAVOLA 2.39

ESITI DEI GIUDIZI DI I GRADO – AGENZIA DELLE ENTRATE

I grado	2019	2020	2021
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amministrazione	47,5	50,1	51,6
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amministrazione	24,9	23,4	20,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.40

ESITI DEI GIUDIZI DI II GRADO – AGENZIA DELLE ENTRATE

II grado	2019	2020	2021
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amministrazione	41,3	44,1	42,2
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amministrazione	31,1	29,1	25,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.41

ESITI DEI GIUDIZI IN CASSAZIONE – AGENZIA DELLE ENTRATE

Cassazione	2019	2020	2021
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amministrazione	31,5	30,9	21,0
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amministrazione	23,7	20,2	14,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Gli esiti finanziari, con il valore complessivo delle sentenze emesse che nell'ultimo anno ammonta a circa 34,8 miliardi (valore vicino a quello del 2019, mentre era di 23,5 miliardi l'anno scorso) danno evidenza che, in termini finanziari, la quota di cause in cui l'Amministrazione è

⁸⁵ Si fa presente che il complemento a cento (una quota di circa il 28 per cento in questo grado di giudizio) riguarda la frazione di sentenze parzialmente favorevoli all'Amministrazione.

risultata vittoriosa è del 56 per cento in primo grado, del 48 per cento in appello e del 18 per cento in Cassazione (con quest'ultimo dato in marcato calo, considerando che negli anni precedenti era superiore al 40 per cento).

La diminuzione nel flusso dei ricorsi pervenuti in tutti e tre i gradi di giudizio trova conferma nei dati relativi agli istituti del reclamo e della mediazione disciplinati dall'art. 39, comma 9, del d.l. n. 98 del 2011⁸⁶, il cui numero subisce una drastica riduzione, passando da 69 mila a 35 mila.

Un'analisi più dettagliata mostra una elevata concentrazione territoriale, con quattro Regioni (la Sicilia, la Campania, il Lazio e la Lombardia), che da sole ne esprimono circa il 56 per cento (nel 2020 era il 69 per cento)⁸⁷. Si tratta di una prevalenza che, da una parte, corrisponde ad oggettive caratteristiche territoriali (platea dei contribuenti, distribuzione dei redditi e del volume d'affari), dall'altra può anche esser spiegata come conseguenza di una maggiore tendenza alla "litigiosità" e ad utilizzare l'istituto della mediazione in sostituzione di soluzioni deflative più ortodosse come quelle dell'annullamento totale o parziale in autotutela degli atti errati o illegittimi e, per quanto attiene alle rettifiche sostanziali, all'accertamento con adesione.

TAVOLA 2.42

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE ISTANZE DI MEDIAZIONE PERVENUTE NEL 2021
(valori assoluti e %)

Struttura	Istanze inviate	Quota
Abruzzo	551	1,6
Basilicata	275	0,8
Bolzano (DP)	177	0,5
Calabria	1.537	4,4
Campania	5.332	15,2
CO Pescara (*)	111	0,3
Emilia-Romagna	1.458	4,2
Friuli-Venezia Giulia	572	1,6
Lazio	5.641	16,1
Liguria	771	2,2
Lombardia	4.171	11,9
Marche	2.190	6,2
Molise	196	0,6
Piemonte	1.442	4,1
Puglia	2.257	6,4
Sardegna	846	2,4
Sicilia	4.504	12,8
Toscana	1.284	3,7
Trento (DP)	67	0,2
Umbria	244	0,7
Valle d'Aosta	43	0,1
Veneto	1.409	4,0
Italia	35.078	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nel complesso, le istanze che si sono concluse con un accordo di mediazione sono state poco più di 2.300 (circa il 7 per cento, in diminuzione di un punto percentuale rispetto al 2020), con una distribuzione territoriale che vede più del 60 per cento delle regioni collocarsi su un valore

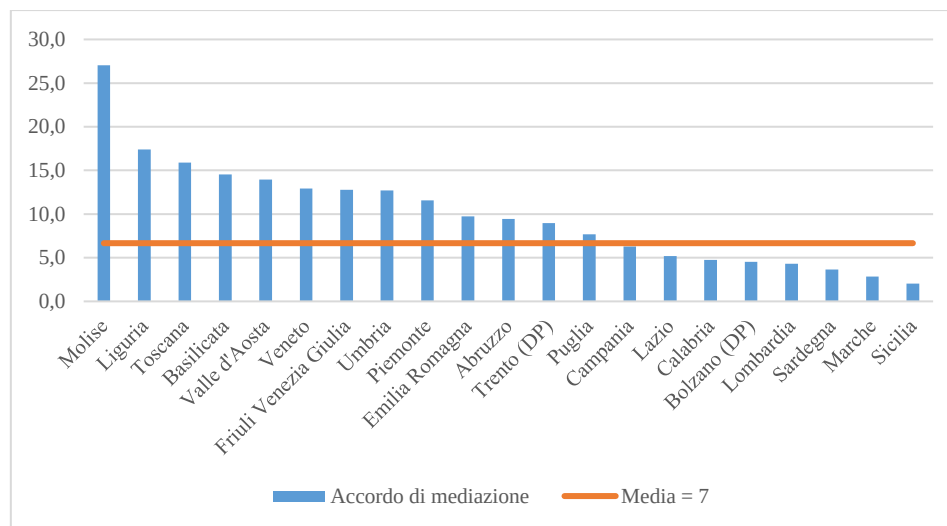
⁸⁶ Tale provvedimento ha inserito nel corpo normativo del d.lgs. n. 546 del 1992, riguardante il contenzioso tributario, il nuovo art. 17-bis, il quale prevede che per le controversie di valore non superiore a ventimila euro (cinquantamila per gli atti notificati dal 1° gennaio 2018, in relazione a quanto stabilito dall'art. 10, comma 1, del d.l. n. 50 del 2017) relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo alla stessa Agenzia.

⁸⁷ Le suddette regioni coprono, insieme, il 44 per cento del totale della popolazione italiana.

superiore alla media nazionale, ma le quattro regioni più popolate e quelle con il numero più elevato di domande (ossia Lombardia, Lazio, Campania e Sicilia) si collocano al di sotto di tale valore.

GRAFICO 2.2

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2021
(DISTRIBUZIONE % REGIONALE DEGLI ACCORDI DI MEDIAZIONE)



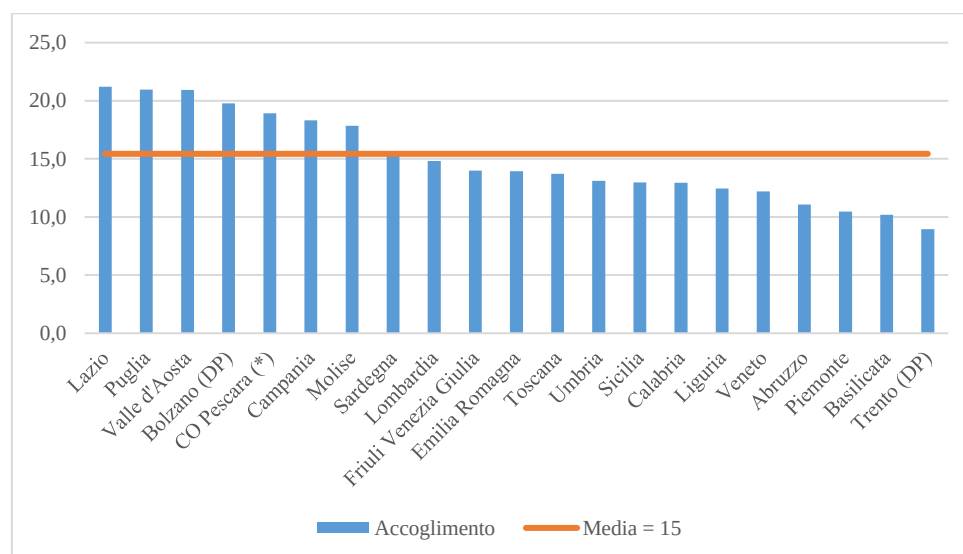
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Le restanti istanze possono invece concludersi attraverso strumenti di autotutela, ossia con accoglimento (parziale o totale) oppure con diniego dell'Amministrazione.

Le prime, che coprono una quota del 15 per cento del totale (in diminuzione rispetto all'anno precedente), presentano una distribuzione per struttura territoriale che evidenzia valori superiori alla media nazionale in sette zone, fra le quali anche il Lazio e la Campania, ossia due delle regioni in cui risulta più elevato il numero delle istanze presentate.

GRAFICO 2.3

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2021
(% DEI PROVVEDIMENTI DI ACCOGLIMENTO SUL TOTALE DELLE ISTANZE – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE)

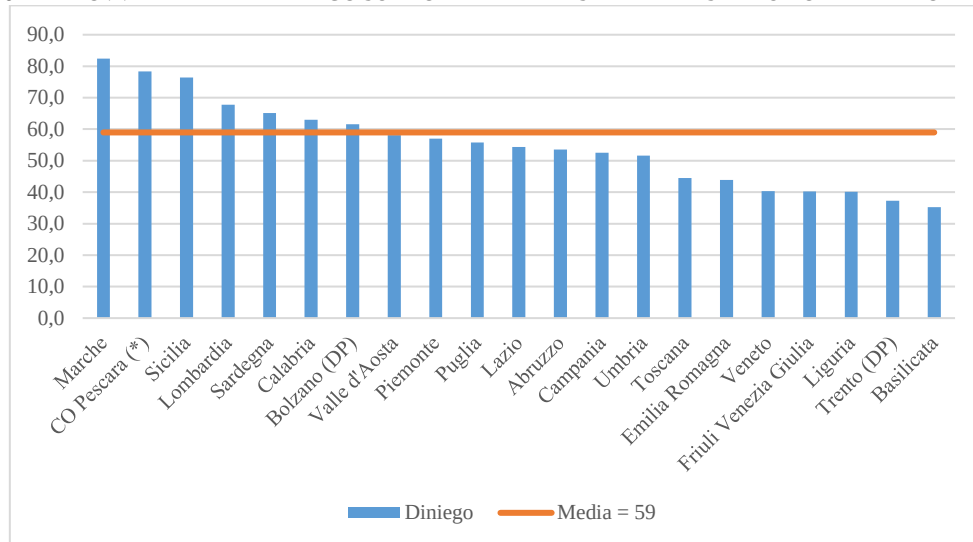


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Infine, per quanto riguarda la conclusione dell'istanza attraverso il diniego del provvedimento, nel 2021 tale esito a livello nazionale si è verificato in quasi 21 mila casi, pari al 59 per cento del totale, valore questo in crescita di cinque punti percentuali rispetto all'anno precedente. Hanno fatto registrare valori superiori alla media nazionale la Lombardia, alcune regioni del centro-sud e le isole.

GRAFICO 2.4

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2021
(% DEI PROVVEDIMENTI DI DINIEGO SUL TOTALE DELLE ISTANZE – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Sulla base dei dati numerici complessivi, così come rappresentati nella tavola che segue, si conferma nel tempo la costante diminuzione dei ricorsi che si concludono con un accoglimento tempestivo. In sintesi, dopo i primi anni, l'analisi sembra evidenziare che l'azione deflattiva della mediazione si stia ridimensionando, sia in termini assoluti (istanze inviate), quanto in termini di risultati (minori quote di mediazioni raggiunte).

TAVOLA 2.43

NUMERO DI ISTANZE DI MEDIAZIONE PERVENUTE ED ESITI NEL PERIODO 2106-2021
(VALORI ASSOLUTI E %)

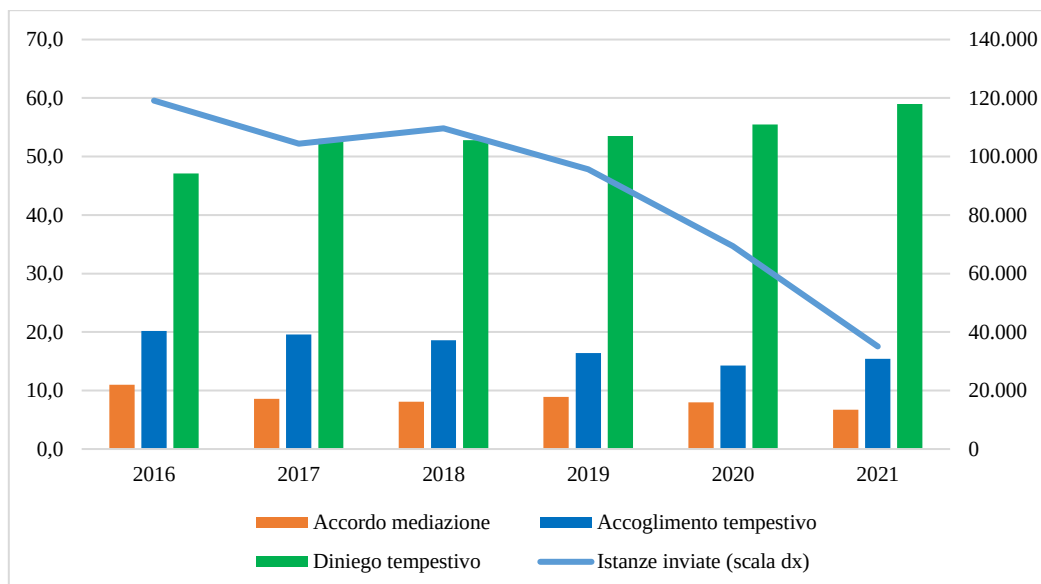
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Istanze inviate (scala dx)	119.127	104.352	109.597	95.642	69.344	35.078
Accordo mediazione	11,0	8,6	8,1	8,9	8,0	6,7
Accoglimento tempestivo	20,2	19,6	18,6	16,4	14,3	15,4
Diniego tempestivo	47,1	53,0	52,8	53,5	55,5	59,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Se nei primi anni di applicazione poco più del dieci per cento delle istanze pervenute si concludevano con un accordo di mediazione e circa un quinto con accoglimento tempestivo, nell'ultimo anno (il cui numero di istanze si è ridotto di due terzi rispetto al 2016), se ne concludono, rispettivamente, il 7 per cento e il 15 per cento. Al contrario si concludono con il diniego il 59 per cento delle istanze presentate, quando le stesse all'inizio del periodo considerato erano il 47 per cento.

GRAFICO 2.5

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL PERIODO 2016-2021
 NUMERO ISTANZE (VALORE ASSOLUTO) E ACCORDI DI MEDIAZIONE, ACCOGLIMENTO TEMPESTIVO E DINIEGO TEMPESTIVO (%)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

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

Premessa

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.

Va tenuto presente che l'articolata attività istituzionale dell'Agenzia concerne svariati aspetti, anche extratributari della legalità commerciale, e comporta la gestione di una pluralità di tributi che fa capo a strutture organizzative diverse. È utile, pertanto, enucleare separatamente i diversi profili della gestione e farne oggetto di autonome, separate e omogenee analisi.

Il sistema di programmazione delle attività e di ricognizione dei relativi risultati di servizio, fondato sulla Convenzione triennale stipulata con il Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'art. 59, commi 2, 3 e 4 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 annualmente aggiornata, trova riscontro nei relativi piani di attività⁸⁸.

⁸⁸ I commi 2, 3 e 4 dell'art. 59 del d.lgs. n. 300/1999 stabiliscono che:

“2. Il ministro e ciascuna agenzia, sulla base del documento di indirizzo, stipulano una convenzione triennale, con adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario, con la quale vengono fissati: a) i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere; b) le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare; c) le strategie per il miglioramento; d) le risorse disponibili; e) gli indicatori ed i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione [comma 2].

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

4. Nella convenzione sono stabiliti, nei limiti delle risorse stanziare su tre capitoli che vanno a comporre una unità previsionale di base per ciascuna agenzia, gli importi che vengono trasferiti, distinti per: a) gli oneri di gestione

La convenzione 2021-2023

La Convenzione 2021-2023, stipulata a fine novembre del 2021, ha come obiettivi quello di contrastare l'evasione, assicurare la legalità negli ambiti di competenza e concorrere alla sicurezza e alla tutela dei cittadini e degli operatori economici, da un lato, presidiando la legalità a protezione dei cittadini e degli operatori economici tenuto conto del contesto emergenziale derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19 e, dall'altro, ottimizzando l'efficacia dei controlli.

Sulla base della citata Convenzione l'Agenzia ha assunto svariati impegni istituzionali, tra i quali, in primo luogo quello di contrastare l'evasione, assicurare la legalità negli ambiti di competenza e concorrere alla sicurezza e alla tutela dei cittadini e degli operatori economici, presidiando la legalità a protezione dei cittadini e degli operatori economici tenuto conto del contesto emergenziale derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19 e ottimizzando l'efficacia dei controlli.

L'Agenzia si è impegnata, tra l'altro, a facilitare le procedure di sdoganamento e circolazione del materiale sanitario e dei dispositivi di protezione individuale; a rafforzare il sistema di analisi del rischio nel campo dei controlli relativi al denaro contante al seguito dei viaggiatori da e verso l'estero; a rafforzare il sistema di analisi del rischio nel campo dei controlli relativi a flussi commerciali verso l'estero; a consolidare gli strumenti di contrasto a ogni forma di contrabbando, anche con riferimento ai tabacchi lavorati e ai prodotti energetici, alle frodi fiscali nel settore dell'IVA intracomunitaria, agli illeciti extra-tributari negli ambiti di competenza; a contrastare le frodi che si realizzano on-line con Paesi extra UE.

Ulteriori impegni riguardano, tra gli altri, il settore dei prodotti da fumo, il potenziamento all'interno degli spazi doganali delle attività di tutela della sicurezza dei consumatori della UE, della proprietà intellettuale, dei beni culturali, delle specie in via di estinzione; il potenziamento delle attività di tutela della salute dei cittadini italiani e della UE attraverso il mantenimento degli elevati standard di qualità nell'analisi tecnico scientifica dei prodotti esaminati dai Laboratori chimici; lo sviluppo del sistema di monitoraggio dell'offerta di gioco legale; il rafforzamento delle attività di contrasto e repressione del gioco illegale.

Nei paragrafi che seguono si riportano i dati dell'attività svolta nei diversi settori operativi (dogane, accise, giochi e monopolio tabacchi), distintamente per tipologia di tributo (dazi, IVA, accise, PREU).

Per un esame dell'azione svolta per il contrasto delle frodi tributarie e dei reati si rinvia a quanto esposto, rispettivamente, nei paragrafi 3.6.3 e 3.7.

2.2.1. Il settore doganale e delle accise

Nella tavola che segue sono riportati i dati di sintesi dell'attività di controllo complessivamente svolta nel 2021 nel settore doganale e delle accise.

calcolati, per le diverse attività svolte dall'agenzia, sulla base di una efficiente conduzione aziendale e dei vincoli di servizio imposti per esigenze di carattere generale; b) le spese di investimento necessarie per realizzare i miglioramenti programmati; c) la quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi della gestione e graduata in modo da tenere conto del miglioramento dei risultati complessivi e del recupero di gettito nella lotta all'evasione effettivamente conseguiti [comma 4].

TAVOLA 2.44

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE

ATTIVITÀ	2018			2019			2020			2021		
	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (ore/persona)	Maggiore imposta accertata (in milioni)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2018 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (ore/persona)	Maggiore imposta accertata (in milioni)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2019 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (ore/persona)	Maggiore imposta accertata (in milioni)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2020 (in milioni)
Controlli su importazioni	304.706	429.476 (di cui: visita delle merci 333.844)	dato non disponibile a questo livello di dettaglio		317.183	461.976 (di cui: per visita merce 359.389)	dato non disponibile a questo livello di dettaglio		333.941	433.195 (di cui: per visita merce 341.050)	dato non disponibile a questo livello di dettaglio	
Controlli su esportazioni	172.428	191.775			171.771				182.834			
Controlli su importazioni	43.339				46.139				142.991			
Controlli attraverso gli scanner	41.700	33.183			49.644	44.282			30.207			
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	116.279	161.250	31,5		112.514	153.352	20,3		36.255	36.554		
Controlli sui platform scambi extra-comunitari	306	12.714	266		275	11.631	195,3		94.432	122.733	8,3	
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	2.238	81.146	1.215		1.772	61.879	1.125,3		140	4.994	138,6	
Attività di verifica nel settore acise	47.132	544.067	381		50.462	518.867	348,0		1.076	34.573	895,6	
Altri controlli doganali	511.387				461.129				48.283	453.509	253,9	
di cui:									472.194			
Controlli passeggeri	165.353				82.696							
Controlli doganali di sicurezza	262.590				243.269							
Post-clearance audits (PCA)	420				430							
Controlli AEO	564				644							
Controlli anticontraffazione di iniziativa	12.283				13.951							
Verifiche ordinarie, nuova assistenza, altro	70.177				120.139							
COMPLESSIVO	1.215.523		2.095		1.182.204		1.969,0		1.020.164		1.636,8	
Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli												

La tavola riassume le diverse attività di gestione dei tributi. Nel caso dei “*controlli su importazioni*”, alcune specifiche tipologie di controlli sono rendicontate separatamente, come i controlli “*attraverso gli scanner*” e quelli “*su scambi extracomunitari a posteriori*”.

L’unica voce riferita alle “*Attività di verifica nel settore accise*” richiederebbe una maggiore articolazione corrispondente alle diverse accise, differenziate in ragione della tipologia di prodotto su cui gravano, ciascuno dei quali assoggettato ad autonoma disciplina (petroli, benzine, GPL, gas metano, energia elettrica, alcool, ecc.).

Anche la stessa ripartizione delle risorse umane, evidenziata nella tavola che segue, andrebbe meglio specificata distinguendo le informazioni relative al personale impegnato nelle attività extratributarie.

TAVOLA 2.45

RISORSE UMANE IMPIEGATE
(ORE/PERSONA)

ATTIVITA'	Risorse umane impiegate (ore/persona)			
	2018	2019	2020	2021
Controlli su importazioni e su esportazioni	429.476	461.976	417.511	433.195
<i>di cui: visita delle merci</i>	333.844	359.369	304.980	341.050
Controlli attraverso gli scanner	33.183	44.282	41.751	36.554
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	161.250	155.352	156.077	122.733
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	12.714	11.631	4.441	4.994
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	81.146	61.879	27.237	34.573
Attività di verifica nel settore accise	544.067	518.867	400.140	453.509
Altri controlli				

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

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

TAVOLA 2.46

ATTIVITÀ COMPLESSIVA– NUMERO DEI CONTROLLI

	Numero controlli eseguiti			
	2018	2019	2020	2021
Controlli su importazioni	304.706	317.183	321.466	333.941
<i>di cui: visita delle merci</i>	172.428	171.711	158.531	182.834
Controlli su esportazioni	191.775	189.225	166.913	142.991
<i>di cui: visita delle merci</i>	43.359	46.139	32.371	30.307
Controlli attraverso gli scanner	41.700	49.644	45.337	36.255
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	116.279	112.514	110.433	94.432
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	306	275	125	140
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	2.238	1.772	715	1.076
Attività di verifica nel settore accise	47.132	50.462	45.538	49.283
Altri controlli extratributari	511.387	461.129	329.636	472.194
<i>di cui:</i>	165.353	82.696	47.934	83.193
<i>Controlli passeggeri</i>	262.590	243.269	198.676	225.904
<i>Controlli doganali di sicurezza</i>	420	430	98	178
<i>Post-clearance audits (PCA)</i>	564	644	325	679
<i>Controlli AEO</i>	12.283	13.951	11.992	10.318
<i>Controlli anticontraffazione di iniziativa</i>	70.177	120.139	70.611	151.922
<i>Verifiche ordinarie, mutua assistenza, altro</i>	1.215.523	1.182.204	1.020.164	1.081.029
Totale	2018	2019	2020	2021

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

Il numero complessivo dei controlli nel 2021, 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.

Nella tavola seguente sono riassunti gli esiti finanziari dei controlli operati, peraltro con riferimento a voci non omogenee rispetto alla suddivisione utilizzata nella tavola relativa al numero dei prodotti realizzati.

TAVOLA 2.47

ATTIVITÀ COMPLESSIVA – ESITI FINANZIARI DEI CONTROLLI

ATTIVITA'	Esiti finanziari			
	2018	2019	2020	2021
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	31,5	20,3	9,7	8,3
Controlli sul <i>plafond</i> scambi extra-comunitari	266,0	195,3	379,7	139,6
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	1.215,0	1.125,3	849,6	895,6
Attività di verifica nel settore accise	381,0	348,0	249,1	253,9
Altro (*)	201,5	280,1	148,6	45,6
Totale	2.095,0	1.969,0	1.636,8	1.614,1

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

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

I risultati finanziari complessivi conseguiti segnano un 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).

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

Resta ferma l'esigenza, già rilevata in passato, di esporre in modo separato i dati relativi al settore "doganale" da quello delle "accise", stante la diversità delle competenze e dei tributi gestiti nell'ambito dei due settori, ciascuno dei quali dotato di proprie risorse e strutture organizzative.

Pure si rinnova l'auspicio che i dati trasmessi riportino anche gli esiti definitivi dei controlli effettuati e non soltanto i dati relativi alle contestazioni avanzate, così come risultano dalle verbalizzazioni e dagli atti notificati. Sarebbe necessario conoscere anche gli importi effettivamente riscossi a fronte dei maggiori tributi evidenziati negli atti di revisione, come pure l'incidenza sulle stesse revisioni degli istituti deflativi del contenzioso (autotutela, accertamento con adesione, reclamo-mediazione, conciliazione giudiziale) nonché delle controversie instaurate dai contribuenti.

I dati che seguono sono ripartiti in base ai distinti settori operativi delle dogane e delle accise che, avvalendosi di un'autonoma organizzazione, si occupano dei dazi doganali e dell'IVA all'importazione (settore doganale) e delle accise diverse da quelle sui tabacchi (settore delle accise).

I controlli del settore doganale

I controlli tributari nell'ambito del settore concernono, sia pure in modi diversi, i dazi doganali e l'IVA.

Nel ruolo di Autorità doganale prevista dalla normativa dell'Unione europea, l'Agenzia effettua controlli sulle merci in importazione (oltre che in esportazione e transito) su base

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

a) Dazi doganali

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

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

La tavola evidenzia un aumento nel 2021 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).

TAVOLA 2.48

DAZI DOGANALI - CONTROLLO DELLE DICHIARAZIONI DOGANALI

	2017	2018	2019	2020	2021
Numero dichiarazioni (o analoghi atti presentati dai contribuenti) liquidate	5.714.309	6.021.621	6.006.543	11.164.263	14.310.933
Tributi riscossi* (riscossione spontanea)	2.286,4	2.283,9	2.292,6	1.946,8	2.631,9

*Importi espressi in milioni.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

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

TAVOLA 2.49

DAZI DOGANALI - RISULTATI ATTIVITÀ DI REVISIONE DEGLI ACCERTAMENTI

Accertamenti per fonti di innesco:	2017			2018			2019			2020			2021		
	Numero	Maggiori diritti accertati	Maggiori diritti riscossi	Numero	Maggiori diritti accertati	Maggiori diritti riscossi	Numero	Maggiori diritti accertati	Maggiori diritti riscossi	Numero	Maggiori diritti accertati	Maggiori diritti riscossi	Numero	Maggiori diritti accertati	Maggiori diritti riscossi
Revisioni accertamento con accesso	13.205	16,5		16.384	6,3		17.891	16,0		1.711	7,0		4.070	3,5	
Revisioni di accertamento su base documentale/merce in dogana	117.484	32,4		100.081	25,2		94.720	5,3		101.877	2,8		90.362	4,8	
su istanza di parte	n.d.	160,8		n.d.	131,1		n.d.	147,1		n.d.	115,3		n.d.	237,9	
Totale revisioni accertamenti	130.689	209,7	162,4	116.465	162,6	132,3	112.611	168,3	148,6	103.588,20	125,1	116,3	94.432	246,2	239,2

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Sulla base delle informazioni fornite dall'Agenzia, le azioni di revisione dell'accertamento effettuate con accesso in azienda 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).

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

b) IVA all'importazione

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.

TAVOLA 2.50

IVA ALL'IMPORTAZIONE ESITI DELLA REVISIONE DELLE DICHIARAZIONI

	2017	2018	2019	2020	2021
Numero delle dichiarazioni (o analoghi atti presentati dal contribuente) liquidate	5.715.524	6.023.022	6.009.530	11.164.263	14.310.933
Tributi riscossi* (riscossione spontanea)	13.325,0	14.306,6	13.950,9	10.039,0	15.330,9

*Importi in milioni

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

c) IVA intracomunitaria

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

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

I controlli sostanziali dell'Agenzia in materia di IVA intracomunitaria nel 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.

TAVOLA 2.51

CONTROLLI IVA INTRACOMUNITARIA: RISULTATI PER FONTI DI INNESCO

Fonti di innesco:	2017		2018		2019		2020		2021	
	N.	Maggiori diritti constatati*	N.	Maggiori diritti constatati*	N.	Maggiori diritti constatati*	N.	Maggiori diritti constatati*	N.	Maggiori diritti constatati*
Analisi dei rischi	1.934	692,4	1.749	914,9	1.325	825,9	505	627,6	752	548,9
Da richiesta CLO/383	92	25,7	75	14,4	245	37,1			71	43,4
CLO/SCAC	264	39,7	176	21,3	1	0,0	135	42,3	168	50,4
Segnalazione altre amministrazioni	25	25,3	37	50,0	21	7,6			8	4,6
Delega AG	40	127,0	29	131,2	49	195,9	22	101,9	28	210,0
Mutua assistenza amministrativa accise	2	0,1	2	0,0	1	0,0				
Lista selettiva	255	13,8	64	8,3	30	9,4	4	0,0	4	0,2
Altro	84	57,8	101	33,9	103	10,8	49	45,4	45	37,9
Totale	2.696	981,8	2.233	1.173,9	1.775	1.086,6	715	817,3	1.076	895,6

*importi in milioni di euro

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

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

d) Il plafond IVA all'esportazione

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.

Si tratta di un istituto non applicato negli altri Stati membri dell'UE, che trova spiegazione nella difficoltà di erogare i rimborsi dell'IVA in tempi ragionevolmente contenuti. Da qui la previsione di un sistema, quale è quello descritto, che consente agli esportatori abituali di rimuovere alla base il presupposto della detrazione IVA, grazie alla possibilità di fare acquisti in franchigia d'imposta.

A fronte dei 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.

Gli esiti di tali controlli sono riportati in appositi avvisi notificati ai contribuenti per il recupero delle maggiori imposte, sanzioni e interessi, cui provvede direttamente l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Dopo una sensibile diminuzione dei controlli verificatasi negli ultimi anni (dai 365 del 2017 ai 125 del 2020) nel 2021 si è registrata una inversione di tendenza, con un incremento rispetto all'anno precedente del + 18,2 per cento, ma con una forte riduzione dei maggiori diritti constatati (- 63,2 per cento rispetto al 2020).

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

TAVOLA 2.52

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

Fonte di innesco	2017		2018		2019		2020		2021	
	Numero	Maggiori diritti constatati*	Numero	Maggiori diritti constatati*	Numero	Maggiori diritti constatati*	Numero	Maggiori diritti constatati*	Numero	Maggiori diritti constatati*
Analisi dei rischi	314	130,4	262	204,6	235	163,6	99	224,4	117	116,3
Delega AG	5	35,4	6	36,9	7	15,5	5	1,0	10	12,3
Segnalazione altre amministrazioni	6	0,5	7	1,7	12	13,5	-	-	1	9,9
Da lista selettiva	13	1,1	13	0,5	9	0,8	2	56,4	1	0,4
Altro	27	18,6	18	22,7	12	1,7	19	97,9	11	1,1
Totale	365	185,9	306	266,4	275	195,2	125	379,7	140	139,6

*importi in milioni di euro.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I controlli del settore accise

a) Considerazioni generali

Relativamente all'attività di controllo in materia di accise (diverse da quelle sui tabacchi) la tavola che segue, accanto al numero delle dichiarazioni e atti similari presentati dai contribuenti, riporta l'ammontare dei tributi "riscossi" cumulativamente per effetto sia

dell'attività di liquidazione o controllo formale delle dichiarazioni presentate dai contribuenti, sia dei controlli sostanziali (verifiche che comportano una revisione o che vanno oltre i dati delle dichiarazioni). Essi comprendono sia i tributi versati spontaneamente sia quelli derivanti da atti di recupero, in quanto non è disponibile una rilevazione separata.

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

La difficoltà o impossibilità di enucleare separatamente i risultati delle verifiche, finalizzate al recupero delle accise non dichiarate spontaneamente dai contribuenti, non consente tuttora di valutare l'efficacia dell'azione di contrasto delle pratiche evasive molto diffuse nel settore, pure riproposta sistematicamente tra gli obiettivi di servizio che l'Agenzia è chiamata a conseguire sulla base delle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

Il riferimento generico ai tributi "riscossi", senza altre specificazioni, potrebbe essere scarsamente significativo se riferito agli avvisi di pagamento, emessi in esito alle verifiche effettuate, che non siano stati portati ad integrale esecuzione, come avviene quando il contribuente non vi ha prestato acquiescenza o ha proposto ricorso avverso i medesimi. Come più volte rilevato già in passato, per valutare la legittimità e l'efficacia dell'azione di contrasto dell'evasione è necessario conoscere gli esiti finali degli stessi.

TAVOLA 2.53

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

	2017	2018	2019	2020	2021
Numero delle dichiarazioni (o analoghi atti presentati dal contribuente) accertate	193.430	200.020	106.165	113.111	123.897
Tributi riscossi (riscossione spontanea) (in milioni)*	34.064,8	33.911,4	34.050,3	29.131,1	31.787,1

* I dati relativi ai tributi riscossi sono cumulativi e comprendono sia il versato spontaneo sia quello derivante da atti di recupero, in quanto al momento non è disponibile una rilevazione separata.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I dati esposti nella tavola riportata, sebbene di relativa significatività, rivelano una lieve ripresa delle dichiarazioni accertate dopo la brusca riduzione che si era registrata negli anni precedenti (in particolare nel 2019). Nel 2021 le dichiarazioni accertate sono state 123 mila (+ 6,5 per cento rispetto al 2020) e i tributi complessivamente riscossi sono leggermente cresciuti passando da 29.131,1 milioni del 2020 a 31.787,1 milioni nel 2021 (+ 9,1 per cento).

b) I controlli sui prodotti petroliferi

Con riferimento all'attività di prevenzione e repressione delle violazioni accise/IVA nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti svolta nel 2021, l'Agenzia ha comunicato relativamente ai singoli prodotti energetici i dati relativi alle violazioni rilevate, comprese quelle amministrative, che hanno comportato sanzioni di ammontare superiore a euro 1.000.

Come è noto, nella gestione della fiscalità petrolifera, gli uffici dell'ADM sono impegnati nel contrasto dell'evasione sia in materia di accise che di IVA. Benché i due tributi di norma costituiscano oggetto di controlli unitari, effettuati contestualmente sulla base di presupposti riconducibili alla stessa vicenda economica ed in esecuzione di un unico disegno evasivo, essi si differenziano nettamente sul piano dei procedimenti di gestione. A differenza dell'IVA, la cui evasione costituisce oggetto di mera constatazione, riportata in appositi verbali trasmessi al competente organo di accertamento (Agenzia delle entrate), i maggiori diritti recuperati a titolo di accisa sono gestiti autonomamente dagli uffici dell'ADM anche nelle successive fasi dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e, infine, della riscossione.

Nella tavola che segue sono riportati i dati relativi alla complessiva attività di contrasto all'evasione delle accise nell'anno 2021.

TAVOLA 2.54

NUMERO DI IRREGOLARITÀ E MAGGIORI DIRITTI ACCERTATI
DEI PRODOTTI ENERGETICI – ANNO 2021

PRODOTTO ENERGETICO	Nr. Irregolarità	M.D.A. (Totali)*	M.D.A. (Accise)*
4 Oli minerali	798	94.811.995	92.729.550
4.1 Gasolio	718	93.905.499	91.825.103
4.2 Benzina	30	169.633	167.584
4.3 G.P.L.	19	155.950	155.950
4.4 Petrolio lampante	8	87.187	87.187
4.5 Prodotti sensibili	0	0	0
4.6 Oli combustibili	5	246.719	246.719
4.7 Altri oli minerali	18	247.007	247.007
8 Gas Metano	569	25.982.315	25.968.306
8 Gas metano	569	25.982.315	25.968.306
9 Oli lubrificanti	27	9.476.046	9.462.089
9.1 Oli lubrificanti	22	9.321.816	9.307.859
9.2 Preparazioni lubrificanti	1	0	0
9.3 Additivi	2	148.124	148.124
9.4 bitumi	0	0	0
9.5 Altri lubrificanti	5	154.230	154.230
Totale complessivo	1.394	103.270.356	128.159.945

*Importi in euro

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

Rispetto all'anno precedente⁸⁹ si evidenzia che il numero dei controlli complessivi è diminuito del 33 per cento; in particolare, il Gasolio ha subito una riduzione del 37,4 per cento (da 1.147 controlli a 718), la Benzina dell'80,6 per cento (da 155 controlli a 30), il G.P.L. del 38,7 (da 31 controlli a 19), infine gli Oli lubrificanti dell'81,8 per cento (da 142 a 22).

Per la illustrazione delle più significative attività svolte nell'ambito della prevenzione e repressione delle frodi nel settore petrolifero si rinvia al paragrafo 3.6.3. del capitolo terzo.

2.2.2. La gestione dei giochi

Organizzazione e funzionamento del sistema dei giochi in Italia

La presenza dello Stato nel settore del gioco legale si basa sull'adozione di un modello amministrativo che prevede la concessione di un servizio. In questo contesto l'Agenzia del demanio e dei monopoli affida a un soggetto privato, scelto sulla base di selezioni a evidenza pubblica nel rispetto della normativa comunitaria, l'esercizio del gioco.

Le ragioni della scelta del modello concessorio risiedono, da una parte, nella fondamentale esigenza di rendere possibile un agevole e trasparente controllo dell'Amministrazione sulla gestione del gioco, onde evitare abusi o infiltrazioni criminali nella gestione medesima; dall'altra di puntare sulla riduzione e sul contenimento dei costi trasferendo sul concessionario il c.d. "rischio operativo" (rischio economico) connesso alla organizzazione e gestione della raccolta del gioco affidato in concessione.

La convenzione novennale di concessione per la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi da intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S. è stata firmata il 20 marzo del 2013 e, pertanto, verrà a scadenza il 19 marzo del 2022.

Nello svolgimento delle attività e delle funzioni affidate in concessione, l'atto di convenzione riconosce ai concessionari la facoltà di avvalersi di organizzazione propria o di terzi, in tal modo lasciando spazio anche ad altri operatori nell'ambito della filiera – quali gestori ed esercenti – di cui, tuttavia, gli stessi concessionari assumono diretta responsabilità.

Tra gli operatori della filiera diversi dal concessionario, quali soggetti terzi di cui lo stesso si avvale, è possibile individuare tipicamente la figura del gestore, dell'esercente e del gestore di sala, ai quali sono riconosciuti degli aggi quale compenso per l'erogazione del servizio.

⁸⁹ Si veda la tavola n. 2.54, pag. 103, della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2020.

Mentre i rapporti tra l'Agenzia e le società concessionarie trovano disciplina nell'atto di convenzione, sottoscritto da entrambi, la regolamentazione dei rapporti tra il concessionario e tali soggetti, in posizione di terzietà rispetto all'Agenzia, è rimessa all'autonomia privata e frutto di contrattazione tra le parti, salvo l'obbligo per i concessionari, secondo quanto previsto dallo stesso atto di convenzione, di inserire alcuni contenuti minimi nei contratti con tali soggetti, a salvaguardia di interessi di carattere pubblicistico.

Per l'anno 2021 risultano ad oggi⁹⁰ iscritti al citato elenco 64.658 operatori, di cui oltre 2.100 gestori di apparecchi (4.162 se si considerano anche i possessori di apparecchi) e oltre 51.000 esercenti di apparecchi.

Il numero totale di apparecchi AWP⁹¹ presente sul territorio è passato dagli oltre 407.000 del 2016 ai 265.000 del 30 aprile 2018. Per quanto riguarda gli apparecchi VLT⁹², invece, sono stati rilasciati ai concessionari diritti all'installazione di 61.737 apparecchi, di cui realmente installati nelle sale dedicate circa 57.000.

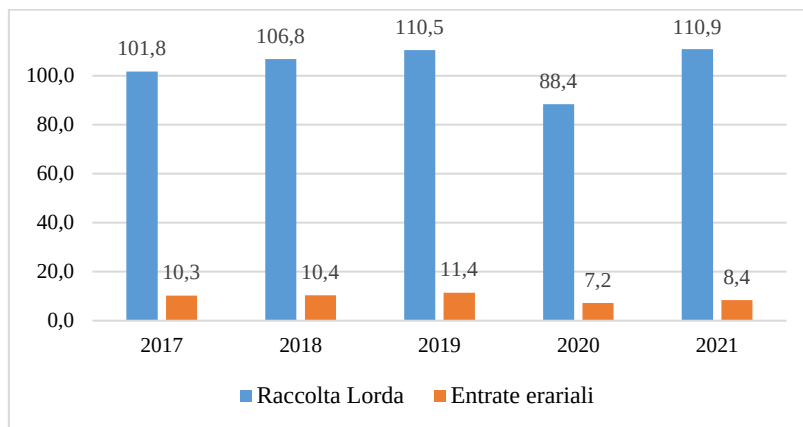
Le entrate da giochi

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. In virtù di quanto premesso, pur analizzando i dati del 2021 e valutandone l'andamento rispetto all'anno precedente, risulta più significativo il confronto con i risultati conseguiti dal settore nell'anno precedente la pandemia.

La raccolta totale lorda ammonta 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).

GRAFICO 2.6

PROVENTI DA GIOCHI: L'ANDAMENTO DELLA RACCOLTA LORDA E DELLE ENTRATE ERARIALI
ANNI 2017-2021 (MLD)



Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

La “spesa” netta totale degli italiani per il gioco, che si ottiene sottraendo alla raccolta lorda l'importo delle vincite, nel 2021 è risultata pari a 15,4 miliardi, superiore di 2,3 miliardi

⁹⁰ L'iscrizione all'elenco è possibile in qualsiasi momento dell'anno, per cui il numero è soggetto a variazioni continue. In ragione dell'emergenza pandemica da Covid-19 la validità dell'iscrizione per l'anno 2021 è stata prolungata fino al 30 aprile 2022.

⁹¹ Gli apparecchi AWP (acronimo che sta per *Amusement with prize*) sono quelli disciplinati dall'art. 110, comma 6, lett. a), del TULPS.

⁹² Gli apparecchi VLT (*Videolotteries*) sono quelli disciplinati dall'art. 110, comma 6, lett. b) del TULPS.

all'importo dell'esercizio precedente ma inferiore di quasi 4 miliardi al valore di due anni fa. Le entrate sono cresciute, invece, del 16 per cento.

Nel confronto tra 2021 e il 2019 tuttavia, nonostante l'importo della raccolta lorda sia pressoché uguale, l'aumento di quasi il cinque per cento delle vincite comporta una riduzione sostanziale (più di un quarto) delle entrate erariali.

Le entrate raccolte dalla gestione dei giochi (8,4 miliardi) rappresentano circa lo 0,5 per cento del PIL (1.775,4 miliardi, fonte DEF 2022) e, guardando gli altri aggregati delle entrate, corrispondono a circa l'uno per cento delle entrate correnti (850,4 miliardi), all'1,6 per cento delle entrate tributarie (527,1 miliardi) e al 3,3 per cento delle imposte indirette (258,3 miliardi).

Nella tavola che segue sono illustrate, per il periodo 2017-2021, la raccolta lorda, le vincite, la raccolta netta (spesa dei giocatori) e le entrate erariali.

Il rendimento erariale del settore (ossia le entrate) misurato in relazione alla raccolta lorda del 2021 ammonta all'7,6 per cento. Rapportato invece – secondo una misurazione proposta dall'Agenzia – alla raccolta netta, lo stesso rendimento sale al 55,7 per cento. Sia il rendimento netto che quello lordo risultano in calo rispetto a quanto fatto registrare nel biennio precedente, mentre mostra una tendenza positiva l'ammontare delle vincite, pari all'86 per cento della raccolta complessiva.

TAVOLA 2.55

RACCOLTA LORDA, VINCITE, RACCOLTA NETTA E ENTRATE ERARIALI NEL PERIODO 2017-2021					
	2017	2018	2019	2020	2021
Raccolta lorda (A)	101.835	106.846	110.536	88.380	110.882
Vincite (B)	82.697	87.877	91.075	75.370	95.499
Raccolta netta (C = A - B)	19.138	18.969	19.461	13.010	15.383
Entrate erariali (D)	10.294	10.374	11.357	7.253	8.412
Rendimento erariale netto (E = D/C)	53,8	54,7	58,4	55,7	54,7
Rendimento erariale lordo (F = D/A)	10,1	9,7	10,3	8,2	7,6
Vincite (G = B/A)	81,2	82,2	82,4	85,3	86,1

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Il settore dei giochi, come messo in evidenza nelle precedenti relazioni sul Rendiconto generale dello Stato, è caratterizzato da differenti macrocategorie alle quali sono associate specifiche aliquote d'imposta; ciò comporta un diverso rendimento e contributo di ciascuna di esse alla realizzazione delle entrate globali.

La tavola che segue mostra, per ogni tipologia di gioco, la raccolta (lorda e netta), le vincite, le entrate e il rendimento. Le categorie di giochi che assommano maggiori raccolte sono (i) i "Giochi di abilità a distanza" (46,3 per cento), (ii) gli "Apparecchi" (16,2 per cento), (iii) i "Giochi a base sportiva" (12,6 per cento) e (iv) le "Lotterie" (10,9 per cento), che insieme coprono l'86 per cento circa delle entrate complessive.

I "Giochi di abilità a distanza" restituiscono sotto forma di vincita il 44,6 per cento della raccolta totale (il 51,8 per cento del totale delle vincite), mentre gli "Apparecchi" rispettivamente il 12 per cento e il 13,9 per cento.

TAVOLA 2.56

RACCOLTA LORDA, VINCITE, RACCOLTA NETTA (€ MIL.) E RENDIMENTO PER MACRO CATEGORIE DEI GIOCHI (VAL.%)						
Macro categorie di giochi	Raccolta lorda	Vincite	Entrate erariali	Raccolta netta (spesa dei giocatori)	Rendimento erariale lordo (%)	Rendimento erariale netto (%)
Lotto	8.334	5.930	1.127	2.404	13,5	46,9
Giochi numerici a totalizzatore naz.	1.646	931	472	734	28,7	64,3
Lotterie	12.120	8.941	1.739	3.187	14,3	54,6
Giochi a base sportiva	13.972	12.143	423	1.839	3,0	23,0

Macro categorie di giochi	Raccolta lorda	Vincite	Entrate erariali	Raccolta netta (spesa dei giocatori)	Rendimento erariale lordo (%)	Rendimento erariale netto (%)
Giochi a base ippica	432	349	13	84	3,0	15,5
Bingo	964	672	102	292	10,6	34,9
Apparecchi	17.912	13.274	3.050	4.638	17,0	65,8
Giochi di abilità a distanza (skill games)	51.389	49.431	488	1.958	0,9	24,9
Betting exchange	2.238	2.225	3	13	0,1	23,1
Scommesse virtuali	1.875	1.603	60	275	3,2	21,8
Totale (*)	110.882	95.499	7.477	15.424	6,7	48,5

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

È interessante notare come i “Giochi di abilità a distanza”, che da soli rappresentano quasi la metà della raccolta lorda e circa il 52 per cento del totale delle vincite, siano al contempo tra quelli con il minore rendimento erariale (0,9 per cento quello lordo, 24,9 per cento il netto).

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

Si può quindi riscontrare, in ordine a quanto avvenuto nel 2020-2021 a causa dell’emergenza epidemiologica, che il gioco in rete fisica ha subito un consistente calo, a fronte del quale, tuttavia, si è realizzato un incremento del gioco *on-line*.

Più in dettaglio, appare rilevante sottolineare che il gioco a totalizzatore, cioè quella tipologia in cui il gestore della scommessa funge soltanto da intermediario tra i giocatori, con il compito di organizzare il concorso e di ripartire la vincita, la cui entità deriva dalle somme giocate dai partecipanti e dal numero dei vincitori, non incontra più il favore del pubblico.

Ciò perché, probabilmente, la parte della posta di gioco che non viene restituita ai vincitori come montepremi è molto più alta e, quindi, incide sull’ammontare delle vincite che, in molti casi, sono di importo basso, scoraggiando la propensione a scommettere.

Al contrario la scommessa a quota fissa, in cui la vincita è un multiplo dell’importo scommesso che il *bookmaker* è obbligato in proprio e direttamente a pagare, anche in virtù della modifica del sistema di tassazione a carico dei concessionari, consente la restituzione ai vincitori di una percentuale molto alta della posta, cosicché la scommessa diviene molto remunerativa.

Va infine ricordato l’obiettivo di una riforma complessiva del settore (da attuare attraverso una legge delega) 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.

Le più recenti modifiche normative

Il quadro normativo che disciplina il settore dei giochi risulta assai complesso in assenza di un testo unico che raccolga le numerose norme che nel tempo sono state adottate in materia. Di seguito si riportano i principali interventi che nell’anno 2021 hanno avuto un significativo impatto sul settore.

La legge di bilancio 2021 (comma 1130) fissa un nuovo termine per l’attribuzione delle concessioni di gioco per la raccolta del Bingo, posticipando di 24 mesi la scadenza prevista dalla legislazione vigente, fino al 31 marzo 2023. Il comma 1131 della stessa legge stabilisce che il versamento del canone dovuto dai soggetti che operano in regime di proroga della concessione scaduta relativo ai mesi da gennaio 2021 a giugno 2021 può essere effettuato entro il giorno dieci del mese successivo, nella misura di 2.800 euro per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni e di 1.400 euro per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni. I successivi commi 1132 e 1133 specificano che la quota residua per la copertura dell’intero ammontare del

canone di proroga dovrà essere versata dai titolari di concessione che scelgano la modalità di versamento ridotta per il primo semestre del 2021, con rate mensili di pari importo, con debenza degli interessi legali calcolati giorno per giorno, a partire dal luglio 2021 ed entro il 10 dicembre 2022.

Il provvedimento congiunto dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dell'Agenzia delle entrate (30 gennaio 2021) con il quale sono state fissate le regole per il funzionamento della lotteria degli scontrini.

Il decreto-legge 30 novembre 2020, n. 157 (cd. *Ristori quater*), che stabilisce che il versamento del saldo del prelievo erariale unico sugli apparecchi da intrattenimento e del canone concessorio relativo al quinto bimestre 2020, con scadenza al 18 dicembre 2020, sia versato nella misura del 20 per cento. Si prevede una forma di rateizzazione per le restanti somme dovute, con versamento dell'ultima rata entro il 30 giugno 2021.

Il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, che dispone la proroga dei termini del pagamento della seconda restante rata, *una tantum*, dell'offerta economica a carico della società aggiudicatrice della gara per la concessione della gestione dei giochi numerici a totalizzatore nazionale. La data per la stipula della nuova convenzione viene fissata al 1° dicembre 2021⁹³.

La determinazione direttoriale dell'ADM, prot. n. 435212/RU del 18.11.2021, che ha modificato l'aggio spettante al Concessionario (pari oggi allo 0,5%) così come da offerta economica ed ha eliminato il canone di concessione e il diritto fisso non più dovuti e non più previsti nel nuovo Atto di Convenzione.

Significative le modifiche apportate negli ultimi anni al PREU (prelievo erariale unico), un riepilogo del quale è evidenziato nella Tavola che segue, con l'indicazione delle norme di riferimento.

TAVOLA 2.57

PRELIEVI IN VIGORE DAL 2018 AL 2021 SU APPARECCHI AWP⁹⁴ E VLT⁹⁵

Apparecchi AWP (art. 110, comma 6, lett. a) TULPS)

	1.1.2019	29.1.2019	1.5.2019	1.1.2020	1.1.2021
Preu	20,60	21,25	21,60	23,85	24,00

Apparecchi VTL (art. 110, comma 6, lett. b) TULPS)

	1.1.2019	1.5.2019	1.1.2020	1.1.2021
Preu	7,50	7,90	8,50	8,60

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli e Camera dei deputati – Servizio Studi, 23 dicembre 2021

Margini e risultati nel settore dei giochi

Una volta sottratto all'importo delle giocate l'ammontare delle vincite (sia quelle erogate ai giocatori che quelle riversate all'erario, qualora non ritirate) e del prelievo erariale (riversato all'erario), si determina il margine lordo della gestione. Quest'ultimo remunera, dapprima, i costi della gestione caratteristica per servizi (resi da soggetti esterni) direttamente connessi con la gestione dei giochi (server, piattaforme di gioco, enti di certificazione) e, per la differenza, i diversi operatori della filiera (distributori, concessionari, esercenti, ricevitori, tabaccai, gestori, ecc.).

⁹³ La nuova convenzione è stata stipulata il 29 novembre 2021.

⁹⁴ Trattasi di apparecchi (*slot*) installati sia negli esercizi pubblici (bar, tabacchi, ecc.) sia in esercizi specializzati vietati ai minori. Consentono vincite di importo non superiore a 100 euro.

⁹⁵ Apparecchi installati in esercizi vietati ai minori, consentono vincite fino a 5.000 euro. La minore aliquota di prelievo rispetto agli AWP è correlata al prelievo di 15.000 euro effettuato all'acquisto di ciascun apparecchio.

L'importo corrispondente a tale differenza (che individua il margine operativo netto) nel 2021 ammonta a 6.971 milioni di euro (pari al 6,3 per cento della raccolta lorda), con un aumento del 21 per cento circa rispetto a quello del 2020, dovuto principalmente all'incremento della raccolta nonostante il leggero aumento della quota destinata alle vincite (passata dall'85 all'86 per cento).

Rispetto al 2019, anno in cui la raccolta è stata pari a quella dell'ultimo esercizio e che è più appropriato prendere come riferimento, il margine netto si è ridotto di poco più di un miliardo di euro e di quasi un punto percentuale, proprio in conseguenza dell'incremento della quota destinata alla vincita.

TAVOLA 2.58

RACCOLTA, VINCITE E MARGINI NEL SETTORE DEI GIOCHI NEL 2020 E 2021

	2020		2021	
	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %
Raccolta	88.380	100,0	110.882	100,0
Vincite	75.370	85,3	95.499	86,1
Margine lordo	13.010	14,7	15.383	13,9
Erario	7.253	8,2	8.412	7,6
Margine netto	5.757	6,5	6.971	6,3

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Così come avviene sul fronte delle entrate, anche sul risultato finale di settore le categorie di gioco incidono in maniera differente, come evidenzia la tavola 5 in cui si mostrano i risultati delle più importanti.

Alcuni giochi (le Scommesse e il Bingo) riportano un risultato utile di gestione molto basso (circa 29 milioni), nonostante una quota della raccolta pari a quasi il 16 per cento del totale, mentre gli apparecchi, il lotto e le GNTN contribuiscono con circa sei miliardi all'86 per cento, valore molto simile a quello del 2019.

Ovviamente il contributo delle diverse categorie di giochi risente della quota della struttura stessa della categoria (presenza più o meno numerosa e articolata di intermediari) e della quota di raccolta che finisce in vincita.

TAVOLA 2.59

RACCOLTA, VINCITE E MARGINI PER CATEGORIA DI GIOCHI NEL 2021

	Apparecchi		Lotto e GNTN*		Scommesse		Bingo	
	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %
Raccolta	17.812	100,0	22.100	100,0	16.279	100,0	964	100,0
Vincite	13.274	74,5	11.301	51,1	14.095	86,6	672	3,8
Erario	3.050	17,1	3.338	15,1	496	3,0	102	0,6
Vincite non rimosse			27		14			
Margine lordo	1.488	8,4	7.434	33,6	1.674	10,3	190	19,7
Aggio ricevitorie			1.769	8,0	12	0,1		
Aggio concessionari			1.140	5,2	1.652	10,1	171	17,7
Compensi servizi esterni			2	0,0				
Margine netto	1.488	8,4	4.523	20,5	10	0,1	19	2,0

(*) GNTN: Giochi numerici a totalizzatore

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

I controlli

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli riferisce che l'azione di controllo nel settore dei giochi si è sviluppata, nel 2021, attraverso varie modalità e percorsi, di cui, a seguire, si dà una sintetica descrizione.

È opportuno premettere che, a seguito dei DPCM, per molti mesi alcuni giochi, nel canale di vendita basato sulla rete fisica, detto anche “a terra”, sono stati impossibilitati alla raccolta. Ciò ha causato un effetto di sostituzione del giocatore verso il canale di raccolta a distanza, determinando ovviamente differenti modalità di analisi dei flussi di gioco e di prevenzione e contrasto alle irregolarità.

Per la rete fisica, infatti, se nel settore degli apparecchi da intrattenimento, nell'anno 2021 sono stati operativi una dozzina di concessionari e risultavano iscritti nell'apposito elenco (come indicato in precedenza) circa 65.000 operatori (di cui oltre 4.100 gestori e possessori di apparecchi), e oltre 51.000 esercenti di apparecchi, in altro settore di elevata criticità, quale è quello delle scommesse, il numero dei concessionari fisici e a distanza era superiore alle 230 unità con circa 8.000 punti di vendita attivi.

Per la rete online, l'ADM rileva che nel 2021 sono stati attivi circa 6,7 milioni conti di gioco, per un importo totale di giocate di 66 miliardi di euro contabilizzati attraverso 2 miliardi e 100 mila giocate effettuate.

Le citate azioni di contrasto hanno interessato circa 800 punti di vendita o di interesse che sono stati monitorati e, nei casi di rilievo, controllati. Le positività di tali controlli sono state di circa il 25 per cento, con molte situazioni che hanno originato notizie di reato e sequestri di apparecchiature, di documentazione e di denaro.

In generale il numero delle attività di contrasto alle illegalità nei giochi è stato pari a 22.640 controlli effettuati su rete fisica; di questi oltre 12.700 hanno interessato l'azione di contrasto alla diffusione del gioco minorile.

Il tasso di presidio dei giochi fisici più critici (Apparecchi e scommesse) è stato del 20 per cento superiore a quello relativo alla totalità dei giochi che si è attestato intorno al 17 per cento.

La percentuale delle positività – principalmente di carattere tributario o amministrativo - per il settore degli apparecchi è stata di circa il 30 per cento ma il dato è influenzato dalle segnalazioni derivanti dall'assenza di documentazione in sede di controllo.

La riduzione del numero degli apparecchi da intrattenimento disposta dalle norme nazionali nell'ultimo periodo, unitamente all'inasprimento sia dei limiti di distanze dai luoghi sensibili sia degli orari di gioco, da parte di norme regionali e locali, hanno determinato una contrazione del mercato legale e un probabile incremento dei fenomeni illegali.

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

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

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

Il contenzioso

La rendicontazione del contenzioso tributario riguardante il settore dei giochi sconta le problematiche e i limiti (già evidenziati nelle precedenti relazioni sul Rendiconto generale dello Stato), con riguardo alla generalità delle controversie che interessano l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Ai fini dell'attendibilità dei relativi dati, anche in questa circostanza raccolti dal centro con il sistema delle schede di rilevazione, non si può prescindere dalla informatizzazione del servizio.

A tal proposito va premesso che nel corso del 2021 l'Agenzia ha provveduto a un controllo straordinario dei dati risultanti dalle rilevazioni periodiche, in relazione alle cause realmente pendenti presso gli uffici locali.

Per questo motivo i dati dei ricorsi in carico al 31/12 e, per alcune annualità più risalenti, quelli dei ricorsi notificati, sono stati variati rispetto alla precedente fornitura dati. I dati relativi al numero e agli effetti finanziari delle pronunce depositate non hanno invece subito variazioni⁹⁶.

Ciò premesso, dalla tavola seguente si desume che le controversie complessivamente pendenti al 31 dicembre 2021 sono 3.609, con un incremento del 15 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre le decisioni emesse nell'anno sono 1.334, di cui 1.142, pari all'86 per cento, con esito favorevole o parzialmente favorevole.

Il settore dei giochi ha continuato a beneficiare, anche nel 2021, della sentenza positiva della Corte costituzionale n. 27/2018 che ha riconosciuto la debenza dell'imposta per le agenzie abusive di raccolta di scommesse, a partire dall'anno 2011, mentre per i *bookmaker* ha riconosciuto la soggettività passiva a prescindere dall'anno d'imposta; ciò ha fatto sì che il settore sia uno di quelli che maggiormente contribuisce al basso tasso di soccombenza dell'Agenzia.

A ciò si aggiunge la pronuncia del 2020 della CGUE nella causa C-788/18: i giudici del Lussemburgo hanno stabilito che "l'art. 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa di uno Stato membro che assoggetti ad imposta sulle scommesse i Centri di Trasmissione di Dati stabiliti in tale Stato membro e, in solido e in via eventuale, gli operatori di scommesse, loro mandanti, stabiliti in un altro Stato membro, indipendentemente dall'ubicazione della sede di tali operatori e dall'assenza di concessione per l'organizzazione delle scommesse". In aggiunta, infine, nel 2021, si è pronunciata anche la Corte di cassazione, definitivamente sancendo la doverosità dell'imposta anche da parte del *bookmaker* per gli anni d'imposta anteriori al 2011.

TAVOLA 2.60

DATI SINTETICI SUL CONTENZIOSO DEL SETTORE GIOCHI		
	Numero	%
Ricorsi in carico	3.609	
Sentenze emesse	1.334	100,0
di cui favorevoli o parzialmente favorevoli	1.142	85,6
sfavorevoli	123	9,2
altro	69	5,2

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Purtroppo, nonostante le ricordate pronunce delle giurisdizioni superiori, il contenzioso nel settore giochi continua ad alimentare e a mantenere alto lo "stock" gestito dall'Agenzia, in quanto gli operatori abusivi di raccolta di scommesse hanno iniziato a contestare i nuovi metodi di calcolo della base imponibile introdotti dalla legge n. 190/2014 a decorrere dall'anno di imposta 2015.

⁹⁶ Si fa presente che il monitoraggio del contenzioso effettuato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli sulla base delle schede approvate dal Dipartimento delle finanze e della reportistica per il Libro Blu, rileva le liquidazioni effettivamente accordate dal giudice, nelle sentenze parzialmente favorevoli, solo per le sentenze passate in giudicato e non per le sentenze depositate.

Le criticità del settore

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 e il blocco totale della raccolta del gioco pubblico che essa ha comportato per oltre dodici mesi negli anni 2020/2021 ha avuto un profondo impatto non solo sulle entrate erariali (in particolare nel 2020) derivanti dal gioco "fisico" ma anche sugli stessi bilanci dei concessionari di Stato con effetti non ancora compiutamente individuati. Nello stesso tempo, non sono state ancora risolte le criticità collegate alle differenti leggi regionali in materia di distanze dei punti di gioco dai luoghi sensibili e alle regolamentazioni comunali sugli orari dei punti di gioco. Ogni Regione, infatti, ha adottato la propria normativa in materia di prevenzione e contrasto in materia di disturbo da gioco d'azzardo che incide sulla effettiva possibilità di ubicazione degli apparecchi da intrattenimento, a causa, in particolare, della individuazione di una vasta tipologia di luoghi sensibili rispetto ai quali gli apparecchi devono osservare distanze minime obbligatorie, tanto da arrivare per alcuni territori ad un vero e proprio effetto espulsivo del gioco legale.

Questa regolamentazione rende, a detta dell'Agenzia, sostanzialmente inefficace qualsiasi ipotesi di elaborazione di un bando di gara in materia di apparecchi da intrattenimento - settore in cui è più forte la sensibilità dell'opinione pubblica - e richiede la necessità di una regolamentazione definitiva che riesca a contemperare i confliggenti interessi pubblici del contrasto al gioco d'azzardo e al gioco illegale e del legittimo esercizio della raccolta del gioco pubblico.

In materia, peraltro, va tenuto presente il parere n. 1057/2019 del Consiglio di Stato reso per il bando di gara in materia di scommesse, ma valido a maggior ragione per la gara degli apparecchi da intrattenimento⁹⁷.

La riapertura graduale della raccolta del gioco pubblico a partire dal giugno 2021 ha dato respiro ad un settore fortemente indebolito da circa 12 mesi di blocco. Le misure di distanziamento previste non hanno consentito un'immediata e completa riapertura della rete che, ancora adesso presenta circa il 15 per cento del parco macchine AWP fermo in magazzino.

Nonostante il sostegno fornito dalle misure di legge adottate nel periodo emergenziale che hanno prorogato fino al dicembre 2021 il versamento di alcune rate del prelievo erariale unico sugli apparecchi da intrattenimento, il settore appare ancora lontano dalle performance fatte registrare nel periodo prepandemico.

Allorché saranno definitivamente eliminate le misure di distanziamento si stima che la raccolta tramite AWP possa ritornare ai livelli del 2019, mentre, per quanto riguarda il settore delle VLT continuerà a pesare sulla raccolta l'introduzione della tessera sanitaria per il contrasto del gioco minorile voluto dall'art. 9-*quater* del d.l. "Dignità" nonché della tassazione al 20 per cento delle vincite superiori a 200 euro previsto dall'art. 1, comma 733, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Nel corso del 2021 il numero delle concessioni per l'esercizio e raccolta del gioco a distanza è passato da 98 a 96, perché nel secondo semestre dell'anno è intervenuta la scadenza del termine novennale di due concessioni.

2.2.3. Il settore dei tabacchi

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

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli svolge l'attività di controllo sulla produzione, distribuzione e vendita dei tabacchi lavorati, dei prodotti liquidi da inalazione, nonché degli accessori al consumo dei tabacchi da fumo. L'Agenzia, inoltre, ha funzioni di vigilanza e controllo della riscossione e del versamento, sia delle accise gravanti sui tabacchi lavorati, che dell'imposta

⁹⁷ In particolare il Consiglio ha sottolineato la presenza di "...alcuni aspetti problematici, sui quali occorre richiedere un adeguato approfondimento, che dovrà essere sviluppato non solo dall'Agenzia, ma anche dal Ministero, nei suoi organi e uffici reputati più adeguati e competenti al riguardo"... Aspetti che, ha rilevato l'Agenzia, ancora oggi non solo non hanno trovato in alcun modo risoluzione ma si sono addirittura aggravati.

di consumo sui prodotti liquidi da inalazione (sigarette elettroniche) e sui prodotti accessori al consumo dei tabacchi da fumo.

I tabacchi lavorati, in base alla normativa nazionale e della UE sono sottoposti ad accisa; ai fini impositivi, i prodotti in commercio vengono distinti nelle seguenti categorie di tabacchi:

- sigarette
- sigari
- sigaretti
- trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette
- altri tabacchi da fumo
- tabacco da fiuto e da mastico
- tabacchi da inalazione senza combustione.

Tutte le categorie sono assoggettate all'IVA del 22 per cento, che si applica in forma "monofase" ai sensi dell'art. 74 del d.P.R. n. 633/1972: l'imposta è assolta *una tantum* direttamente dal distributore sulla base del prezzo di vendita al pubblico.

L'accisa varia in funzione della categoria di prodotto da fumo ed è commisurata al prezzo di vendita, fatta eccezione per i tabacchi da inalazione senza combustione, che sono assoggettati a un'accisa specifica per unità di prodotto.

Sui prodotti che provengono da paesi terzi (extracomunitari) è dovuto il dazio. Il prezzo finale di vendita al pubblico risulta dalla somma delle seguenti componenti: IVA, aggio, accisa e quota al fornitore.

Le attuali aliquote di base per il calcolo dell'accisa sono le seguenti:

- sigarette 59,8%
- sigari 23,5%
- sigaretti 24%
- trinciato a taglio fino per arrotolare le sigarette 59%
- altri tabacchi da fumo 56,5%
- tabacco da fiuto e da mastico 25,28%
- tabacchi da inalazione senza combustione 35%

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

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

Gli importatori di tabacchi lavorati da paesi extra-UE sono tenuti anche a pagare il dazio relativo.

Per le sigarette è previsto un onere fiscale minimo (accisa + IVA) pari (nel 2022) a euro 194,72 per chilogrammo convenzionale, pari a 1.000 sigarette.

Per i sigari, i sigaretti e il tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette, è fissata un'accisa minima rispettivamente di euro 35 per 200 pezzi, euro 37 per 400 pezzi ed euro 130 per kg.

Lo Stato, dunque, interviene nel settore in modo significativo fissando un livello di tassazione che, per le sigarette, arriva al 78 per cento del prezzo finale.

La distribuzione dei tabacchi lavorati sul territorio nazionale è curata da soggetti autorizzati che, attraverso i propri depositi (depositi fiscali di distribuzione), riforniscono le rivendite di generi di monopolio di prodotti provenienti dai produttori/fornitori (depositi fiscali di produzione). I depositi fiscali sono autorizzati a detenere i prodotti del tabacco in sospensione di imposta e sono tenuti a registrare tutte le operazioni di carico e scarico del magazzino su un apposito registro contabile, nonché a rendicontare periodicamente all'Agenzia delle dogane e dei monopoli tali movimenti.

La vendita al pubblico dei generi di monopolio sul territorio nazionale avviene attraverso:

- le rivendite ordinarie, che sono le normali tabaccherie, accessibili al pubblico, che espongono il numero della concessione sull'apposita insegna a "T";

- le rivendite speciali, ubicate presso particolari strutture quali porti, aeroporti, stazioni ferroviarie, aree di servizio automobilistiche, caserme, istituti penali, ecc.;
- i patentini, istituiti nei bar di rilevante frequentazione, i cui titolari si riforniscono presso la rivendita ordinaria più vicina;
- i distributori automatici, apparecchi installati a cura del rivenditore nelle immediate vicinanze del locale sede della rivendita.

Tutti i tabacchi lavorati immessi nel circuito legale di vendita sono controllati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli-Direzione centrale tabacchi.

I controlli si sostanziano in verifiche di laboratorio, centrati sull'etichettatura e la qualità del prodotto, ovvero negli accertamenti in materia di accise eseguiti presso i titolari dei depositi.

Dal punto di vista normativo si segnala che, con decorrenza 6 maggio 2021, sono entrate in vigore nuove norme che regolano l'istituzione ed i trasferimenti delle rivendite ed il rilascio o rinnovo dei patentini. Le nuove norme sono contenute nel decreto ministeriale n. 51 del 12 febbraio 2021 (attuativo della legge n. 37/2019) che ha apportato modifiche al precedente decreto ministeriale n. 38 del 21 febbraio 2013.

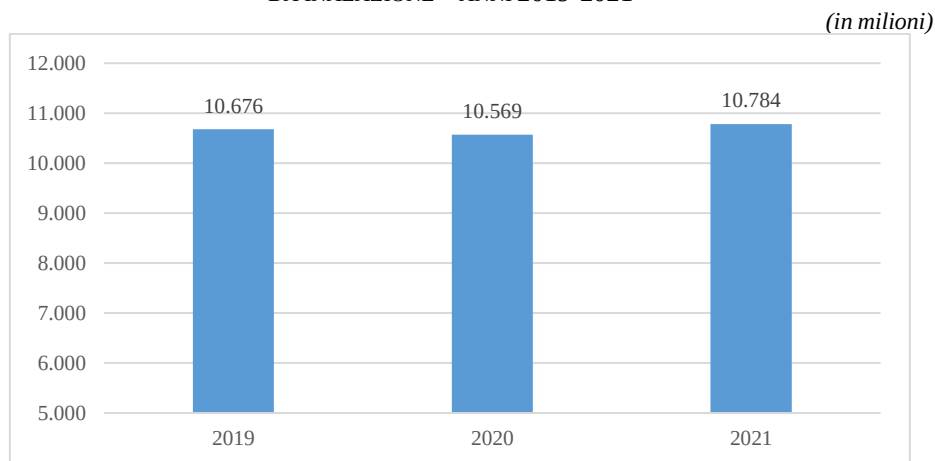
Le modifiche più significative della norma riguardano sull'istituzione di rivendite ordinarie: viene infatti sostituito il vecchio parametro del reddito di zona⁹⁸, ritenuto illegittimo dall'Unione europea, con quello del rapporto di una rivendita ogni 1.500 abitanti.

Le entrate erariali

Le entrate erariali di competenza 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).

GRAFICO 2.7

ENTRATE ERARIALI (ACCERTAMENTI) DA TABACCHI E PRODOTTI LIQUIDI
DA INALAZIONE – ANNI 2019-2021



Fonte: Bollettino delle entrate, gennaio-dicembre 2021 – Dipartimento delle finanze

Il dato sul quale si basa il grafico, ripreso dal Bollettino delle entrate di competenza del Dipartimento delle finanze, risulta leggermente diverso da quello di competenza 2021 comunicato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli: come si evince dalle tavole 1 e 2, l'ammontare di tali entrate è pari a 10.818 milioni di euro, di cui 17,7 milioni per imposta di consumo su prodotti liquidi da inalazione.

⁹⁸ In base a tale parametro l'istituzione di nuove rivendite era subordinata al reddito prodotto da altre rivendite nella zona di riferimento.

Entrate correlate alle immissioni in consumo

Uno sguardo sulle immissioni in consumo dei prodotti nel quinquennio 2017-2021, evidenzia un andamento delle correlate imposte (accisa + IVA monofase) sostanzialmente costante, con valori intorno ai 14 miliardi, anche se con un lieve incremento negli ultimi tre anni. Nell'esercizio 2021, a fronte di un valore dell'accisa più elevato di circa 193 milioni rispetto all'esercizio precedente, si è avuto un incremento dell'IVA di circa 147 milioni per un aumento totale di 340 milioni di euro (+2,4 per cento).

TAVOLA 2.61

ACCISA E IVA SULLE IMMISSIONI IN CONSUMO DEI TABACCHI LAVORATI NEL PERIODO 2017-2021

<i>(euro)</i>			
ANNO	Accisa	Iva	Accisa + Iva
2017	10.551.382.944	3.251.095.971	13.802.478.915
2018	10.968.198.327	3.301.081.936	14.269.280.263
2019	10.540.174.236	3.348.089.718	13.888.263.954
2020	10.604.659.237	3.400.663.589	14.005.322.826
2021	10.797.973.102	3.547.600.783	14.345.573.885

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Le entrate per cassa

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

TAVOLA 2.62

ENTRATE ERARIALI DI CASSA - ANNO 2021

Adempimenti spontanei	Versamenti quindicine per accise sui tabacchi lavorati	10.797.973.102
	Definizione agevolata	877.740
	Versamenti quindicine per imposta di consumo sui prodotti liquidi da inalazione	17.737.618
Controlli	Maggiori diritti accertati	1.673.550
	Totale generale	10.818.262.010

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Controlli su distributori e rivenditori

L'Agenzia predispone verifiche ispettive di varia natura nei confronti dei titolari di depositi di distribuzione. Esse possono essere tecniche (per accertare i requisiti dei locali), ordinarie (per verifiche di regolarità contabile), straordinarie (per riscontri fisici dei prodotti, solitamente in seguito a denunce di furti, mancanze all'origine, avarie, chiusura del deposito, ecc.), per prelievi di campionature.

La Tavola 3 riassume l'attività di controllo effettuata e i relativi esiti.

Nel 2021 sono stati effettuati 238 controlli nei confronti dei distributori (valore in linea con quello dell'anno precedente), con maggiori diritti accertati per circa 1,7 milioni di euro (importo superiore per più di un milione a quello del 2020). I maggiori diritti si riferiscono di solito a recuperi di accisa nei confronti del responsabile di imposta a seguito di furti nei depositi fiscali,

durante il trasporto dei prodotti in regime sospensivo (tra depositi fiscali), di mancanze inventariali.

Nei confronti dei rivenditori, invece, sono stati eseguiti circa 10 mila controlli (il 14 per cento in più di quelli effettuati nell'anno precedente), di cui più della metà sui distributori automatici, e sono state irrogate più di 1.100 sanzioni disciplinari per un importo complessivo di 138 mila euro. Sia i controlli nei confronti delle diverse categorie che le sanzioni risultano in crescita rispetto all'anno precedente ma ancora lontani dai valori di due anni fa.

TAVOLA 2.63

ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIVENDITORI, CONTROLLI EFFETTUATI NEL TRIENNIO 2019 – 2021

Direzione regionale (i versamenti di accisa dei distributori non sono conseguenti ad attività degli Uffici regionali)		2019	2020	2021
Versamenti eseguiti dai distributori	Importi IVA monofase	3.348.089.718	3.400.663.589	3.547.600.783
	Accisa	10.540.174.236	10.604.659.237	10.797.973.102
Controlli nei confronti dei distributori	Numero	508	224	238
	Maggiori diritti accertati (*)	2.914.694	538.558	1.673.550
Controlli nei confronti dei rivenditori	Numero complessivo dei controlli	15.499	8.866	10.117
	di cui:			
	Numero controlli sui distributori automatici	6.786	5.483	5.471
	Numero decadenze	215	315	176
	Numero revoche	232	361	176
	Numero delle sanzioni disciplinari	2.232	837	1.132
	Importo delle sanzioni disciplinari	294.411	121.032	137.559

(*) Si riferiscono generalmente a recuperi di accisa nei confronti del responsabile di imposta a seguito di denuncia di furti nei depositi fiscali, durante il trasporto dei prodotti in regime sospensivo (tra depositi fiscali) o di mancanze inventariali.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Prodotti liquidi da inalazione

Una sintetica analisi dell'imposizione che grava sull'immissione in consumo dei prodotti liquidi da inalazione (PLI) evidenzia un valore dell'imposta versata di 18,6 milioni, in evidente crescita (40,3 per cento) rispetto al valore riscontrato nel 2020.

TAVOLA 2.64

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

ANNO	Imposta di consumo versata
2018	6.521.468
2019	13.643.493
2020	13.267.781
2021	18.615.358

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nella tavola che segue sono indicati il numero e la tipologia dei soggetti che operano nelle diverse fasi della filiera dei prodotti liquidi da inalazione, per il 95 per cento costituiti dai tabaccai. Nei confronti dei depositari sono stati effettuati 134 controlli (valore inferiore a quello dei due esercizi precedenti) e sono stati recuperati 34 mila euro, in aumento rispetto al risultato dell'anno precedente di appena 5 mila euro ma lontano dai 360 mila euro di due anni fa, pur con un numero

di controlli simile. L'attività di controllo effettuata dall'Agenzia ha comportato la revoca di 50 autorizzazioni, di cui il 70 per cento per rinuncia.

TAVOLA 2.65

ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIVENDITORI PER I PRODOTTI LIQUIDI DA INALAZIONE,
CONTROLLI EFFETTUATI NEL TRIENNIO 2017 - 2019

	2019	2020	2021
Numero depositari	426	403	368
Numero soggetti autorizzati alla rivendita	56.402	56.091	55.245
di cui:			
<i>Esercizi di vicinato</i>	2.319	2.593	2.479
<i>Farmacie</i>	648	674	486
<i>Parafarmacie</i>	88	99	73
<i>Tabaccai</i>	53.347	52.725	52.207
Imposta di consumo versata dai depositari (*)	13.643.493	13.267.781	18.615.358
Numero di controlli eseguiti sui depositari e relativi esiti	147	164	134
di cui:			
<i>Maggiori diritti accertati</i>	363.470	5.350	34.403
<i>Revoche (**)</i>	60	67	50
<i>Sanzioni disciplinari</i>	Non è prevista l'applicazione di sanzioni disciplinari, che sono proprie di un regime concessorio. La distribuzione dei p.l.i. è basata su un regime autorizzatorio. Gravi irregolarità e perdita dei requisiti per l'autorizzazione sono sanzionati con revoche o decadenze.		
<i>(**) di cui per rinuncia</i>	56		36

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Contenzioso

Decisamente modesti i numeri sul fronte del contenzioso del settore: l'Agenzia ha comunicato di avere in carico al 31 dicembre 2021 solo 29 ricorsi; risultano emesse nell'anno 5 sentenze, delle quali soltanto una con esito favorevole o parzialmente favorevole all'Agenzia.

2.2.4. Il contenzioso di Agenzia delle dogane e dei monopoli

Premessa

L'attenta valutazione delle procedure e degli esiti del contenzioso consente di verificare la sostenibilità in giudizio e, di conseguenza, di determinare anche il tasso di legittimità e di efficacia degli atti emessi. È, quindi, fondamentale poter disporre di adeguati elementi conoscitivi sul contenzioso per favorire processi di miglioramento dell'attività sia per quanto concerne la gestione delle vertenze che la qualità degli atti prodotti. Con questo obiettivo la Corte richiede, per settore operativo e per tributo, informazioni sulla dinamica del contenzioso nell'arco temporale di più anni, con indicazione, per ciascun anno e ciascun grado giudiziale, del numero dei ricorsi pervenuti, dei ricorsi in carico al 31 dicembre, delle sentenze pronunciate e degli esiti delle controversie (favorevoli all'Amministrazione, parzialmente favorevoli, sfavorevoli).

L'organizzazione dei servizi del contenzioso

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli opera sul territorio, generalmente in ambiti provinciali, mediante gli Uffici territoriali i quali sono coordinati dalle Direzioni territoriali, aventi competenza regionale o interregionale. In seguito all'organizzazione in vigore dal 1° maggio 2019, gli Uffici territoriali seguono il contenzioso giurisdizionale attraverso un'apposita

struttura interna (“servizio contenzioso”). Le Direzioni regionali si occupano anch’esse del contenzioso, avvalendosi di un proprio “ufficio legale” che svolge funzioni di coordinamento e monitoraggio del contenzioso gestito dagli uffici territoriali. A livello centrale, il contenzioso tributario è seguito dalla Direzione centrale legale e contenzioso (DLEC) la quale gestisce e coordina i contenziosi tributari, civili, penali e amministrativi, curando direttamente quello relativo ad atti emanati a livello centrale, con esclusione del contenzioso del lavoro. Fornisce supporto agli Organi e alle strutture dell’Agenzia ivi comprese le direzioni interregionali, regionali e interprovinciale per problematiche di carattere legale; cura l’istruttoria dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato e la difesa nei giudizi innanzi alle Commissioni tributarie e coordina gli uffici dell’Agenzia nell’attività di difesa innanzi alle Corti dell’Unione Europea.

Presso la DLEC sono state accentrate competenze in precedenza esercitate da diverse strutture, separatamente per il contenzioso doganale, il contenzioso delle accise e il contenzioso dei giochi e tabacchi.

Sotto l’aspetto operativo, per le cause innanzi alle Commissioni tributarie sta in giudizio l’ufficio impositore (ufficio delle dogane o ufficio dei monopoli) che ha emesso l’atto impugnato; la DLEC si occupa direttamente delle cause relative ad atti impositivi emessi da uffici centrali dell’Agenzia mentre la difesa in Cassazione è demandata all’Avvocatura generale dello Stato.

Per il reperimento dei dati richiesti dalla Corte si è fatto riferimento per le annualità precedenti il 2019, alle diverse strutture che, prima della menzionata riorganizzazione, si occupavano del contenzioso con sistemi di monitoraggio non uniformi. Da ciò deriva, pur rimarcando il notevole sforzo profuso dall’Agenzia nel reperire, assemblare, verificare e ripulire i dati pervenuti dagli uffici, come la loro numerosità e la disomogeneità dei criteri di estrazione ed elaborazione utilizzati dai diversi settori operativi, rendano la ricognizione finale parzialmente attendibile.

L’Agenzia, nel fornire i dati sul contenzioso, ha premesso che nel corso del 2021 ha svolto un controllo straordinario dei dati risultanti dalle rilevazioni periodiche, in relazione alle cause realmente pendenti presso gli uffici locali. All’esito della rilevazione al 31 dicembre /2021, sono state dichiarate dagli uffici le variazioni illustrate nella tavola che segue⁹⁹.

TAVOLA 2.66

VARIAZIONI PER ALLINEAMENTO A CONTENZIOSO REALE PENDENTE – ANNI 2019-2021

	Dogane	Accise	Monopoli	Totale
Tributario - Primo grado	-605	-140	-83	-828
Tributario - Secondo grado	-967	-139	7	-1.099
Tributario - Cassazione	-205	-3	-92	-300

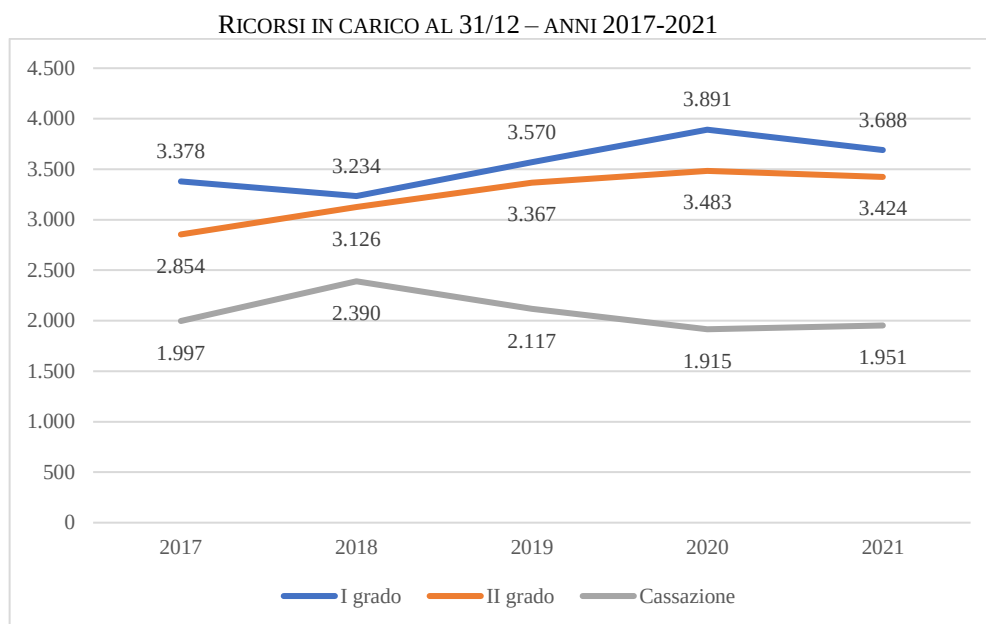
Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

L’analisi dei dati

Di seguito si rappresentano i dati trasmessi dall’ADM, in merito al carico degli ultimi cinque anni.

⁹⁹ L’Agenzia informa che le variazioni sopra evidenziate sono state distribuite tra le varie annualità, in modo tale da preservare la regola di coerenza interperiodale: ricorsi in carico al 31/12 dell’anno precedente + ricorsi notificati nell’anno considerato – sentenze pronunciate nell’anno considerato = ricorsi in carico al 31/12 dell’anno considerato. Per questo motivo i dati dei ricorsi in carico al 31/12 e, per alcune annualità più risalenti, quelli dei ricorsi notificati, sono stati variati rispetto alla precedente fornitura dati. I dati relativi al numero e agli effetti finanziari⁹⁹ delle pronunce depositate non hanno subito variazioni.

GRAFICO 2.8



Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

In generale, l'andamento del contenzioso tributario nelle tre aree di competenza dell'Agenzia (dogane, accise, monopoli) evidenzia una tendenza all'aumento dei ricorsi pendenti in primo e secondo grado (anche se si nota un progressivo appiattimento di lungo periodo delle curve), mentre si riduce il numero di quelli in carico nel terzo grado di giudizio poiché la Corte di cassazione ha incrementato sensibilmente il numero delle sentenze emesse rispetto agli anni precedenti, interrompendo la tendenza al rialzo dei carichi pendenti (9.063 il totale di tutti e tre i gradi di giudizio, nel 2021).

Fa eccezione la flessione del 2021, che risente evidentemente della sospensione dei termini processuali avvenuta nel 2020 e del rinvio a nuovo ruolo di molte cause nel corso del 2020 e del primo semestre 2021.

Un ulteriore approfondimento riguarda le informazioni fornite dall'Agenzia in merito alla ripartizione "per settori" (tavola 2.68) e per "tipologia di tributo" (tavola 2.69) dei ricorsi in carico alla fine del 2021.

I dati si rivelano di non facile interpretazione, da un lato perché basati su classificazioni a volte incerte e di portata non univoca; dall'altro perché risentono dell'attività di verifica effettuata dall'Agenzia e della redistribuzione effettuata nelle varie annualità. Ciò premesso, si nota come il numero dei ricorsi del 2021 sia in forte riduzione (circa un quinto di meno), così come la quota dei settori presenti modifiche particolarmente significative per le risorse proprie e i giochi che continuano, comunque, a costituire circa un terzo del totale.

L'utilità della ripartizione presentata risente della indeterminatezza di alcune delle tipologie di controversie prospettate, non riconducibili in modo univoco al tipo di atto impugnato e alla sottostante attività di controllo. Si pensi, ad esempio, alla difficoltà di comprendere la specificità del dato riguardante i ricorsi relativi a "sanzioni tributarie" o inseriti nella generica categoria "altro dogane" o "altro accise".

TAVOLA 2.67

RICORSI IN CARICO A FINE PERIODO PER SETTORI, ANNI 2020 E 2021

	2021	%	2020	%
GIOCHI	3609	39,8	3.641	31,9
RISORSE PROPRIE	1349	14,9	2.521	22,1
PRODOTTI ENERGETICI	1139	12,6	1.288	11,3
ENERGIA ELETTRICA	798	8,8	798	7,0
SANZIONI TRIBUTARIE ACCISE	643	7,1	712	6,2
SANZIONI TRIBUTARIE DOGANE	517	5,7	1.014	8,9
GAS NATURALE	257	2,8	285	2,5
IVA ALL'IMPORTAZIONE	176	1,9	454	4,0
ALTRO ACCISE	166	1,8	229	2,0
PRODOTTI ALCOLICI	163	1,8	168	1,5
ALTRO DOGANE	159	1,8	204	1,8
SANZIONI TRIBUTARIE MONOPOLI	33	0,4	41	0,4
TABACCHI	29	0,3	24	0,2
ALTRO MONOPOLI	25	0,3	23	0,2
TOTALE	9.063	100,0	11.402	100,0

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Gli stessi dati numerici appena evidenziati sono riclassificati dall'Agenzia, nella tavola seguente, per "tipologia di tributo"; anche in questa circostanza il dato del 2021 si discosta in modo significativo da quello del biennio precedente, con il settore dei giochi e dei monopoli che da solo copre più del 50 per cento del carico totale.

TAVOLA 2.68

RIPARTIZIONE DEI RICORSI IN CARICO A FINE 2019, 2020 E 2021 PER TIPOLOGIA DI TRIBUTO

	2021	2020	2019
Dogane (risorse proprie e iva all'importazione)	20%	37%	35%
Accise (energia elettrica, prodotti energetici, prodotti alcolici, gas naturale)	28%	30%	27%
Monopoli (giochi e tabacchi)	52%	33%	38%

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Gli esiti dell'analisi, finalizzata alla valutazione dell'indice di vittoria in giudizio, calcolato sulle sentenze emesse in corso d'anno, sono esposti nella tavola che segue, che risente comunque degli stessi limiti evidenziati in precedenza. L'indice di vittoria è calcolato rapportando il numero delle pronunce favorevoli in tutto o in parte all'Agenzia, depositate nel 2021, con il totale delle pronunce depositate nel medesimo anno.

La percentuale di sentenze favorevoli o parzialmente favorevoli all'Amministrazione si presenta in leggero miglioramento, considerando che l'indice del 2020 risultava di poco superiore al 70 per cento.

Il settore con il miglior risultato per l'Amministrazione risulta quello dei tabacchi (85,6 per cento), seguito da quello dei prodotti energetici, dell'energia elettrica e dei prodotti alcolici.

TAVOLA 2.69

ESITO DELLE SENTENZE DEPOSITATE NEL 2021 PER SETTORI

	Favorevoli e parzialmente favorevoli (A)	Sfavorevoli (B)	Altro (C)	Totale (D)	Indice di vittoria (E=A/D)
RISORSE PROPRIE	289	170	108	567	51,0
IVA ALL'IMPORTAZIONE	45	24	3	72	62,5
ALTRO DOGANE	31	13	9	53	58,5
SANZIONI TRIBUTARIE DOGANE	133	34	40	207	64,3
PRODOTTI ENERGETICI	387	73	31	491	78,8
PRODOTTI ALCOLICI	27	5	3	35	77,1
ENERGIA ELETTRICA	179	37	16	232	77,2
GAS NATURALE	57	52	4	113	50,4
ALTRO ACCISE	57	27	2	86	66,3
SANZIONI TRIBUTARIE ACCISE	151	77	16	244	61,9
GIOCHI	1.142	123	69	1.334	85,6
TABACCHI	1	0	4	5	20,0
ALTRO MONOPOLI	1	0	3	4	25,0
TOTALE	2.500	635	308	3.443	72,6

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Un grado di informazione più dettagliato si può ricavare dalle successive tre tavole che illustrano i risultati del contenzioso, sia in termini numerici che di valore, per le tre differenti tipologie di tributo gestiti dall'Agenzia (Dogane, Accise e Monopoli).

TAVOLA 2.70

LO STATO DEL CONTENZIOSO NEL SETTORE DEI DAZI E DELL'IVA ALL'IMPORTAZIONE
PERIODO 2019- 2021

(in migliaia)

DOGANE		2019			2020			2021		
		I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Numero di ricorsi notificati		292			361			302		
Numero di ricorsi depositati in giudizio*		291	348	202	361	376	168	301	215	127
Numero di ricorsi in carico al 31/12		581	977	988	680	1.013	764	625	808	768
Numero sentenze pronunciate	tot.	495	477	637	262	340	392	356	420	123
di cui:	favorevoli	317	231	391	139	178	245	202	225	33
	parzialmente favorevoli	27	27	26	18	11	9	26	11	1
	sfavorevoli	127	208	151	73	101	109	100	126	15
Valore in euro delle sentenze pronunciate		143.602.394	81.381.221	484.509.437	148.393.739	69.047.960	123.374.560	121.367.579	210.284.762	12.659.897
di cui:	favorevoli	83.295.933	22.174.475	355.999.434	126.071.227	37.146.292	53.330.759	94.949.852	140.430.361	9.805.971
	parzialmente favorevoli	24.966.417	7.757.501	37.461.750	6.540.536	11.076.107	4.497.911	6.076.894	32.592.677	498.006
	sfavorevoli	35.340.045	51.449.246	91.048.253	15.781.976	20.825.560	65.545.890	20.340.833	37.261.723	2.355.919

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

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

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

L'indice di vittoria¹⁰⁰ “numerico” per il “settore dei dazi doganali e dell'IVA all'importazione” è pari al 64 per cento in I grado (in aumento di quattro punti percentuali rispetto

¹⁰⁰ Rientrano in questa casistica sia le sentenze favorevoli che quelle parzialmente favorevoli all'Amministrazione.

al 2020), del 56 per cento nel II grado (stesso valore dell'anno precedente)¹⁰¹ mentre in Cassazione si è in presenza di un drastico calo, passando da 65 per cento al 28 per cento. In termini monetari la quota di sentenze favorevoli all'Amministrazione è di poco superiore all'80 per cento in tutti e tre i gradi di giudizio.

Decisamente migliori i risultati del contenzioso nel “settore delle accise e dell’IVA sui prodotti petroliferi”, in cui la percentuale di sentenze favorevoli all'Amministrazione è di poco inferiore al 70 per cento nel primo grado di giudizio e in Cassazione (l'anno precedente era di circa il 74 per cento per entrambi i gradi di giudizio) e si assesta al 77 per cento nel grado di appello (presentava analogo valore nel 2020).

Avendo riguardo all'aspetto finanziario delle pronunce emesse in questo settore, l'indice di vittoria si attesta tra il 70 (II grado di giudizio) e il 90 per cento (sentenze di I grado).

TAVOLA 2.71

LO STATO DEL CONTENZIOSO NEL SETTORE DELLE ACCISE E DELL'IVA SUI PRODOTTI PETROLIFERI
PERIODO 2019 – 2021

(in migliaia)

ACCISE		2019			2020			2021		
		I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Numero di ricorsi notificati		789			576			671		
Numero di ricorsi depositati in giudizio*		786	500	166	573	314	101	666	360	130
Numero di ricorsi in carico al 31/12		1.411	1.142	651	1.504	1.143	564	1.459	1.114	593
Numero sentenze pronunciate	tot.	883	373	181	480	313	188	711	389	101
	di cui: favorevoli	631	233	98	332	228	129	465	284	65
	parzialmente favorevoli	59	36	9	22	15	9	25	17	2
	sfavorevoli	146	94	59	84	57	45	170	82	19
Valore in euro delle sentenze pronunciate		156.567.199	261.980.713	73.549.878	107.783.326	121.730.704	52.518.590	161.413.068	72.339.173	13.742.108
	di cui: favorevoli	101.626.908	88.178.243	48.371.094	92.200.943	91.645.792	45.736.185	142.760.544	43.539.604	11.590.346
	parzialmente favorevoli	22.771.893	138.979.565	7.674.752	4.466.673	7.375.265	1.722.930	2.477.764	6.865.577	522.791
	sfavorevoli	32.168.398	34.822.905	17.504.031	11.115.709	22.709.646	5.059.475	16.174.760	21.933.992	1.628.970

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

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

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Infine, per quanto concerne il contenzioso nel “settore dei Monopoli”, emerge una percentuale di sentenze favorevoli all'Amministrazione superiore all'81 per cento per I grado e Cassazione e del 93 per cento per il II grado. Tutti i gradi di giudizio presentano percentuali di qualche punto in crescita rispetto ai valori dell'anno precedente. Decisamente positivi i risultati del valore monetario delle sentenze: 93 per cento di sentenze favorevoli all'Amministrazione in I grado e sopra al 95 per cento negli altri due gradi di giudizio.

TAVOLA 2.72

¹⁰¹ Comunica l'Agenzia che nel secondo grado l'area dogane presenta maggiore difficoltà a conseguire un indice di positività non inferiore a quello del primo grado. Ciò è da ascrivere, tra l'altro, all'annoso problema della riscossione delle risorse proprie della UE, acuito dall'orientamento della Commissione Europea di imputare alla responsabilità dello Stato italiano l'omessa riscossione del tributo finché sull'obbligazione doganale non si stende il velo del giudicato. La Corte di Cassazione, invece, ha stabilito, consolidando nel 2020 un orientamento già in precedenza anticipato, che l'immediata esecutività delle sentenze di primo e secondo grado non sospende, obbliga l'Agenzia a non proseguire la riscossione coattiva di somme pretese in base ad atti impositivi annullati da sentenze, anche non passate in giudicato. La questione è stata anche oggetto di un formale confronto dell'Agenzia con l'Avvocatura Generale dello Stato, da ultimo proprio nel 2021 (15/12/2021), la quale ha evidenziato come sulle due questioni (rapporti tra lo Stato italiano e la Commissione Europea, e gestione del contenzioso domestico) non si possa considerare la prevalenza di una sull'altra.

LO STATO DEL CONTENZIOSO NEL SETTORE DEI MONOPOLI
PERIODO 2019 – 2021

(in migliaia)

MONOPOLI		2019			2020			2021		
		I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Numero di ricorsi notificati		1.304			599			837		
Numero di ricorsi depositati in giudizio		1.226	620	191	597	263	151	837	464	123
Numero di ricorsi in carico al 31/12		1.578	1.248	478	1707	1327	587	1604	1502	590
Numero sentenze pronunciate	tot.	589	377	14	468	184	42	940	289	120
	numero vittorie	437	244	10	367	143	29	744	254	68
	vittorie parziali	30	26	0	6	9	5	38	15	30
	numero soccombenze	55	46	3	62	15	8	114	8	1
Esiti finanziari sentenze pronunciate		tot.	57.722.101	143.180.823	311.332	34.669.991	17.017.071	1.382.020	80.621.294	14.576.598
	tot.	57.722.101	143.180.823	311.332	34.669.991	17.017.071	1.382.020	80.621.294	14.576.598	3.845.776
	vittorie	50.118.105	139.657.428	228.657	20.780.500	6.416.338	1.171.690	66.316.768	13.560.075	2.370.414
	vittorie parziali	3.529.543	1.269.387	0	298.414	392.711	30.263	1.477.913	589.071	1.469.726
	soccombenze	4.074.453	2.254.007	82.675	13.591.076	10.208.023	180.068	12.826.613	427.452	5.637

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

La Corte rinnova, in questa sede, alcune considerazioni sviluppate sul tema del contenzioso tributario nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato degli ultimi anni, al fine di approdare a un sistema strutturato di informazione dettagliate, univoche ed esaustive. La significatività e l'efficacia delle rappresentazioni proposte dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli potrebbero migliorare, infatti, in seguito alla condivisione e valorizzazione dei numerosi aspetti della gestione del contenzioso, anch'essi monitorati dal MEF e riportati nella Relazione annuale sul monitoraggio del contenzioso. Aspetti che potrebbero consentire di accrescere la gestione delle controversie e, di riflesso, la complessiva attività amministrativa di controllo.

In particolare, si ritiene sarebbe opportuno:

- monitorare le controversie separatamente per scaglioni di valore, al fine di misurare l'incidenza del micro-contenzioso anche in relazione all'indice di vittoria per valore;
- rilevare la distribuzione delle controversie sul territorio e l'indice di vittoria calcolato sulle decisioni emesse da ciascuna Commissione, quale indicatore utile per riscontrare eventuali gestioni anomale da parte degli uffici;
- gestire il reclamo-mediazione di cui all'art. 17-bis del d.lgs. n. 546/1992, in tal modo abbandonando questioni non difendibili in giudizio ed escludendo dal novero dei ricorsi "presentati" quelli meramente "notificati", cui non abbia fatto seguito il deposito in giudizio per effetto della intervenuta mediazione.

2.3. I controlli della Guardia di finanza

L'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza nel quinquennio 2017-2021 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA è riassunta nella tavola che segue.

TAVOLA 2.73

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

	2017	2018	2019	2020	2021
Verifiche e controlli	108.655	106.798	107.426	42.692	41.047
Controlli strumentali	522.522	520.879	527.727	322.112	324.292

Fonte: Guardia di finanza

L'emergenza sanitaria indotta dall'epidemia da Covid-19 ha determinato nel 2021 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. Dovrà auspicabilmente essere svolta in futuro una più dettagliata analisi dei risultati onde meglio valutare le risorse assorbite, in termini di giorni/ore consuntivati, in rapporto alle diverse attività di controllo svolte e alla loro differente complessità.

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) dopo la drastica riduzione di -40,3 per cento che si era avuta nel 2020 rispetto all'anno precedente. Allineato a tale risultato è anche l'ammontare dei maggiori imponibili determinati a seguito di tali indagini (-0,3 per cento rispetto al 2019 e +69,9 per cento rispetto al 2020).

Ancora una volta si deve rilevare come il numero complessivo di indagini finanziarie attivate dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia delle entrate¹⁰² ha continuato ad essere modesto rispetto alla gravità dei fenomeni evasivi esistenti nel Paese, anche se nell'ultimo anno in ripresa, almeno per quanto concerne l'azione del Corpo.

TAVOLA 2.74

INDAGINI FINANZIARIE SVOLTE DALLA GUARDIA DI FINANZA

Anno	Numero Indagini finanziarie completate	Maggiori imponibili determinati (in milioni)
2016	4.489	6.837
2017	4.324	6.849
2018	5.384	7.259
2019	5.925	7.884
2020	3.538	4.624
2021	5.686	7.858

Fonte: Guardia di finanza

In ordine alla proficuità (potenziale) delle indagini svolte nell'anno nel settore delle imposte dirette e dell'IVA, nella tavola che segue si riportano gli esiti finanziari più direttamente misurabili¹⁰³ dell'attività svolta dal Corpo. Dai dati emerge nel 2021 una maggiore proficuità relativa dei controlli svolti rispetto all'anno precedente, con un incremento complessivo dei risultati finanziari, 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 mld 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).

¹⁰² Per l'Agenzia delle entrate si veda il precedente punto 2.1.9.

¹⁰³ Gli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Guardia di finanza sono da intendersi quali funzioni svolte per individuare una maggiore base imponibile accertabile e riguardano l'esecuzione di verifiche sostanziali e controlli ispettivi, aventi ad oggetto le imposte dirette e l'IVA.

TAVOLA 2.75

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – VERIFICHE E CONTROLLI
ESITI FINANZIARI

<i>(in milioni)</i>			
Anno	Imposte dirette*	Ritenute	IVA **
2016	55.707,5	1.328,3	5.471,0
2017	62.216,3	366,0	7.643,2
2018	62.842,9	341,6	5.219,5
2019	62.768,9	286,0	5.301,0
2020	37.821,7	192,7	3.483,1
2021	42.458,1	308,4	3.800,6

* Maggiori componenti reddituali

** Maggiore imposta

Fonte: Guardia di finanza

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.

TAVOLA 2.76

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – SEQUESTRO TABACCHI LAVORATI

	2017	2018	2019	2020	2021
TLE sequestrati Kg	271.918	267.600	201.669	345.880	383.417
di cui contraffatti	8.538	21.581	25.766	n.d.	n.d.
di cui Cheap white	190.715	118.876	97.710	95.290	88.273

Fonte: Guardia di finanza

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).

TAVOLA 2.77

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
PREVENZIONE E REPRESSIONE NEL SETTORE DELLA CONTRAFFAZIONE

	2017	2018	2019	2020	2021
Interventi	12.055	11.227	13.325	5.119	11.700
Persone denunciate all'A.G.	7.919	7.291	6.271	2.268	6.369
Prodotti sequestrati	171.478.833	311.195.359	290.730.526	155.978.692	482.854.300
-contraffazione	33.339.998	55.953.048	26.606.434	11.767.184	85.159.403
-pirateria	772.608	1.107.274	504.931	1.664.607	149.184
- tutela del "made in Italy"	13.376.905	77.323.637	26.620.002	142.546.901	38.023.757
- sicurezza prodotti	123.989.322	176.811.400	236.999.159		359.521.956
Ripartizione sequestri per macro-categorie					
- Moda	52.971.142	50.200.866	57.928.109	*	19.774.599
- Elettronica	18.205.826	26.152.242	36.482.142	*	76.829.129
- altro					-
Beni di consumo	74.429.813	158.932.605	129.846.881	*	375.868.052
- Giocattoli	25.872.052	75.909.646	66.473.394	*	10.382.520
- altro					-
Risorse umane impiegate (giorni/persona)	164.783	164.875	170.830	148.433	169.006

* Il sistema di rendicontazione, in fase di manutenzione evolutiva, non consente, allo stato, di estrarre i dati relativi alla ripartizione dei sequestri per macro-categorie.

Fonte: Guardia di finanza

Per una più approfondita disamina dell'attività antifrode della Guardia di finanza, si rinvia al paragrafo 3.6.1, mentre per l'attività di rilevazione dei reati tributari svolta dal Corpo si veda il paragrafo 3.7.

2.4. L'attività di Agenzia entrate-Riscossione

Premessa

L'attività di Agenzia 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.

2.4.1. I carichi affidati

L'importo complessivo dei carichi affidati all'Agenzia entrate-Riscossione nel 2021 dagli enti creditori (committenti) registra un decremento rispetto alla media del precedente triennio (-16,1 per cento). 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. Ciò è da ritenersi correlato alla rilevante flessione registratasi nell'attività di controllo dal 2020.

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).

TAVOLA 2.78

RIPARTIZIONE DEI CARICHI AFFIDATI PER ENTE CREDITORE*

	2017	2018	2019	2020	2021**	2021/2020 (%)	(in milioni) 2021 per creditore (%)
Ruoli erariali - Ag. Entrate	54.449	54.784	57.320	46.691	41.746	-10,6	68,4
Ruoli erariali - Ag. Dogane	435	527	983	489	585	19,6	1,0
Ruoli altri enti statali	6.037	3.882	5.033	5.960	5.152	-13,6	8,4
Ruoli previdenziali (Inps)	10.977	13.333	12.559	1.242	8.017	545,5	13,1
Ruoli previdenziali (Inail)	1.309	869	405	674	686	1,8	1,1
Comuni	1.487	1.886	2.598	2.127	2.605	22,5	4,3
Regioni	1.056	1.223	1.105	1.097	1.117	1,8	1,8
Casse di Previdenza	205	336	445	212	297	40,1	0,5
Ordini Professionali	10	9	10	7	7	0,0	0,0
Consorzi	82	90	76	65	57	-12,3	0,1
Ruoli altri enti non statali	621	717	852	600	753	25,5	1,2
Totale	76.668	77.654	81.387	59.164	61.021	3,1	100,0

* Il dato rappresentato rileva l'importo affidato in riscossione, senza ricomprendere gli eventuali oneri accessori (interessi di dilazione e/o compensi) e comprendendo i soli soggetti intestatari, per evitare le duplicazioni di importo in caso di coobbligazione. Nell'ambito della ripartizione tra Enti Impositori l'ex Agenzia del Territorio è stata ricompresa nel perimetro dell'Agenzia delle Entrate. I dati sono aggiornati al 31/12/2021 e distinti per data consegna ruolo così come definita dal DM n. 321/1999. Si è preceduto quindi ad aggiornare sia il valore del 2020 che del 2021.

** Nell'importo sono ricompresi i carichi affidati nell'ultimo trimestre nelle province della Regione Sicilia.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

La reiterata cancellazione automatica dei crediti

Con riferimento ai carichi dei ruoli, va tenuto presente che negli ultimi dieci anni tre interventi legislativi hanno comportato la cancellazione d'ufficio di un gran numero di partite iscritte.

Con l'art. 1 della legge n. 228 del 2012 è stato stabilito, per la generalità dei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999, l'abbandono delle attività di competenza dell'Agente della riscossione con disapplicazione delle disposizioni concernenti il discarico per inesigibilità previste dagli artt. 19 e 20, del d.lgs. n. 112 del 1999 (comma 528), nonché l'annullamento automatico dei crediti fino a duemila euro iscritti nei ruoli resi esecutivi fino alla stessa data (comma 527).

Più recentemente, con l'art. 4 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, è stato previsto l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

Da ultimo, con l'art. 4, comma 4, del d.l. 22 marzo 2021, n. 41, è stato previsto, l'annullamento d'ufficio dei "singoli carichi" di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione nel periodo 2000-2010, limitatamente alle persone fisiche e agli altri soggetti con reddito imponibile nel 2019 fino a 30 mila euro¹⁰⁴.

La cancellazione delle partite fino a mille euro ha interessato circa 12,5 milioni di contribuenti per un complessivo valore nominale dei crediti di circa 32 miliardi di euro (pari, all'incirca, al 3,5 per cento del valore complessivo del magazzino residuo di ruoli da riscuotere).

A sua volta, una prima sommaria valutazione degli effetti del provvedimento del 2021, che non tiene conto dei requisiti soggettivi previsti dalla disposizione, porta a stimare in quasi 25 miliardi di euro il valore nominale delle partite cancellate, dei quali oltre 12 miliardi relativi a ruoli INPS. È, pertanto, presumibile che l'effettivo importo delle partite fino a 5.000 euro che hanno formato oggetto di cancellazione si aggiri intorno ai 20 miliardi di euro.

Il susseguirsi dei provvedimenti di cancellazione unilaterale dei crediti iscritti a ruolo conferma le gravi difficoltà in cui si trova da tempo il sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici¹⁰⁵. Si rinnova, dunque, la sollecitazione per un'ampia e organica revisione dell'intero sistema della riscossione al fine di individuare soluzioni idonee a potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e tutelare adeguatamente l'interesse patrimoniale dello Stato.

2.4.2. I carichi riscossi

I carichi riscossi nel 2021 ammontano complessivamente a 6.955 milioni di euro. Nella tavola seguente sono riportate le riscossioni del periodo 2017-2021 distintamente per ente impositore.

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.

¹⁰⁴ Con riguardo alla formulazione, di contenuto sostanzialmente identico, dei provvedimenti del 2018 e del 2021 la Corte ha avuto modo di manifestare le proprie perplessità, stante il riferimento alle singole partite, che ha comportato la cancellazione di molte partite dovute dal medesimo debitore di importo complessivo ben superiore alle soglie individuate, nonché di partite inferiori alle soglie coesistenti con partite di importo unitario ben superiore per le quali l'azione di riscossione resta dovuta e, nel caso del provvedimento del 2021, perfino la rinuncia alla riscossione di posizioni "vive" in quanto interessate a procedure di rateazione in essere per "rottamazione" e "saldo e stralcio", finendo per accordare un beneficio a un vastissimo numero di soggetti, molti dei quali non colpiti sul piano economico dalla crisi (Cfr. SS.RR. in sede di controllo, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019*, vol. I, tomo I, pag. 124, e deliberazione n. 4/AUD/21, *Memoria sul decreto-legge n. 41/2021*, n. 7, pag. 14 e seg.).

¹⁰⁵ Per un'analisi della situazione e per l'indicazione di possibili interventi riformatori si veda il Rapporto per il coordinamento della finanza pubblica 2021, *Riflessioni per una riforma della riscossione coattiva*, pag. 139 e segg.

I dati confermano che l'Agenzia delle entrate-Riscossione opera in via prevalente per i crediti dell'Agenzia delle entrate e dell'INPS. Peso rilevante hanno anche i crediti degli altri enti statali, mentre rilievo meno significativo hanno i crediti dei comuni e delle regioni.

Va, comunque, segnalato che i volumi di recupero dei crediti comunali, dopo la drastica contrazione del 2020, si presentano in ripresa nel 2021 (+16 per cento).

Nella tavola seguente sono riportate le riscossioni del periodo 2017-2021 distintamente per tipologia di ente impositore.

TAVOLA 2.79

RISCOSSIONI PER ENTE CREDITORE - ANNI 2017-2021

(in milioni)

LA RISCOSSIONE A MEZZO RUOLI PER ENTI CREDITORI										
	Anno di riscossione					Variazione vs anno precedente				Quota per creditore
	2017	2018	2019	2020	2021	2018/2017	2019/2018	2020/2019	2021/2020	
Ruoli erariali - Ag. Entrate	6.953,7	5.200,6	4.786,6	3.111,8	3.857,7	-25,2%	-8,0%	-35,0%	24,0%	55,5%
Ruoli erariali - Ag. Dogane	79,5	71,9	66,3	27,9	57,2	-9,5%	-7,9%	-57,8%	104,8%	0,8%
Ruoli altri enti statali	354,1	330,8	320,8	201,7	197,3	-6,6%	-3,0%	-37,1%	-2,2%	2,8%
Ruoli previdenziali (Inps)	3.612,1	3.059,9	3.381,3	2.015,9	2.045,4	-15,3%	10,5%	-40,4%	1,5%	29,4%
Ruoli previdenziali (Inail)	135,2	119,2	117,1	66,4	81,1	-11,8%	-1,7%	-43,4%	22,2%	1,2%
Comuni	809,0	548,0	512,8	292,7	339,4	-32,3%	-6,4%	-42,9%	16,0%	4,9%
Regioni	400,8	388,1	375,5	211,3	164,8	-3,2%	-3,2%	-43,7%	-22,0%	2,4%
Casse di Previdenza	177,1	134,6	130,2	84,5	87,0	-24,0%	-3,3%	-35,1%	3,0%	1,3%
Ordini Professionali	7,2	7,0	6,6	3,7	3,1	-2,7%	-5,5%	-43,6%	-17,2%	0,0%
Consorzi	66,4	56,5	50,5	23,7	21,9	-14,9%	-10,6%	-53,2%	-7,4%	0,3%
Ruoli altri enti non statali	105,8	92,2	115,2	73,6	100,0	-12,9%	24,9%	-36,1%	35,8%	1,4%
Totale	12.700,8	10.008,7	9.862,9	6.113,3	6.955,0	-21,2%	-1,5%	-38,0%	13,8%	100,0%

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Le definizioni agevolate

L'attività di riscossione dei carichi affidati all'Agenzia entrate-Riscossione è stata fortemente caratterizzata negli ultimi anni dalle ripetute possibilità offerte dal legislatore di definire in termini agevolati i debiti iscritti a ruolo (cc.dd. *rottamazioni delle cartelle e saldo e stralcio*).

Le disposizioni disciplinanti le molteplici forme di definizione, le cui scadenze sono state ripetutamente prorogate nel corso degli anni, anche dopo l'insorgere dell'emergenza indotta dall'epidemia da Covid-19, hanno determinato un quadro normativo di grande complessità.

Si riassume qui di seguito la lunga serie di interventi normativi adottati.

L'art. 6 del d.l. n. 193 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 225 del 2016, ha introdotto la possibilità per i contribuenti di definire in misura agevolata (c.d. "Rottamazione") i propri debiti derivanti da ruoli affidati per la riscossione a tutto il 31 dicembre 2016.

Il d.l. n. 148 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017 n. 172, nel riproporre la misura con la c.d. "Rottamazione-bis", ha previsto:

- la riapertura della definizione agevolata dei carichi affidati negli anni dal 2000 al 2016, purché non già ricompresi in dichiarazioni di adesione presentate ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 193/2016;
- la possibilità di presentare la definizione agevolata dei carichi, affidati dal 2000 al 2016 e compresi in piani di dilazione in essere alla data del 24 ottobre 2016, per i quali il debitore non

fosse stato ammesso alla precedente definizione agevolata prevista dall'art. 6 del d.l. n. 193 del 2016 a causa del mancato pagamento di tutte le rate, dei relativi piani di rateizzazione ex art. 19 del d.P.R. n. 602/1973, scadute fino al 31 dicembre 2016;

- l'estensione della facoltà di definizione agevolata ai carichi affidati dal 1° gennaio al 30 settembre 2017.

Successivamente, con il d.l. n. 119/2018, convertito dalla legge n. 136/2018, è intervenuta la c.d. "Rottamazione-ter" che ha previsto la riapertura della possibilità di definire in via agevolata i debiti già ricompresi nell'ambito applicativo delle precedenti misure (cioè i carichi affidati all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 settembre 2017), secondo scadenze di pagamento più dilazionate nel tempo ed estendendo la possibilità anche ai carichi affidati dal 1° ottobre 2017 al 31 dicembre 2017.

Con riferimento alla "Rottamazione-bis" (art. 1 del d.l. n. 148/2017), il d.l. n. 119/2018 ha previsto il differimento al 7 dicembre 2018 del termine di pagamento delle rate scadenti nei mesi di luglio, settembre ed ottobre 2018 e per quanti, entro tale termine, erano in regola con il pagamento delle predette rate, l'automatico slittamento delle scadenze di pagamento del restante dovuto secondo le tempistiche previste dall'art. 3, comma 21 del d.l. n. 119/2018 (c.d. Rottamazione-ter) ovvero in dieci rate con scadenza il 31 luglio e il 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2019 (facendo, di fatto, venire meno le rate che il precedente d.l. n. 148/2017 fissava al 30 novembre 2018 e al 28 febbraio 2019).

Il d.l. n. 135/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12/2019 (c.d. decreto semplificazioni), è nuovamente intervenuto sull'impianto della c.d. "Rottamazione-ter" consentendone l'adesione, previa presentazione di *apposita dichiarazione, anche a coloro che non avevano corrisposto, entro il 7 dicembre 2018, le somme dovute per le rate di luglio, settembre ed ottobre* della "Rottamazione-bis".

Allo scopo di agevolare le persone fisiche debentrici che versano in gravi e comprovate situazioni di difficoltà economica, con la legge n. 145/2018 è stato introdotto il c.d. "Saldo e stralcio", che consente di estinguere i debiti per omesso versamento di imposte dichiarate iscritti nei ruoli affidati all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 con il pagamento in misura ridotta del capitale e degli interessi di ritardata iscrizione a ruolo.

A sua volta il d.l. n. 34/2019 (c.d. decreto "Crescita"), convertito con modificazioni dalla legge n. 58/2019, ha riaperto i termini per aderire alla "Rottamazione-ter" e al "Saldo e stralcio", spostandone la scadenza dal 30 aprile 2019 al 31 luglio 2019. Termini ulteriormente prorogati al 30 novembre 2019 dal d.l. n. 124/2019 e al 10 dicembre 2020 dal d.l. n. 34/2020.

Dopo l'insorgere della situazione di emergenza economico-sanitaria, sono intervenuti vari provvedimenti di differimento. In particolare, l'art. 4, comma 1, lett. b, del d.l. n. 41 del 2021 (c.d. "Decreto Sostegni" ha fissato nuovi termini entro i quali poter effettuare il pagamento delle rate 2020 non ancora versate e di quelle dovute per il 2021 per mantenere i benefici della misura agevolativa.

Va, inoltre, tenuto presente che i soggetti decaduti dalla "Rottamazione-ter" per mancato, insufficiente o tardivo versamento delle somme scadute nel 2019, i quali non possono beneficiare del nuovo termine previsto per il pagamento delle rate in scadenza nel 2020, per effetto delle nuove previsioni introdotte dal d.l. n. 34/2020 ("Decreto Rilancio") possono richiedere la rateizzazione delle somme ancora dovute ai sensi dell'art. 19, d.P.R. n. 602 del 1973.

Analoga possibilità è stata estesa con il d.l. n. 137/2020 "Decreto Ristori" per i debiti oggetto delle precedenti rottamazioni ("Rottamazione" e "Rottamazione-bis") esclusi dall'agevolazione per mancato pagamento delle rate.

Con l'art. 10-*quinquies* del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, è stata disposta la rimessione in termini relativamente alla Rottamazione-ter e al Saldo e stralcio¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Con tale norma è stato previsto che il pagamento delle somme ancora dovute si considera tempestivo e non determina l'inefficacia delle definizioni se avviene integralmente:

- entro il 30 aprile 2022, per le rate in scadenza nel 2020

I contribuenti che hanno presentato istanza sono stati, rispettivamente, 1.477.767 per la prima “Rottamazione”, 813.557 per la “Rottamazione-bis”, 1.434.991 per la “Rottamazione-ter” e 385.177 per il “Saldo e stralcio”.

Nel corso del 2020 gli incassi derivanti dagli interventi normativi di definizione agevolata (rottamazioni e “saldo e stralcio”) sono risultati complessivamente pari a 1.597 milioni di euro.

Rinviamo alle ulteriori considerazioni svolte sull’argomento in sede di Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019, nelle tavole che seguono si riportano i dati finanziari aggiornati delle tre “Rottamazioni” e del “Saldo e stralcio”.

Per il “saldo e stralcio” va precisato che hanno presentato richiesta circa 385 mila contribuenti, con riguardo a cartelle di valore pari a circa 9,3 miliardi di euro. Ai fini della definizione, i versamenti dovuti in base alle domande presentate ammontano circa 1,3 miliardi di euro a titolo di saldo e stralcio e circa 1,9 miliardi a titolo di “Rottamazione-ter” (per la quota parte di quei debiti che, in assenza dei requisiti oggettivi o soggettivi per l’accesso al “Saldo e stralcio” sono confluiti automaticamente nella “Rottamazione-ter”).

TAVOLA 2.80

ROTTAMAZIONE CARTELLE D.L. 193/2016⁽¹⁾

(in milioni)

	lordo ⁽²⁾	di cui: sanzioni	di cui: interessi ⁽³⁾	di cui: compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Riscosso nei termini ⁽⁶⁾	di cui interessi di dilazione per opzione pagamento rateale	Omesso versamento ⁽⁷⁾
fino al 2000	436	75	177	16	168	81	1	88
2001	406	41	184	13	168	84	1	85
2002	454	64	189	15	186	68	1	119
2003	243	42	97	9	96	63	0	33
2004	371	54	145	13	158	80	1	79
2005	393	75	137	15	165	86	1	80
2006	856	149	295	30	383	197	2	188
2007	780	141	236	41	362	190	2	174
2008	909	152	241	57	460	239	3	224
2009	1.128	225	263	96	545	263	3	285
2010	1.566	331	321	133	781	391	5	395
2011	1.915	439	300	159	1.016	466	6	556
2012	2.309	556	245	189	1.319	609	7	718
2013	3.095	819	269	228	1.780	835	10	955
2014	4.143	976	313	299	2.554	1.170	15	1.398
2015	5.177	1.397	278	369	3.133	1.424	18	1.726
2016	6.434	1.899	171	323	4.041	1.888	24	2.177
2017	654	175	1	21	457	233	3	227
2018								
Totale	31.268	7.610	3.862	2.025	17.772	8.369	103	9.505

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti che hanno presentato istanza è di 1.477.767. Il numero non può essere scomposto per anno di consegna del ruolo in quanto ciascun contribuente può aver presentato una istanza riferita a più annualità.

⁽²⁾ Importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) per i quali il contribuente ha presentato entro il 21 aprile 2017 richiesta di adesione al netto dell'importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) esclusi dal perimetro applicativo della Definizione Agevolata ai sensi del comma 10 (es. risorse proprie europee, sanzioni per violazioni di natura non tributaria/previdenziale, ec..) o ai sensi del comma 8 (piani di rateazione con pagamenti non allineati al 31 dicembre 2017).

⁽³⁾ Importo degli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1 del d.P.R. n. 602/1973, delle somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1 del d.lgs. n. 46/1999 (cosiddette “sanzioni civili”, accessorie ai crediti di natura previdenziale) oltre che degli interessi di rateazione ex art.21 del d.P.R. n. 602/1973.

⁽⁴⁾ Importo dei compensi (aggio, diritti di notifica e rimborsi spese).

⁽⁵⁾ Importo del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata.

⁽⁶⁾ Importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Definizione Agevolata al 31/12/2018. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del

- entro il 31 luglio 2022, per le rate in scadenza nel 2021

- entro il 30 novembre 2022, per le rate in scadenza nel 2022.

È anche tollerata una tardività massima di cinque giorni (art. 3, comma 14-bis del d.l. n. 119/2018).

pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza del pagamento rispetto all'importo della prima/unica rata).

⁽⁷⁾ Importo calcolato come differenza tra "introito previsto a seguito di rottamazione" e la somma di "riscosso nei termini" (al netto degli interessi di dilazione per opzione pagamento rateale) e "rate da riscuotere" (al netto degli interessi di dilazione per opzione pagamento rateale).

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.81

ROTTAMAZIONE CARTELLE D.L. 148/2017⁽¹⁾

(in milioni)

	lordo ⁽²⁾	di cui sanzioni	di cui interessi ⁽³⁾	di cui compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Introito rate in scadenza nel 2018 ⁽⁶⁾	Riscosso nell'anno 2018 ⁽⁷⁾	Riscosso nell'anno 2019 prima dell'invio dei piani di differimento ⁽⁸⁾	Riscosso nell'anno 2019 dopo l'invio dei piani di differimento	Riscosso nell'anno 2020	Riscosso nell'anno 2021	Rate da riscuotere ⁽⁹⁾
fino al 2000	154	31	63	6	55	25	13	1	0	0	0	0
2001	77	14	32	3	28	13	8	1	0	0	0	0
2002	103	18	45	4	36	16	10	0	1	0	1	1
2003	67	12	27	2	26	12	8	1	0	0	0	0
2004	107	18	42	4	43	19	11	1	1	0	0	1
2005	138	23	50	5	60	27	17	1	1	1	1	1
2006	358	58	93	13	194	64	39	2	2	1	2	2
2007	301	39	96	14	152	65	25	2	2	1	2	1
2008	313	50	79	20	164	68	38	2	2	1	2	2
2009	496	111	121	42	222	92	45	4	2	1	2	2
2010	513	106	110	43	254	110	56	5	4	2	3	4
2011	624	127	105	52	340	147	73	7	7	3	8	7
2012	667	128	83	55	401	172	93	9	9	4	11	9
2013	996	219	102	75	600	256	134	12	15	7	16	15
2014	1.515	302	136	110	968	409	199	19	22	9	23	22
2015	1.775	383	124	128	1.140	483	225	20	26	10	26	26
2016	2.035	443	112	111	1.370	581	264	25	27	11	27	27
2017	3.858	1.111	114	197	2.438	1.501	792	64	39	16	38	37
2018						0	0	0	0	0	0	0
Totale	14.100	3.192	1.532	885	8.491	4.062	2.050	174	160	67	164	156

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti che hanno presentato istanza è 813.557. Il numero non può essere scomposto per anno di consegna del ruolo in quanto ciascun contribuente può aver presentato una istanza riferita a più annualità.

⁽²⁾ Importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) per i quali il contribuente ha presentato entro il 15 maggio 2018 richiesta di adesione al netto dell'importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) esclusi dal perimetro applicativo della Definizione Agevolata (es. risorse proprie europee, sanzioni per violazioni di natura non tributaria/previdenziale, ecc.).

⁽³⁾ Importo degli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1 del d.P.R. n.602/1973, delle somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1 del d.lgs. n. 46/1999 (cosiddette "sanzioni civili", accessorie ai crediti di natura previdenziale) oltre che degli interessi di rateazione ex art.21 del d.P.R. n. 602/1973.

⁽⁴⁾ Importo dei compensi (aggio, diritti di notifica e rimborsi spese).

⁽⁵⁾ Importo del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata.

⁽⁶⁾ Importo delle rate scadenti nei mesi di luglio, settembre ed ottobre 2018, per le quali il d.l. n. 119/2018 ha previsto il differimento del termine di pagamento al 7 dicembre 2018. Per coloro che entro tale termine hanno corrisposto gli importi dovuti per le predette rate, il medesimo decreto ha previsto lo slittamento delle scadenze di pagamento del restante dovuto secondo le nuove tempistiche previste dall'art. 3, comma 21 del d.l. n. 119/2018 (della c.d. rottamazione-ter), ovvero in dieci rate con scadenza il 31 luglio e il 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2019 (facendo, di fatto, venire meno le rate che il precedente d.l. n. 148/2017 fissava al 30 di novembre 2018 e al 28 febbraio 2019).

⁽⁷⁾ Importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Definizione Agevolata d.l. n. 148/2017 (c.d. Rottamazione-bis) al 31/12/2018. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza

del pagamento rispetto all'importo della rata) e considera, viceversa, anche i pagamenti in unica soluzione ovvero i pagamenti effettuati in anticipo rispetto alle nuove scadenze previste dal d.l. n. 119/2018 (art. 3 comma 21).

⁽⁸⁾ Importo del carico iscritto a ruolo riscosso a titolo di Definizione Agevolata d.l. n. 148/2017 (c.d. Rottamazione-bis) per i contribuenti che hanno continuato a pagare le rate del piano originario prima della predisposizione e dell'invio dei piani di differimento previsti dal d.l. n. 119/2018 (c.d. Rottamazione-ter).

⁽⁹⁾ Importo del carico iscritto a ruolo (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) per le rate residue 2022-2023 per i piani ancora in essere al 31.12.2021 (successivamente al termine, ripetutamente differito, per il pagamento delle rate in scadenza originariamente nel 2020 e 2021). Non è stato al momento applicato un correttivo di svalutazione prudenziale per apprezzare l'eventuale ulteriore mancato adempimento.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.82

ROTTAMAZIONE CARTELLE D.L. 119/2018⁽¹⁾

(in milioni)

	lordo ⁽²⁾	di cui sanzioni	di cui interessi ⁽³⁾	di cui compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Riscosso nel 2019 ⁽⁶⁾	Riscosso nel 2020	Riscosso nel 2021	Rate da riscuotere ⁽⁷⁾
fino al 2000	429	81	188	12	148	17	7	14	10
2001	373	48	192	9	124	17	6	19	9
2002	434	71	210	12	141	11	4	13	10
2003	249	46	102	7	94	17	7	12	6
2004	367	59	144	12	153	16	7	13	11
2005	398	71	145	13	170	15	7	9	11
2006	855	152	309	27	367	35	16	19	25
2007	799	162	258	39	340	31	13	16	23
2008	844	153	248	51	393	37	17	21	27
2009	1.105	231	292	93	489	45	20	23	32
2010	1.737	384	390	145	818	69	31	38	56
2011	2.383	485	443	202	1.253	129	65	86	84
2012	3.105	629	415	263	1.798	161	77	107	123
2013	3.617	786	407	279	2.145	223	108	152	140
2014	5.118	955	527	383	3.253	349	172	246	217
2015	5.986	1.209	492	443	3.841	436	201	287	254
2016	6.483	1.262	443	362	4.416	505	241	345	291
2017	8.888	1.841	455	486	6.106	759	380	535	396
2018	377	87	13	21	257	38	20	26	19
Totale	43.549	8.711	5.673	2.859	26.306	2.909	1.400	1.982	1.744

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti che hanno presentato istanza è 1.434.991. Il numero non può essere scomposto per anno di consegna del ruolo in quanto ciascun contribuente può aver presentato una istanza riferita a più annualità.

⁽²⁾ Importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) per i quali il contribuente ha presentato entro il 15 maggio 2018 richiesta di adesione al netto dell'importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) esclusi dal perimetro applicativo della Definizione Agevolata (es. risorse proprie europee, sanzioni per violazioni di natura non tributaria/previdenziale, ecc.).

⁽³⁾ Importo degli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1 del d.P.R. n.602/1973, delle somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1 del d.lgs. n. 46/1999 (cosiddette "sanzioni civili", accessorie ai crediti di natura previdenziale) oltre che degli interessi di rateazione ex art.21 del d.P.R. n. 602/1973.

⁽⁴⁾ Importo dei compensi (aggio, diritti di notifica e rimborsi spese).

⁽⁵⁾ Importo del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata.

⁽⁶⁾ Importo delle rate scadenti nei mesi di luglio, settembre ed ottobre 2018, per le quali il d.l. n. 119/2018 ha previsto il differimento del termine di pagamento al 7 dicembre 2018. Per coloro che entro tale termine hanno corrisposto gli importi dovuti per le predette rate, il medesimo decreto ha previsto lo slittamento delle scadenze di pagamento del restante dovuto secondo le nuove tempistiche previste dall'art. 3, comma 21 del d.l. n. 119/2018 (della c.d. rottamazione-ter), ovvero in dieci rate con scadenza il 31 luglio e il 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2019 (facendo, di fatto, venire meno le rata che il precedente d.l. n. 148/2017 fissava al 30 di novembre 2018 e al 28 febbraio 2019).

⁽⁷⁾ Importo del carico iscritto a ruolo (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) per le rate residue 2022-2023 per i piani ancora in essere al 31.12.2021 (successivamente al termine, ripetutamente differito, per il pagamento delle rate in scadenza originariamente nel 2020 e 2021). Non è stato al

momento applicato un correttivo di svalutazione prudenziale per apprezzare l'eventuale ulteriore mancato adempimento.

⁽⁸⁾ Importo calcolato come: "introito previsto a seguito di rottamazione" - "Riscosso nel 2019" - "Riscosso nel 2020" - "Riscosso nel 2021" - "Rate da riscuotere".

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.83

SALDO E STRALCIO 2019 – LEGGE 145/2018⁽¹⁾

(in milioni)

Anno	lordo ⁽²⁾	di cui sanzioni	di cui interessi ⁽³⁾	di cui compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Riscosso nel 2019 ⁽⁶⁾	Riscosso nel 2020	Riscosso nel 2021 ⁽⁷⁾	Omesso versamento ⁽⁸⁾
2000	106	53	40	4	9	2	1	1	5
2001	84	39	35	3	7	2	1	1	4
2002	135	57	62	4	11	3	1	2	6
2003	13	7	4	1	1	0	0	0	1
2004	102	47	41	3	9	2	1	1	5
2005	89	43	34	3	8	2	1	1	5
2006	446	220	169	15	43	9	4	6	23
2007	208	107	69	11	21	5	2	3	11
2008	299	158	91	18	31	7	3	4	17
2009	207	109	58	18	22	5	2	3	12
2010	424	238	103	36	47	10	4	7	26
2011	698	420	135	59	83	19	8	15	41
2012	765	462	139	64	101	23	10	19	48
2013	842	541	120	65	116	27	12	22	55
2014	1.370	895	173	103	199	48	21	40	90
2015	1.022	704	89	77	152	37	15	31	69
2016	1.086	772	82	61	172	42	18	35	76
2017	1.274	935	60	70	208	52	23	44	90
2018	142	106	4	8	24	6	2	5	10
Totale	9.312	5.916	1.509	621	1.266	301	130	242	593

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti è di 385.177. Il numero non può essere scomposto per anno di consegna del ruolo in quanto ciascun contribuente può aver presentato una istanza riferita a più annualità ed è riferito ai contribuenti che hanno presentato domanda di adesione al Saldo e Stralcio ai sensi della legge 145/2018.

⁽²⁾ Importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) per i quali il contribuente ha presentato richiesta di adesione al netto dell'importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) esclusi dal perimetro applicativo della Definizione Agevolata (es. sanzioni per violazioni di natura non tributaria/previdenziale, ecc.). Non sono ricompresi, inoltre, i debiti inclusi nelle domande di Saldo e Stralcio che, a seguito delle verifiche delle condizioni oggettive degli stessi carichi (es. non derivante da liquidazione) o soggettive del contribuente (es. valore ISEE), sono rientranti nel perimetro della Rottamazione Ter.

⁽³⁾ Importo degli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1 del d.P.R. n.602/1973, delle somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1 del d.lgs. n. 46/1999 (cosiddette "sanzioni civili", accessorie ai crediti di natura previdenziale) oltre che degli interessi di rateazione ex art.21 del d.P.R. n. 602/1973.

⁽⁴⁾ Importo dei compensi (aggio, diritti di notifica e rimborsi spese).

⁽⁵⁾ Importo del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata che tiene conto dell'aliquota agevolata prevista dalla legge 145/2018.

⁽⁶⁾ Importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Saldo e Stralcio al 31 dicembre 2019. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza del pagamento rispetto all'importo della rata) e considera anche i pagamenti in unica soluzione ovvero i pagamenti effettuati in anticipo.

⁽⁷⁾ Importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Saldo e Stralcio nel 2021. L'importo ricomprende i pagamenti relativi alle rate originariamente scadenti nel 2020 e differiti con termine ultimo nel dicembre 2021. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza del pagamento rispetto all'importo della rata).

⁽⁸⁾ Importo calcolato come: "introito previsto a seguito di rottamazione" - "Riscosso nell'anno 2019" - "Riscosso nell'anno 2020" - "Riscosso nell'anno 2021".

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

La rateazione dei crediti tributari

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 (Tavola 2.84).

TAVOLA 2.84

RATEAZIONI OPERATE DA AGENZIA ENTRATE-RISCOSSIONE – SITUAZIONE A FINE ESERCIZIO*

(carico in milioni)

Stato lavorazione	Situazione al 01/01/2018		Situazione al 01/01/2019		Situazione al 01/01/2020		Situazione al 01/01/2021		Situazione al 01/01/2022	
	Istanze	carico protocollato *	Istanze	carico protocollato *	Istanze	carico protocollato *	Istanze	carico protocollato *	Istanze	carico protocollato *
Concesse	3.433.611	36.382	3.592.690	34.916	4.022.174	37.447	3.837.236	32.555	3.791.201	28.292
Non concesse	275.759	16.690	328.013	18.675	383.675	20.873	420.471	22.692	428.135	23.858
Revocate	3.459.690	83.076	4.036.510	93.906	4.830.978	104.385	5.475.447	115.944	5.851.285	126.150
TOTALE		136.148		147.497		162.705		171.191		178.300

*Carico richiesto in rateazione al netto di interessi di rateazione

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Riferisce l'Agenzia entrate-Riscossione di aver gestito, a partire dal 2008 fino al termine del 2021, oltre 10 milioni¹⁰⁷ di istanze di rateazione presentate ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. n. 602/1973, con una movimentazione del carico iscritto a ruolo di oltre 178 miliardi di euro.

Con riguardo ai 3,8 milioni di istanze di rateazione concesse, con piano di rateazione in corso al 1° gennaio 2022, circa 2,4 milioni di istanze, per un carico di 9,4 miliardi di euro, si sono estinte nel corso del 2021 a seguito del pagamento di tutte le rate del piano, anche beneficiando di eventuali sgravi delle quote. Per le restanti 1,4 milioni di istanze in essere, per un carico di circa 18,9 miliardi, al 31 dicembre 2021 il piano di ammortamento non era concluso o non era stato completamente onorato.

Questi dati non comprendono circa 350 mila istanze decadute dal beneficio della rateazione, in conseguenza del mancato pagamento, al termine del periodo di sospensione delle attività di riscossione e fino al 31 dicembre 2021, di un numero di rate che, in luogo delle 5 ordinariamente previste, è stato ampliato dai provvedimenti straordinari conseguenti all'emergenza epidemiologica¹⁰⁸.

Va, inoltre, tenuto presente che tra i provvedimenti conseguenti all'emergenza epidemiologica il Legislatore, con l'intento di favorire l'utilizzo dell'istituto della rateizzazione, è intervenuto elevando, per le richieste di rateizzazione presentate fino al 31 dicembre 2021, da 60 mila a 100 mila euro la soglia del debito rateizzabile al di sotto della quale il debitore non deve comprovare documentalmente la temporanea difficoltà economica ad adempiere al pagamento in unica soluzione (d.l. n. 137/2020 art. 13-*decies*, comma 3). Nel corso del 2021 sono state quasi 343 mila le istanze di rateazione presentate per un valore totale di circa 7,7 miliardi di euro. Comprendendo anche le istanze di rateizzazione presentate alle fine del 2020, nell'anno 2021 sono state 329.803 le richieste accolte, mentre 7.664 (pari al 2,3 per cento delle lavorate), sono state respinte per mancanza dei requisiti previsti.

¹⁰⁷ Sono comprese anche le richieste di rinegoziazione per proroga, accesso a rata variabile, a piani straordinari (120 rate) o eccezionali (ripristino dilazioni decadute).

¹⁰⁸ In particolare, per i piani di rateizzazione:

- già in corso all'8 marzo 2020 (data di inizio del periodo di sospensione delle attività di riscossione), l'art. 3 del d.l. n. 146/2021 ha esteso da 5 a 18 il numero delle rate che, se non pagate, determinano la decadenza dalla rateizzazione;
- per i piani di rateizzazione concessi dopo l'8 marzo 2020 a fronte di richieste presentate dai contribuenti fino al 31 dicembre 2021, l'art. 13-*decies* del d.l. n. 137/2020 ha ampliato da 5 a 10 il numero delle rate che, se non pagate, determinano il venir meno della possibilità di proseguire con il piano di pagamento rateale.

Nella tavola che segue è illustrato il flusso annuale delle rateazioni.

TAVOLA 2.85

FLUSSO ANNUALE DELLE RATEAZIONI PRESENTATE, LAVORATE E CONCESSE

(in milioni)

	2017		2018		2019		2020		2021		Variazione 2021-2020	
	N. prot.	Carico protocollato	N. prot.	Carico protocollato	N. prot.	Carico protocollato	N. prot.	Carico protocollato	N. prot.	Carico protocollato	N. prot.	Carico protocollato
Dilazioni all'1/1	3.483.199	42.275	3.433.611	36.382	3.592.690	34.916	4.022.174	37.447	3.837.236	32.555	-184.938	-4.892
Dilazioni presentate nell'anno	618.984	9.258	787.097	11.293	1.301.875	16.053	470.001	7.589	342.871	7.700	-127.130	111
Dilazioni lavorate	621.159	9.481	788.153	11.349	1.279.614	15.209	496.327	8.485	337.467	7.110	-158.860	-1.375
Concesse	584.938	7.808	735.899	9.364	1.223.952	13.010	459.531	6.667	329.803	5.943	-129.728	-724
Non Concesse	36.221	1.673	52.254	1.985	55.662	2.198	36.796	1.818	7.664	1.167	-29.132	-651
Revocate	634.526	13.702	576.820	10.830	794.468	10.479	644.469	11.559	375.838	10.206	-268.631	-1.353
Dilazioni in essere al 31/12	3.433.611	36.382	3.592.690	34.916	4.022.174	37.447	3.837.236	32.555	3.791.201	28.292	-46.035	-4.263

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

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.

TAVOLA 2.86

INCASSI DA RATEAZIONE CONSEGUITI DA AGENZIA ENTRATE-RISCOSSIONE

(in milioni)

	2017	2018	2019	2020	2021
Incassi Totali Da Ruoli	12.701	10.009	9.863	6.113	6.955
Variazione Vs Anno Precedente	45,12%	-21,20%	-1,46%	-38,02%	13,77%
Incassi Da Rateazione	3.275	2.812	2.535	2.331	2.366
variazione vs anno precedente	-30,27%	-14,14%	-9,85%	-8,05%	1,53%
incidenza su incassi totali	25,79%	28,09%	25,70%	38,12%	34,02%
Incidenza su incassi "ordinari"	52,93%	46,07%	40,12%	51,61%	53,40%

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

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.

Nella tavola seguente si riporta la suddivisione degli importi rateizzati nel periodo dal 2012 al 2021. Insieme all'evidente rilievo che hanno le classi oltre i 100.000 euro, che costituiscono, nel 2021, il 48,2 per cento del complessivo importo rateizzato, va rilevato il significativo addensamento nelle classi ricomprese tra i 20.000 e i 100.000 euro, che costituiscono il 27 per cento del totale rateizzato.

Secondo quanto riferito dall'Agenzia, nella prima parte del 2021 il numero delle richieste di rateazione si è mantenuto sui livelli modesti già registrati nella seconda parte del 2020 mentre nell'ultima parte dell'anno, a seguito della ripresa dell'attività di notifica dei carichi affidati nel corso del periodo di sospensione, nonché della graduale ripresa dell'attività di recupero, il volume delle richieste è tornato sui livelli consuntivati prima dell'emergenza sanitaria. Nel quarto trimestre del 2021, infatti, sono state presentate circa 57 mila nuove richieste di dilazione al mese a fronte delle circa 15 mila al mese richieste nei primi 8 mesi dell'anno. Il volume degli incassi da rateazione, pari a 2.336 milioni di euro, è risultato in linea rispetto all'anno precedente ed ha rappresentato il 53,4 per cento del totale della riscossione ordinaria.

Prevedibilmente, dunque, con la ripresa dell'attività di notifica dei carichi affidati nel corso del periodo di sospensione, e con la ripresa dell'attività di recupero, il volume delle richieste dovrebbe avvicinarsi ai livelli consuntivati nel 2019.

In una prospettiva più generale va rilevato come la crescita delle richieste di rateazione alla riscossione è in buona misura collegata al fenomeno degli omessi versamenti di imposte dichiarate. Al riguardo, si confermano le perplessità sull'attuale assetto del sistema normativo

della riscossione dei tributi erariali, che ha finito per attribuire all'Agente della riscossione un improprio ruolo di ente di concessione di credito, su una massa di debitori caratterizzati da un elevato rischio di inesigibilità, stante la rilevante entità delle stesse, l'assenza di garanzie e i limiti delle procedure di riscossione coattiva.

TAVOLA 2.87

IMPORTI TOTALI RATEIZZATI DA AGENZIA ENTRARE RISCOSSIONE SUDDIVISI PER CLASSI

Importi rateizzati al 31/12	fino a 5.000	da 5.001 a 20.000	da 20.001 a 60.000	da 60.000 a 100.000	da 100.001 a 1.000.000	da 1.000.001 a 50.000.000	oltre 50.000.000
2012	6,40%	12,80%	13,49%	8,10%	32,70%	24,10%	2,40%
2013	7,10%	15,10%	17,63%	7,83%	31,00%	19,80%	1,60%
2014	8,10%	15,50%	18,72%	6,84%	31,60%	18,20%	0,90%
2015	7,30%	15,80%	20,31%	7,20%	32,70%	16,30%	0,30%
2016	7,10%	15,40%	20,04%	8,17%	32,80%	16,40%	0,00%
2017	10,50%	18,70%	18,52%	6,56%	30,40%	15,10%	0,00%
2018	10,63%	19,06%	20,85%	6,43%	28,69%	14,16%	0,00%
2019	11,48%	21,93%	23,83%	6,14%	24,84%	11,08%	0,74%
2020	9,35%	19,53%	22,74%	7,36%	28,47%	12,54%	0,00%
2021	8,20%	16,58%	19,61%	7,39%	30,76%	16,79%	0,67%

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

La remunerazione dei servizi di riscossione

La tavola seguente riflette la remunerazione prevista fino al 2021, nei suoi diversi componenti, dei servizi resi dall'Agenzia entrate-Riscossione per la gestione dei ruoli. Tale sistema, disciplinato dall'art. 17 del d.lgs. n. 112/1999 nel testo vigente fino al 31 dicembre 2021, prevede un aggio del 6 per cento, calcolato sulle somme riscosse e posto a carico del contribuente e, per la metà, a carico dell'ente creditore nell'ipotesi in cui la riscossione avvenga entro 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento, nonché rimborsi forfettari dei diritti di notifica della cartella di pagamento e delle spese per le procedure di recupero, riscossi dai contribuenti o rimborsati dagli enti creditori nel caso di sgravio e di definitiva inesigibilità.

Le remunerazioni a carico degli enti creditori vengono realizzate dall'Agenzia entrate-Riscossione tramite compensazione con le somme riscosse dai contribuenti.

Nel 2021 gli importi imputati a bilancio a titolo di remunerazioni maturate, pari a 436,4 milioni, segnano una ripresa del 10,3 per cento rispetto al 2020. La riduzione del 42,1 per cento della quota a carico dei contribuenti morosi verificatasi nel 2020, soltanto in piccola parte recuperata nel 2021, deriva essenzialmente dal drastico abbattimento dei volumi di produzione.

Come è noto, la progressiva riduzione dell'aggio di riscossione e la mancata attualizzazione delle tabelle di rimborso forfettario delle spese sostenute per le procedure di recupero prevista dal d.lgs. n. 159/2015, hanno determinato, fin dal 2016, la necessità di prevedere un contributo in conto esercizio da utilizzare, ove necessario, per garantire l'equilibrio economico finanziario dell'Agente nazionale della riscossione.

Va segnalato come il suddetto sistema di remunerazione dei servizi di riscossione sia stato profondamente innovato a decorrere dal 2022 per effetto delle disposizioni recate dall'art. 1, commi da 14 a 23, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022).

TAVOLA 2.88

REMUNERAZIONI ADER

	(in euro)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Totale quota a carico del debitore	508.604.259	779.674.854	563.074.186	518.718.256	300.261.458	341.538.589
Entrate	278.205.888	442.425.901	300.612.665	270.336.419	156.791.475	189.901.009
Dogane	4.648.974	5.040.645	4.444.924	2.885.965	1.211.824	2.832.215
Inps	138.654.731	208.667.054	163.195.633	154.633.708	91.413.895	97.303.016
Inail	6.852.474	8.370.112	6.756.709	6.789.350	3.659.385	4.116.820
Altri enti non statali	15.005.244	18.781.930	16.437.627	16.847.723	20.207.094	19.159.665
Comuni	33.959.785	52.646.227	34.436.946	30.744.721	16.947.708	18.864.625
Altri enti	31.277.163	43.742.985	37.189.682	36.480.371	10.030.076	9.361.239
Totale quota trattenuta da ADER in sede di riversamento	83.396.951	116.664.867	87.151.904	81.368.633	53.961.157	65.818.401
Entrate	42.607.231	58.768.256	41.385.552	32.937.297	25.958.317	35.746.458
Dogane	595.676	518.421	425.773	1.002.563	256.603	611.858
Inps	25.850.254	38.452.531	32.179.295	35.429.010	20.444.113	18.934.639
Inail	1.004.570	1.138.807	1.026.258	817.841	436.194	655.715
Altri enti non statali	2.164.804	3.108.282	3.006.119	2.367.880	2.631.179	3.256.564
Comuni	4.882.210	9.186.039	4.300.013	4.438.490	2.453.506	4.477.581
Altri enti	6.292.207	5.492.532	4.828.893	4.375.551	1.781.245	2.135.587
Totale rettifiche nette aggi da definizione agevolata (risconti)		-114.859.609	-28.421.193	46.447.879	41.269.179	29.051.301
Totale aggi netti a bilancio	592.001.210	781.480.112	621.804.897	646.534.768	395.491.794	436.408.291

* dati gestionali in attesa di approvazione bilancio d'esercizio

Fonte: Agenzia delle entrate-Riscossione

Le nuove disposizioni, applicabili ai carichi affidati dopo il 31 dicembre 2021, prevedono l'abbandono dell'aggio e il passaggio a un sistema basato prevalentemente sulla contribuzione pubblica.

L'art. 17 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, nella nuova formulazione in vigore dal 2022, prevede che l'agente della riscossione abbia diritto alla copertura dei costi a valere sulle risorse stanziare sul bilancio dello Stato per lo scioglimento della società Equitalia spa e la costituzione di Agenzia delle entrate-Riscossione.

Il comma 3 dello stesso art. 17 riformulato stabilisce che siano riversate ed acquisite all'entrata del bilancio dello Stato:

- una quota, a carico del debitore, denominata "spese esecutive", correlata all'attivazione di procedure esecutive e cautelari da parte dell'agente della riscossione, nella misura fissata con decreto non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, che individua anche le tipologie di spese oggetto di rimborso;
- una quota, a carico del debitore, correlata alla notifica della cartella di pagamento e degli altri atti di riscossione, da determinare con il decreto di cui alla lettera a);
- una quota, a carico degli enti creditori, diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali, trattenuta all'atto dei riversamenti, a qualsiasi titolo, in favore di tali enti, in caso di emanazione da parte dell'ente medesimo di un provvedimento che riconosce in tutto o in parte non dovute le somme affidate, nella misura determinata con il decreto di cui alla lettera a);
- una quota, trattenuta all'atto del riversamento, pari all'1 per cento delle somme riscosse, a carico degli enti creditori, diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali, che si avvalgono dell'agente della riscossione. Tale quota può essere rimodulata fino alla metà, in aumento o in diminuzione, con decreto non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, tenuto conto dei carichi annui affidati e dell'andamento della riscossione.

2.4.3. Analisi dei risultati

Indici di riscossione: carichi e riscossioni a confronto

I dati consolidati dei carichi e delle riscossioni risultanti al 31 dicembre 2021 sono riportati nella tavola 2.89, che mostra il tasso annuale di riscossione rispetto al carico affidato, al netto di sgravi e sospensioni, distintamente per anno di consegna.

TAVOLA 2.89

CARICO AFFIDATO E CARICO RISCOSSO

Anno affidamento del carico	Carico netto (affidato al netto di sgavi e sospensioni)	Riscosso totale per anni										% Riscosso su carico netto per anni										Totale 2000- 2021
		Totale 2013- 2021																				
		2000-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021		
2000	29.979,30	8.273,30	127,4	116,6	90,9	103,3	132	97,6	65,9	37	43,8	814,4	0,42%	0,39%	0,30%	0,34%	0,44%	0,33%	0,22%	0,12%	0,15%	30,31%
2001	17.834,90	4.548,10	70,4	113,4	50,5	43,4	104,9	46,7	31,2	16,4	29,5	506,4	0,39%	0,64%	0,28%	0,24%	0,59%	0,26%	0,18%	0,09%	0,17%	28,34%
2002	16.840,50	3.656,60	67,2	70,4	47,4	38,5	83,3	36	26,3	16,6	24,6	410,3	0,40%	0,42%	0,28%	0,23%	0,49%	0,21%	0,10%	0,10%	0,15%	24,15%
2003	18.134,90	4.297,60	117,4	85,1	67,4	59,4	87,7	53,6	36,4	24,7	28,7	500,4	0,65%	0,47%	0,37%	0,33%	0,48%	0,30%	0,20%	0,14%	0,16%	26,79%
2004	22.903,30	4.539,40	117,2	106,7	80,2	78,8	107,2	75,1	37,2	29,5	659,1	0,51%	0,47%	0,35%	0,34%	0,47%	0,33%	0,16%	0,12%	0,13%	0,13%	22,70%
2005	32.939,50	5.136,80	142,2	131,7	96,1	87,8	123,6	75,6	38,2	32,5	32,6	760,2	0,43%	0,40%	0,29%	0,27%	0,38%	0,23%	0,12%	0,10%	0,10%	17,90%
2006	44.782,00	8.360,80	315,3	260,8	204,6	193,5	266	153,4	95,3	73,5	66,1	1.628,40	0,70%	0,58%	0,46%	0,43%	0,59%	0,34%	0,21%	0,16%	0,15%	22,31%
2007	43.596,90	6.577,90	290,2	231,3	180,9	195	253,8	132,2	69,7	51,8	55,3	1.460,10	0,67%	0,53%	0,41%	0,45%	0,58%	0,30%	0,16%	0,12%	0,13%	18,44%
2008	41.759,10	6.689,90	423,9	326	240,2	219,5	314,9	191,6	91,8	57,6	76,6	1.942,20	1,02%	0,78%	0,58%	0,53%	0,75%	0,46%	0,22%	0,14%	0,18%	20,67%
2009	51.917,10	6.113,00	508,5	436,2	323,8	263,5	356,9	202,8	123,9	73	74,1	2.362,70	0,98%	0,84%	0,62%	0,51%	0,69%	0,39%	0,24%	0,14%	0,14%	16,33%
2010	58.240,20	5.826,50	800,2	640,9	491	428,9	530,7	289,6	157,9	100	105,5	3.544,60	1,37%	1,10%	0,84%	0,74%	0,91%	0,50%	0,27%	0,17%	0,18%	16,09%
2011	68.059,30	3.799,10	1.052,10	786,3	638,1	544	661,6	396,3	278,2	161,7	192,4	4.710,80	1,55%	1,16%	0,94%	0,80%	0,97%	0,58%	0,41%	0,24%	0,28%	12,50%
2012	71.505,10	1.491,20	1.914,50	1.071,60	829,4	691,7	868	475,1	342,4	182,5	236,3	6.611,50	2,68%	1,50%	1,16%	1,16%	1,21%	0,66%	0,48%	0,26%	0,33%	11,33%
2013	69.636,70	-	1.187,10	1.818,10	1.163,80	927,3	1.168,1	675,4	486,4	262,1	313,8	8.002,20	1,70%	2,61%	1,67%	1,33%	1,68%	0,97%	0,70%	0,38%	0,45%	11,49%
2014	73.023,00	-	-	1.216,10	2.215,10	1.500,20	1.751	1.025,20	797,6	424,4	488,3	9.417,90	-	1,67%	3,03%	2,05%	2,40%	1,40%	1,09%	0,58%	0,67%	12,90%
2015	70.884,20	-	-	-	1.524,50	2.160,00	2.049,00	1.178,70	883,5	453,1	540	8.788,70	-	-	2,15%	3,05%	2,89%	1,66%	1,25%	0,64%	0,76%	12,40%
2016	63.567,30	-	-	-	-	1.217,70	2.685,80	1.468,20	1.003,80	495,5	613,8	7.484,90	-	-	-	1,92%	4,23%	2,31%	1,58%	0,78%	0,97%	11,77%
2017	64.380,40	-	-	-	-	-	1.156,40	2.272,30	1.571,40	715	892,8	6.607,80	-	-	-	-	1,80%	3,53%	2,44%	1,11%	1,39%	10,26%
2018	69.862,60	-	-	-	-	-	-	-	2.319,90	1.154,30	964,9	5.602,30	-	-	-	-	1,67%	3,32%	1,65%	1,38%	1,38%	8,02%
2019	72.070,70	-	-	-	-	-	-	-	1.406,10	1.576,90	1.263,90	4.246,90	-	-	-	-	-	1,95%	2,19%	1,75%	1,75%	5,89%
2020	41.342,40	-	-	-	-	-	-	-	-	177,4	457,6	635	-	-	-	-	-	-	0,43%	1,11%	1,54%	-
2021	58.055,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	214	214	-	-	-	-	-	-	0,37%	0,37%	-	-
Totale	1.101.314,40	69.310,20	7.133,60	7.411,20	8.243,90	8.752,40	12.700,80	10.008,70	9.862,90	6.113,30	6.744,10	76.970,90	0,65%	0,67%	0,75%	0,79%	1,15%	0,91%	0,90%	0,56%	0,61%	13,28%

Nella tavola non sono presenti i dati relativi ai noli già affidati alla società Riscossione Sicilia, soppressa dal 1° ottobre 2021 per effetto di quanto previsto dall'art. 76 del d.l. n. 73 del 2021, in quanto sono ancora in corso le attività di integrazione informatica che consentiranno in seguito di elaborare le informazioni secondo gli standard adottati dall'Ente. Per i carichi aventi anno di consegna 2020 e 2021 le performance di riscossione scontano il fatto che quasi tutte le relative cartelle di pagamento non erano state ancora avviate alla notifica in ragione del lungo periodo di sospensione delle attività dell'Agenzia (iniziato l'18 marzo 2020 e terminato il 31 agosto 2021) in conseguenza dell'emergenza epidemiologica.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

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.

Il tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento risulta naturalmente più elevato per gli anni meno recenti (per i primi due anni rappresentati nel grafico, 2000 e 2001, si attesta rispettivamente al 30,3 e al 28,3 per cento).

Il grafico 2.9 mette in evidenza i limiti dell'attuale sistema di riscossione non spontanea dei crediti pubblici. Va, peraltro, segnalato come l'ampia possibilità di ricorrere alla rateazione dei debiti iscritti a ruolo non abbia contribuito ad incrementare il tasso di riscossione.

La tavola che segue mostra il rapporto che intercorre tra gli importi riscossi e quelli risultanti dai ruoli affidati (indice di riscossione) nel quinquennio 2017-2021. Pur con le riserve che derivano dalla particolare situazione operativa determinatasi nel biennio 2020-2021, è evidente come le sensibili differenze esistenti nei diversi indici, che oscillano dal 5,4 per cento dei ruoli degli altri enti statali al 65,3 per cento dei ruoli degli ordini professionali, siano correlate alla diversa origine e natura dei crediti sottostanti.

TAVOLA 2.90

INDICE DI RISCOSSIONI PER ENTE IMPOSITORE NEL QUINQUENNIO 2017-2021*

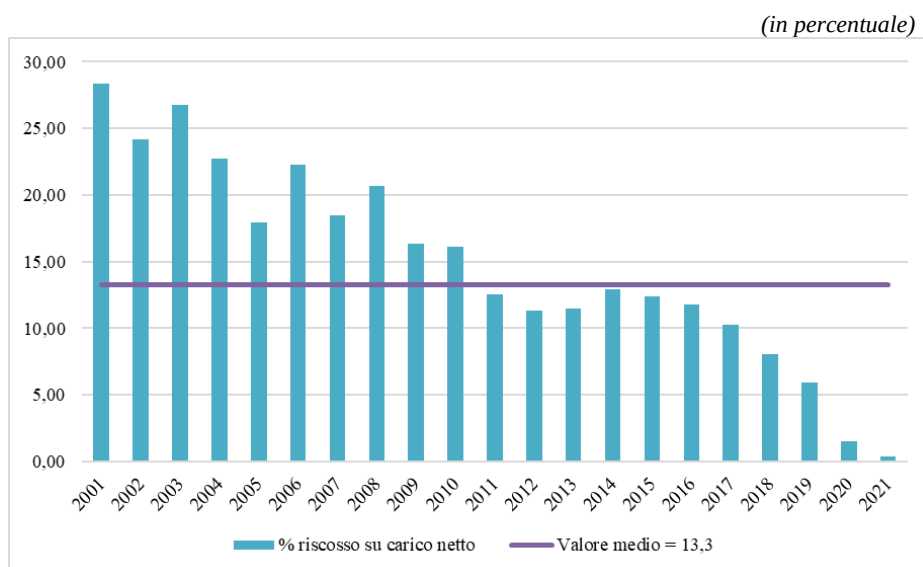
	Carichi	Riscossioni	Δ	(in milioni) %
Totale	355.894	45.641	310.254	12,8
Ruoli erariali - Ag. entrate e Ag. dogane	258.009	24.213	233.796	9,4
Ruoli altri enti statali	26.064	1.405	24.659	5,4
Ruoli previdenziali (INPS)	46.129	14.115	32.014	30,6
Ruoli previdenziali (INAIL)	3.943	519	3.424	13,2
Comuni e Regioni	16.302	4.042	12.259	24,8
Casse di Previdenza	1.494	613	881	41,1
Ordini Professionali	43	28	15	65,3
Consorzi	370	219	151	59,2
Ruoli altri enti non statali	3.543	487	3.057	13,7

* Il dato rappresentato rileva l'importo affidato in riscossione, senza ricomprendere gli eventuali oneri accessori (interessi di mora, interessi di dilazione e/o compensi) e comprendendo i soli soggetti intestatari, per evitare le duplicazioni di importo in caso di coobbligazione. Nell'ambito della ripartizione tra Enti Impositori l'ex Agenzia del Territorio è stata ricompresa nel perimetro dell'Agenzia delle Entrate. I dati sono aggiornati al 31/12/2021 e distinti per data consegna ruolo così come definita dal DM n. 321/1999. Si è preceduto quindi ad aggiornare sia il valore del 2020 che del 2021.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

GRAFICO 2.9

INCIDENZA DEL RISCOSSO SUL CARICO NETTO – TOTALE 2001-2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

2.4.4. Ripartizione delle riscossioni per ambiti di attività

Dalla tavola che segue emerge l'apporto nell'anno 2021 delle diverse modalità di definizione delle riscossioni tramite ruolo. Il 36,3 per cento circa degli incassi proviene da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti in applicazione dei diversi istituti di definizione agevolata, il 2,8 per cento da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti nei 60 giorni successivi alla notifica della cartella e il 34 per cento da versamenti rateizzati, ovvero da fonti di riscossione non stimolate, se non indirettamente, da azioni di riscossione coattiva. Di contro, il 63,7 per cento si riferisce a riscossioni realizzate nell'ambito della ordinaria attività istituzionale di Agenzia entrate-Riscossione.

TAVOLA 2.91

RISCOSSIONI 2021 PER AMBITI DI ATTIVITÀ

Riscosso complessivo	Riscossione ordinaria		Definizioni agevolate		Rateazioni		Versamento nei 60 gg dalla notifica cartella	
Importo (a= b+c)	Importo (b)	% (b/a)	Importo (c)	% (c/a)	Importo (d)	% (d/a)	Importo (e)	% (e/a)
6.955,0	4.431,5	63,7	2.523,5	36,3	2.366,2	34,0	194,8	2,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

Nella tavola 2.92 la medesima ripartizione per ambiti di attività è proposta distintamente a seconda dell'ente destinatario delle somme riscosse. L'incidenza delle riscossioni riconducibili ad attività diverse da quelle di riscossione coattiva è più accentuata per i carichi affidati dall'Agenzia delle entrate (64,1 per cento). Molto più ridotta l'incidenza di tali attività per l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (6,9 per cento).

I ruoli dell'Agenzia delle entrate sono definiti con modalità agevolata per il 35,9 per cento e rappresentano il 54,9 per cento del totale dei ruoli definiti con tali modalità. I ruoli dell'Inps sono definiti con modalità agevolata per il 37,7 per cento e costituiscono il 30,6 per cento del totale dei ruoli definiti con modalità agevolata.

TAVOLA 2.92

INCIDENZA SUL TOTALE DELLE RISCOSSIONI DELLE ATTIVITÀ DIVERSE
DA QUELLA DI RISCOSSIONE COATTIVA

(in milioni)

Enti creditori	Riscosso complessivo (a= b+c)	Riscossione ordinaria (b)	% (b/a)	Definizione agevolata (c)	% (c/a)	Rateazione (d)	% (d/a)	Versamento nei 60 gg dalla notifica cartella (e)	% (e/a)
Agenzia delle entrate	3.857,7	2.472,1	64,1	1.385,6	35,9	1.248,0	32,4	79,5	2,1
Agenzia delle dogane e dei monopoli	57,2	53,3	93,1	3,9	6,9	19,2	33,6	0,1	0,2
Inps	2.045,5	1.274,2	62,3	771,3	37,7	804,3	39,3	52,4	2,6
Inail	81,1	47,8	58,9	33,3	41,1	20,5	25,3	0,2	0,3
Casse di previdenza privatizzate	87,0	48,4	55,6	38,7	44,4	35,3	40,5	0,7	0,9
Ordini professionali	3,1	2,7	87,5	0,4	12,5	0,1	1,9	0,3	9,6
Consorzi di bonifica	21,9	17,4	79,1	4,6	20,9	3,1	14,2	4,2	18,9
Altri	801,5	515,7	64,3	285,7	35,7	235,7	29,4	57,3	7,2
Totale	6.955,0	4.431,5	63,7	2.523,5	36,3	2.366,2	34,0	194,8	2,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

Riprendendo le considerazioni già formulate in occasione delle precedenti Relazioni sul Rendiconto, si osserva come la rilevante incidenza delle riscossioni realizzate al di fuori della ordinaria attività di riscossione coattiva si rifletta inevitabilmente sui piani operativi e sugli

obiettivi istituzionali perseguiti dell'Agente della riscossione, impegnato a gestire piani di rateizzazione e istanze di definizione agevolata.

Non appare chiaro come, in tale frammentato contesto operativo, possa essere in futuro attuata l'azione di riscossione coattiva che dovrebbe costituire la missione istituzionale dell'Ente, in un modello relazionale nel quale l'adempimento degli obblighi tributari fa leva, in primo luogo e in via assolutamente prevalente, sull'adempimento spontaneo e che dovrebbe riservare all'azione coattiva la funzione di chiusura del sistema.

2.4.5. Ripartizione delle riscossioni per classi di volume

Nella tavola 2.93 che segue sono riportati i carichi netti complessivamente affidati dal 2013, suddivisi per classi di importo. Risulta elevata concentrazione dei crediti sulla classe di maggiore importo (la percentuale del carico netto che si colloca sopra i 100 mila euro è stata del 64 per cento nel 2017, del 61,8 per cento nel 2018, del 61,4 nel 2019, del 66,2 per cento nel 2020 - ma il dato è poco significativo data la straordinarietà della situazione - e del 46,6 per cento nel 2021). Dalla tavola emerge che nel periodo dal 2013 al 2021 i carichi complessivamente affidati di importo superiore a 100.000 euro costituiscono il 64,9 per cento del totale.

Quanto alle riscossioni realizzate nello stesso periodo riportate nella tavola 2.94, pari complessivamente a 50.999,7 milioni di euro, la quota di riscossioni relative a ruoli che si colloca nella fascia superiore a 100 mila euro costituisce il 22,5 per cento).

La tavola 2.95 mostra come il tasso di riscossione nella fascia di ruoli superiori a 100.000 euro si attesta al 3 per cento del relativo carico netto affidato. Per gli anni meno recenti, la percentuale sale al 3,7 per cento per il 2013 e al 4,2 per cento per il 2014. Ciò conferma come la concentrazione dei carichi nella fascia maggiore incide negativamente sull'esito della riscossione.

Occorre, peraltro, notare come il numero dei soggetti interessati alla fascia di importo più elevato è relativamente esiguo e dovrebbe consentire ricognizioni mirate in ordine alle iniziative assunte e ai motivi specifici che ostano alla riscossione dei carichi. Ancora più ristretta risulta naturalmente la fascia di debitori con importi superiori al milione di euro, relativamente alla quale dovrebbe essere agevole indagare sulle cause del mancato soddisfacimento della pretesa erariale.

Allo stato non può che ribadirsi l'assoluta inadeguatezza del tasso di riscossione conseguito sui ruoli di importo più elevato e la probabile esistenza di diffuse forme d'insolvenza preordinata che le attuali procedure di gestione del prelievo tributario non sembrano in grado di prevenire o contrastare con successo.

TAVOLA 2.93

CARICHI AFFIDATI (NETTO SGRAVI E SOSPENSIONI)*

(in milioni)

Anno	Totale	Fino a 100.000		Oltre 100.000	
	Importo A	Importo B	% (B/A) C	Importo D	% (D/A) E
2013	69.636,7	22.214,1	31,9	47.492,2	68,2
2014	73.023,0	25.631,1	35,1	47.318,9	64,8
2015	70.884,2	23.037,4	32,5	47.917,7	67,6
2016	63.567,3	22.248,6	35,0	41.318,7	65,0
2017	64.380,4	23.241,3	36,1	41.203,5	64,0
2018	69.862,6	26.687,5	38,2	43.175,1	61,8
2019	72.070,7	27.819,3	38,6	44.251,4	61,4
2020	41.342,4	13.973,7	33,8	27.368,7	66,2
2021	58.055,0	20.087,0	34,6	37.968,0	65,4
Totale	582.822,3	204.940,0	35,2	378.014,2	64,9

*Nel prospetto non sono presenti i dati relativi ai ruoli affidati, tempo per tempo, nelle province della regione Sicilia, in quanto ancora in corso le attività di integrazione informatica che consentiranno in seguito di elaborare le informazioni secondo gli standard dell'Ente.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.94

CARICHI RISCOSSI

(in milioni)

Anno	Totale	Fino a 100.000		Oltre 100.000	
	Importo A	Importo B	% (B/A) C	Importo D	% (D/A) E
2013	8.002,2	6.233,7	77,9	1.768,5	22,1
2014	9.417,9	7.421,3	78,8	1.987,2	21,1
2015	8.788,7	6.811,2	77,5	1.977,5	22,5
2016	7.484,9	6.287,3	84,0	1.190,1	15,9
2017	6.607,8	5.431,6	82,2	1.176,2	17,8
2018	5.602,3	3.916,0	69,9	1.686,3	30,1
2019	4.246,9	2.858,2	67,3	1.388,7	32,7
2020	635,0	440,1	69,3	195,6	30,8
2021	214,0	105,9	49,5	108,1	50,5
Totale	50.999,7	39.505,3	77,5	11.478,1	22,5

*Nel prospetto non sono presenti i dati relativi ai ruoli affidati, tempo per tempo, nelle province della regione Sicilia, in quanto ancora in corso le attività di integrazione informatica che consentiranno in seguito di elaborare le informazioni secondo gli standard dell'Ente.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.95

RAPPORTO TRA CARICO AFFIDATO E RISCOSSO

(in milioni)

Anno	Totale			Fino a 100.000			Oltre 100.000		
	Carico affidato (netto sgravi e sospensioni) A	Riscosso B	% (B/A) C	Carico netto affidato D	Riscosso E	% (E/D) F	Carico netto affidato G	Riscosso H	% (H/G) I
2013	69.636,7	8.002,2	11,5	22.214,1	6.233,7	28,1	47.492,2	1.768,5	3,7
2014	73.023,0	9.417,9	12,9	25.631,1	7.421,3	29,0	47.318,9	1.987,2	4,2
2015	70.884,2	8.788,7	12,4	23.037,4	6.811,2	29,6	47.917,7	1.977,5	4,1
2016	63.567,3	7.484,9	11,8	22.248,6	6.287,3	28,3	41.318,7	1.190,1	2,9
2017	64.380,4	6.607,8	10,3	23.241,3	5.431,6	23,4	41.203,5	1.176,2	2,9
2018	69.862,6	5.602,3	8,0	26.687,5	3.916,0	14,7	43.175,1	1.686,3	3,9
2019	72.070,7	4.246,9	5,9	27.819,3	2.858,2	10,3	44.251,4	1.388,7	3,1
2020	41.342,4	635,0	1,5	24.359,9	440,1	1,8	47.710,8	195,6	0,4
2021	58.055,0	214,0	0,4	14.304,5	105,9	0,7	27.037,9	108,1	0,4
Totale	582.822,3	50.999,7	8,8	209.543,6	39.505,3	18,9	387.426,3	11.478,1	3,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

2.4.6. Le attività svolte

Nella tavola seguente sono riportate, unitamente al numero delle azioni di recupero, anche il numero di avvisi, intimazioni e altre comunicazioni automatizzate indirizzate ai contribuenti negli ultimi cinque anni.

Rispetto alle altre azioni adottate, la numerosità delle misure cautelari ed esecutive concretamente adottate (e non solo preannunciate), denota l'effettivo grado di efficienza nell'espletamento della funzione istituzionale di Agenzia entrate-Riscossione.

Sarebbe importante poter disporre di elementi conoscitivi in merito agli esiti delle diverse misure adottate al fine di poterne valutare anche i profili di efficacia.

TAVOLA 2.96

LE AZIONI DI RECUPERO DEL CREDITO

	2017	2018	2019	2020	2021
Avvisi di intimazione	5.846.806	5.191.790	5.749.605	977.447	2.433.510
Solleciti	1.225.552	1.814.749	1.770.063	445.247	0
Preavvisi di fermo amministrativo	66.676	349.828	929.997	29.242	71
Comunicazione preventiva di ipoteca	42.805	126.660	187.798	24.865	1.232
Trascrizioni di fermo amministrativo	360.515	99.090	270.310	176.960	24
Iscrizioni ipotecarie	26.691	28.077	37.725	5.654	5.344
Pignoramenti mobiliari	8.731	4.968	3.735	811	13
Pignoramenti mobiliari di beni mobili registrati	10.582	15.989	17.612	5.441	91
Pignoramenti presso terzi	170.888	255.814	369.871	68.033	13.834
Pignoramenti immobiliari	168	217	227	63	7
Procedure concorsuali	54.171	52.298	53.402	45.380	52.060
Interventi in procedure immobiliari promosse da terzi	40.519	38.969	32.158	28.613	27.998
Accessi e ispezioni documentali (art. 35 d.l. n. 223/2006)	1.826	2.385	1.909	306	3

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Secondo quanto precisato dall'Agenzia, relativamente all'anno 2021 i dati si riferiscono all'attività svolta a partire dal 1° settembre, dopo la sospensione dell'attività di notifica e di riscossione disposta su tutto il territorio nazionale a partire dall'8 marzo 2020 (ad eccezione di poche attività, come ad esempio le insinuazioni in procedure concorsuali, che sono proseguite in continuità).

Con riferimento alla tempistica delle procedure cautelari ed esecutive, l'Agenzia ha sottolineato che l'attivazione delle azioni di recupero è effettuata sull'intero debito del contribuente e non sulle singole quote affidate, tempo per tempo, dai vari enti impositori. Nel caso di attivazione di una azione di riscossione, pertanto, verranno inclusi sia i nuovi debiti, sia pregressi debiti anche già oggetto di precedenti procedure di recupero. Ciò determina che la correlazione temporale tra la data di affidamento del carico da riscuotere e la data dell'azione di recupero non si presta a valutare la tempistica di recupero. Segnala a questo proposito la stessa Agenzia che nell'ambito delle attività di rendicontazione periodica prevista dall'atto aggiuntivo alla convenzione tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il direttore dell'Agenzia delle entrate per la definizione dei servizi dovuti, delle risorse disponibili, delle strategie per la riscossione nonché delle modalità di verifica degli obiettivi e di vigilanza sull'ente Agenzia delle entrate-Riscossione, è presente un indicatore denominato "Tempestività delle procedure di riscossione", oggetto di monitoraggio a partire dal 1° gennaio 2019. L'indicatore misura la capacità dell'Agente della riscossione di avviare celermente l'attività di recupero sul complesso dei crediti affidati dagli enti creditori e notificati ai contribuenti ed è calcolato come il rapporto tra il valore del carico sul quale è stata attivata una azione di recupero ed il valore del carico complessivamente affidato e notificato. Dal calcolo viene escluso il valore del carico sul quale non è stata svolta alcuna azione e che nel frattempo risulti sgravato o riscosso o che non risulti lavorabile perché sospeso o rateizzato: ciò al fine di neutralizzare l'indicatore dall'impatto dell'andamento della riscossione volontaria o di altri eventi conseguenti alla sola notifica della cartella, che potrebbe alterare la significatività dell'indicatore. Ai fini della rappresentazione dell'indicatore sono state considerate azioni di recupero i solleciti, gli avvisi di intimazione, i preavvisi di fermo, le comunicazioni preventivi di ipoteca, i pignoramenti, le insinuazioni e gli interventi in procedure promosse da terzi. Per quanto la sospensione dell'attività di recupero per

circa 8 mesi dell'anno, non consente all'indicatore di evidenziare aspetti che possano risultare significativi determinando una rappresentazione limitata e fortemente impattata dalla predetta sospensione, con dati aggiornati al 31 dicembre 2021, l'indicatore evidenzia che il 21 per cento del carico delle cartelle, avvisi di accertamento esecutivi e avvisi di addebito (INPS) notificati nel 2020, è stato oggetto di una prima azione di recupero e più precisamente il 15 per cento del carico è stato oggetto di almeno una procedura esecutiva o cautelare, il 5 per cento è stato oggetto di un avviso di intimazione e l'1 per cento è stato oggetto di almeno un preavviso di fermo mentre una percentuale insignificante del carico è stato raggiunto solamente da un sollecito di pagamento.

In merito alla gestione delle procedure relative all'art. 182-ter della Legge fallimentare, quale accordo "transattivo" tra Fisco e contribuente, collocato nell'ambito del concordato preventivo e degli accordi di ristrutturazione (che consente il pagamento in misura ridotta o dilazionata del credito tributario privilegiato, oltre che di quello chirografario), il nuovo sistema di copertura dei costi del servizio di riscossione applicabile ai carichi affidati dal 2022¹⁰⁹ renderà marginale il ruolo dell'Agenzia nelle suddette procedure.¹¹⁰

Per quanto riguarda le azioni effettivamente svolte sui grandi debitori, tenendo conto delle limitazioni derivanti dalla sospensione dell'attività di recupero, l'Agenzia della Riscossione ha riferito di aver proseguito, per il tramite degli uffici dedicati alla gestione dei contribuenti con importi iscritti a ruolo superiori a 250 mila euro e mediante un approccio mirato e di elevata specializzazione, le usuali attività di analisi per l'attivazione delle successive procedure. Le azioni attivate nel corso del 2021 su tali contribuenti (numericamente meno del 2 per cento del complessivo numero di soggetti debitori), stante l'esiguità dei volumi rappresentati nella tavola 2.96 e tralasciando le procedure numericamente non significative, hanno costituito:

- il 77 per cento del totale delle procedure cautelari su beni immobili (comunicazioni preventive di ipoteca e successive iscrizioni ipotecarie);
- il 49 per cento del totale delle procedure di pignoramento in cui sono ricompresi principalmente i pignoramenti di conto corrente bancario ed i pignoramenti dei crediti per pagamenti della Pubblica Amministrazione segnalati ai sensi dell'art. 48-bis del d.P.R. n. 602/1973.

Secondo quanto fatto presente dall'Agenzia, è proseguito anche per questi soggetti l'ordinario presidio delle azioni di recupero che riguardano contribuenti in procedura concorsuale (insinuazioni nello stato passivo) e gli interventi nelle azioni esecutive promosse da terzi (es. interventi in procedure immobiliari). Gli incassi riconducibili a tali contribuenti rappresentano il 42 per cento del totale riscosso nell'esercizio (circa il 45 per cento rispetto alle sole riscossioni "ordinarie").

2.4.7. Fattori ostativi alla riscuotibilità dei carichi

L'Agenzia ha ripetutamente fatto presente come la limitata riscuotibilità di buona parte dei crediti sia determinata da fattori oggettivi, indipendenti dalle iniziative di sua competenza.

Nella tavola che segue è rappresentato il magazzino dei carichi pendenti, affidati all'Agenzia entrate-Riscossione nel periodo compreso dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2021,

¹⁰⁹ Si veda il precedente punto 2.4.2.

¹¹⁰ Infatti, mentre sulla base del precedente assetto normativo, in caso di domanda di trattamento dei crediti tributari nell'ambito del concordato preventivo di cui all'art. 160 della Legge fallimentare l'Agente della riscossione è chiamato ad esprimere il proprio voto sulla proposta concordataria con riguardo ai compensi ad esso spettanti, con la nuova disciplina dell'accordo di ristrutturazione ex art. 182-bis della Legge fallimentare, non essendo prevista l'espressione del voto in ragione della natura negoziale di tale istituto, l'Agente della riscossione, in ordine ai predetti oneri, si limita a sottoscrivere la transazione fiscale a cui l'Ente impositore ha già prestato la propria adesione. È evidente, pertanto, che, pur non risultando particolari problematiche nella gestione delle procedure art. 182-ter, il venire meno del c.d. "aggio" sui carichi affidati dagli enti creditori determinerà il superamento dell'espressione di voto del medesimo Agente, il quale continuerà ad operare per il recupero delle sole spese esecutive (diritti di notifica e spese tabellari) e per la verifica del regolare adempimento, l'incasso ed il riversamento agli Enti delle somme riscosse dalle suddette procedure concorsuali.

suddiviso in ragione delle peculiari situazioni che interessano i singoli crediti. Si tratta di carichi affidati all'Agenzia entrate-Riscossione dagli enti creditori e tuttora pendenti, comprensivi quindi dei carichi per i quali sono state tentate azioni cautelari o esecutive senza riscossione.

Complessivamente il carico contabile residuo dei ruoli affidati dai diversi enti creditori, prima a Equitalia e poi all'Agenzia entrate-Riscossione, nel periodo 1° gennaio 2000 – 31 dicembre 2021, ammonta a circa 1.099 miliardi di euro¹¹¹.

TAVOLA 2.97

IL MAGAZZINO DEI CARICHI PENDENTI AL 31.12.2021

<i>(in milioni)</i>	
	dati al 31/12/2021
Carico ruolo affidato	1.597,1
Sgravi per indebiti e annullamenti per provvedimenti normativi	357,0
Riscosso	141,1
Carico Residuo contabile	1.099,0
Carico residuo contabile Sicilia	77,3
Scarico sospeso	50,4
Soggetti falliti	148,8
Soggetti deceduti e ditte cessate	145,7
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	120,6
Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	445,3
Rate a scadere su dilazioni non revocate	18,6
Magazzino residuo lordo	92,4

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

L'analisi di tali dati può fornire elementi conoscitivi sui complessivi risultati conseguiti e, conseguentemente, sulle possibili azioni da attuare ai fini della riscossione.

Particolare attenzione merita la voce “azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione” che comprende 445,3 miliardi di quote di carico residuo, al netto di quanto oggetto di provvedimenti di sospensione e/o provvedimenti di rateazione, intestate a soggetti (non ricompresi nelle categorie dei soggetti falliti o dei soggetti deceduti/ditte cessate) sui quali è stata svolta almeno una azione cautelare o esecutiva.

La voce del “magazzino residuo lordo”, invece, rappresenta il valore del carico residuo (non sospeso né rateizzato), riferito a contribuenti non rientranti nelle precedenti voci, sul quale non è stata ancora avviata alcuna azione di riscossione. Tale quota, che ammonta a 92,4 mld di euro, pur ricomprendendo anche posizioni per le quali operano la soglia minima per l'iscrizione ipotecaria, l'impignorabilità della prima casa, i limiti di pignorabilità dei beni strumentali nonché la limitazione alla pignorabilità di stipendi, salari e indennità relative al rapporto di lavoro e di impiego, presenta un più elevato grado di esigibilità rispetto al complessivo “carico residuo contabile”, che, al netto delle quote oggetto di provvedimento di rateazione, rientrando nelle diverse situazioni considerate presenta di norma una maggiore complessità di gestione ed una correlata ridotta aspettativa di recupero.

Nella tavola che segue è riportata l'evoluzione nel periodo 2017-2021 dei carichi affidati discriminati in ragione delle vicende che li contraddistinguono.

¹¹¹ Tale importo comprende anche i carichi relativi agli ambiti provinciali della Sicilia, di circa 77 miliardi di euro, affidati dal 2000 al 30 settembre 2021 alla estinta Riscossione Sicilia S.p.A. ed è al netto degli importi annullati con provvedimenti di sgravio in autotutela emessi dagli stessi enti creditori, in quanto non dovuti dai contribuenti, o disposti con decisioni dell'autorità giudiziaria; delle somme riscosse tempo per tempo, anche a seguito degli istituti di Definizione Agevolata introdotti dal legislatore negli ultimi anni; delle quote “sanzione” già annullate a seguito dell'integrale pagamento delle somme dovute per le tre edizioni della Definizione Agevolata; delle quote annullate a seguito dello stralcio dei carichi di importo fino a 1.000 euro, affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, previsto dall'art. 4 del d.l. n. 119/2018; delle quote annullate a seguito dello stralcio dei carichi fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, intestati a contribuenti con redditi inferiori a 30.000 euro, previsto dall'art. 4 del d.l. n. 41/2021.

TAVOLA 2.98

GESTIONE CARICHI COMPLESSIVAMENTE AFFIDATI

(in miliardi)

	dati al 31/12/2017	dati al 31/12/2018	dati al 31/12/2019	dati al 31/12/2020	dati al 31/12/2021
Carico ruolo affidato	1.209,6	1.284,70	1.367,00	1.424,00	1.597,10
Sgravi per indebiti e annullamenti per provvedimenti normativi	238,1	265,6	293,8	301,5	357
Riscosso	100,5	109,6	118,5	123,4	141,1
Carico Residuo contabile	870,9	909,5	954,7	999,1	1.099,00
Carico residuo contabile Sicilia	-	-	-	-	77,3
Carico sospeso	47,8	60	68,8	52,6	50,4
Soggetti in procedura concorsuale	152,7	150,2	153,1	152,2	148,8
Soggetti deceduti e ditte cessate	103,9	109,8	118,9	133,1	145,7
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	103,9	107,8	109,5	115,8	120,6
Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	364,7	389,2	410,1	445	445,3
Rate a scadere su dilazioni non revocate	13,7	11,7	14,7	15,7	18,6
Magazzino residuo lordo	84,2	80,8	79,6	84,6	92,4

* I carichi affidati rappresentano il volume rilevabile sui sistemi informativi al 31 dicembre dell'anno e contengono anche carichi con data di consegna, definita ai sensi del DM n. 321/1999, successiva alla data della rilevazione (ad es. Ruoli con data "formale" di consegna nell'anno 2020 ma già trasmessi dagli enti creditori al 31/12/2019).

** Il valore del riscosso rappresenta il solo volume della componente iscritta a ruolo oltre agli interessi di dilazione delle rateazioni in essere al momento della rilevazione. Ciò comporta una differenza rispetto alle riscossioni rendicontate agli enti che sono comprensive anche degli interessi di mora, degli interessi di dilazione riscossi su rateazioni decadute alla data di rilevazione (entrambe queste componenti sono state riversate ai competenti enti creditori) nonché delle riscossioni effettuate tempo per tempo, riversate ai competenti enti, e successivamente riconosciute indebite da questi ultimi e, quindi, restituite ai contribuenti dopo l'acquisizione dei relativi provvedimenti di sgravio.

*** Nella voce "azioni cautelari/ esecutive tentate senza riscossione" è ricompreso il valore del carico residuo contabile, al netto di quanto oggetto di provvedimenti di sospensione e/o provvedimenti di rateazione, intestate a soggetti (non ricompresi nelle categorie dei soggetti falliti o dei soggetti deceduti/ ditte cessate) sui quali è già stata svolta almeno un'azione cautelare o esecutiva. Trattandosi di analisi sul soggetto debitore e non sui singoli carichi/debiti affidati alla riscossione, la rappresentazione non è idonea a fornire la situazione degli importi relativi a quote attualmente già istruite ai fini della successiva comunicazione di inesigibilità per le quali la legge di stabilità 2015 e, di recente, i citati d.l. n. 193/2016, d.l. n. 148/2017 e d.l. n. 119/2018 hanno ridisegnato i termini per la relativa presentazione agli enti creditori.

**** La voce "magazzino residuo lordo" si riferisce a debitori nei cui confronti, non è stata al momento perfezionata alcuna azione di recupero esecutiva o cautelare e per i quali l'aspettativa di riscossione non è influenzata dai risultati parziali (se non negativi) di precedenti attività. Le eventuali attività esecutive o cautelari dovranno comunque tener conto delle norme a favore dei contribuenti quali la soglia minima per l'iscrizione ipotecaria, l'impignorabilità della prima casa, i limiti di pignorabilità dei beni strumentali ecc. Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Relativamente ai volumi numerici dei crediti che compongono il valore del magazzino residuo, Agenzia entrate-Riscossione 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.).

Nella tavola 2.99 sono riportati i carichi pendenti per i quali è stata tentata almeno una azione cautelare o esecutiva, pari a 220,9 miliardi. Va precisato che nell'importo complessivo riportato nella tavola sono ricompresi anche 224,4 miliardi qualificati "carichi senza azione cautelare o esecutiva".

Secondo quanto riferito dall'Agenzia, all'interno della voce "azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione" sono ricomprese tutte le quote del carico residuo contabile, al netto di quanto oggetto di provvedimenti di sospensione e/o provvedimenti di rateazione, intestate a soggetti (non ricompresi nelle categorie dei soggetti interessati da procedure concorsuali o dei soggetti deceduti/ ditte cessate) sui quali è stata svolta almeno una azione cautelare o esecutiva.

Con specifico riferimento ai soggetti interessati da procedure concorsuali, l'Agenzia ha fatto presente come particolare rilevanza assuma il "fallimento" con il quale si sancisce la fine dell'operatività sul mercato dell'impresa in stato di insolvenza. Al "fallimento", dichiarato da un

giudice del tribunale in cui ha sede legale l'impresa, segue l'attività del curatore il quale, nell'interesse di tutti i creditori e previa eventuale ricostituzione del patrimonio dell'impresa fallita, avvia le azioni utili alla liquidazione dell'attivo del soggetto debitore. In tale contesto, l'attività dell'Agente della Riscossione è limitata, in presenza dei requisiti di legge di cui all'art. 1. LF, ad insinuarsi in procedure già dichiarate su istanza di altro creditore. Effettuata tale attività, termina qualsiasi altro onere a suo carico in merito a detta procedura. L'Agente della riscossione, al pari qualsiasi altro creditore, può anche avviare l'iter fallimentare mediante deposito dell'istanza di fallimento presso il tribunale competente. Una volta che il fallimento è stato aperto, assume dunque centralità la figura del curatore – che nell'ambito del suo ruolo individua nel c.d. programma di liquidazione *ex art. 104-ter*, LF il vero fulcro della propria legittimazione ad agire per la tutela degli interessi del fallimento.

Ciò spiega, sempre secondo quanto rappresentato dall'Agenzia, l'attuale consistenza del magazzino dei ruoli residui attribuibili ai soggetti interessati da procedure concorsuali il cui valore complessivo, pari a circa 150 miliardi, ricomprende anche quelle che si chiuderanno per mancanza/insufficienza di attivo *ex art. 102 LF*, ancorché a latere di una complessa attività di analisi sulle possibilità di recupero da parte della curatela ovvero all'esito negativo di eventuali giudizi intentati/proseguiti (è il caso ad es. della riassunzione della revocatoria ordinaria promossa da altro creditore fintanto che il soggetto fallito era *in bonis*) a seguito della stessa. La riscossione successiva alla dichiarazione di "fallimento" è pertanto indipendente dalla volontà e dell'Agente della riscossione e le successive attività di recupero, come anche nell'ambito delle altre procedure concorsuali, è demandata agli organi della procedura.

Quanto all'individuazione della c.d. "insolvenza preordinata", ovvero la capacità di verificare a priori se il contribuente abbia posto in essere atti tali da preordinare il proprio stato di decozione, l'Agenzia ha fatto presente che il deposito delle istanze di fallimento ad iniziativa dell'Agente della riscossione sono, in genere, poste in essere al termine di complesse attività di analisi sullo stato patrimoniale del debitore estesa anche ad eventuali atti dispositivi fraudolenti revocabili fino anche al deposito presso la competente Procura della Repubblica di denuncia/querela per la fattispecie di reato di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 74/2000.

Fuori dall'alveo delle procedure concorsuali, per Agente della riscossione, considerati gli attuali suoi poteri, non è possibile adottare misure che possano preventivamente determinare se un soggetto sta preordinando la propria insolvenza. Ciò sebbene nell'ambito delle proprie verifiche per il recupero di carichi rilevanti nonché, sovente, su *input* della Procura, venga portata l'attenzione sulla figura dell'amministratore della società, specie quand'esso è riconducibile a una pluralità di imprese collegate (cd. Gruppi di imprese) che svolgono la loro attività come componenti di un unitario centro di organizzazione economica imprenditoriale.

In ogni caso, qualora dall'analisi delle posizioni debitorie emergano operazioni societarie straordinarie che possono considerarsi dotate di alta potenzialità lesiva, ricorrendone i presupposti di legge l'Agente della riscossione attiva, qualora non già fatto dall'ente creditore all'atto dell'affidamento del carico alla riscossione, la c.d. "coobbligazione" che permette di avviare le successive azioni di recupero in forza dello stesso ruolo in capo al soggetto debitore.

Si ribadisce in questa sede l'esigenza, già rilevata nella Relazione sul Rendiconto 2019, di un costante monitoraggio delle iniziative assunte, tenendo presente che le misure cautelari ed esecutive non sono tra loro equivalenti sotto il profilo dell'efficacia:

- le misure cautelari sono per definizione interlocutorie e cautelari, non alternative all'attivazione delle misure esecutive che dovrebbero conseguentemente avere comunque seguito;
- l'esito negativo delle misure cautelari, ancorché rilevato a seguito della sopravvenuta modifica normativa dei relativi presupposti di adozione (ad esempio, perché l'autovettura oggetto di fermo è risultata strumentale all'attività commerciale o perché l'ipoteca era stata iscritta sull'unico immobile costituente l'abitazione principale del contribuente), non andrebbe valutato ai fini della riscuotibilità del carico, ma "riportato" nel magazzino dei "residui" non ancora interessati da iniziative di riscossione;

- l'iscrizione di ipoteca assolve ad una funzione di deterrenza i cui effetti si esauriscono nel breve termine, decorso il quale – se non seguita dal pignoramento – di norma non rivela alcuna diretta utilità ai fini della riscuotibilità del credito;
- i pignoramenti immobiliari andrebbero diversamente valutati ai fini della riscuotibilità del credito, a seconda che siano stati attivati su iniziativa dell'agente o di terzi; l'intervento nelle procedure intentate da terzi che vantino crediti di grado superiore, infatti, il più delle volte si risolve in una sterile formalità;
- le “altre combinazioni di azioni” con almeno una procedura esecutiva, in quanto diverse dalle misure cautelari prima riportate, sembrano corrispondere a mere comunicazioni o preavvisi, la cui efficacia ai fini della riscuotibilità dei corrispondenti carichi è comparativamente più ridotta.

TAVOLA 2.99

CARICHI PENDENTI AL 31/12/2021 PER I QUALI SONO STATE TENTATE AZIONI CAUTELARI O ESECUTIVE
SENZA RISCOSSIONE*

	2013 e anni precedenti	ANNO AFFIDAMENTO CARICO								Totale
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Carichi senza azione cautelare o esecutiva	95,7	13,9	14,5	13,5	14,1	15,9	20,7	14,5	21,5	224,4
<i>di cui: presenza di una istanza di insinuazione in procedura concorsuale per contribuenti persone fisiche ritornate “in bonis”</i>	49,2	3,6	3,5	2,2	1,8	1,3	1,1	0,7	0,3	63,6
Carichi oggetto di misure cautelari	11,9	1,4	1,1	1	0,8	1	0,2	0	0	17,4
<i>solo fermo amministrativo</i>	5,4	0,6	0,5	0,4	0,4	0,6	0,1	0	0	7,9
<i>almeno una iscrizione ipotecaria</i>	6,5	0,8	0,7	0,6	0,4	0,4	0,1	0	0	9,5
Carichi oggetto di almeno un atto di pignoramento	131,5	14,3	13,5	11,3	12,6	12,6	7,3	0,3	0,1	203,5
<i>solo pignoramento mobiliare</i>	14,8	1,1	1,2	0,9	0,5	0,5	0,2	0	0	19,2
<i>solo pignoramento presso terzi</i>	52,2	7,2	7,7	7,4	9,5	9,6	5,7	0,2	0	99,5
<i>almeno una procedura esecutiva immobiliare (intervento o pignoramento)</i>	6,2	1,1	1,1	0,8	0,7	0,7	0,7	0,1	0	11,4
<i>almeno un pignoramento presso terzi ed una misura cautelare</i>	10,2	1	0,8	0,5	0,5	0,5	0,1	0	0	13,6
<i>almeno un pignoramento presso terzi e un pignoramento mobiliare</i>	30,8	2,1	1,4	0,9	0,8	0,8	0,2	0	0	37
<i>altre combinazioni di azioni con almeno una procedura esecutiva</i>	17,4	1,8	1,3	0,9	0,7	0,6	0,2	0	0	22,9
Totale*	239,1	29,7	29,1	25,8	27,5	29,5	28,2	14,8	21,6	445,3

* Il prospetto evidenzia il dettaglio della voce “Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione” presente nella precedente tavola “Gestione carichi complessivamente affidati”, che raggruppa l'intero debito residuo di un contribuente per il quale è già stata svolta una azione esecutiva o cautelare, al netto degli importi sospesi o rateizzati. Nel presente prospetto è rappresentata la situazione dei singoli carichi di tali contribuenti rispetto alle attività svolte. (Esempio: Per un contribuente è stata effettuata sia un'ipoteca sia un pignoramento presso terzi su una quota del 2015 mentre non è ancora stata fatta alcuna azione su un'ulteriore quota del 2017. Il residuo della quota 2015 è riscontrabile nell'importo della riga “almeno un pignoramento presso terzi ed una misura cautelare”, mentre il residuo della quota 2017 è riscontrabile nella riga “carichi senza azione cautelare o esecutiva”).

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Secondo quanto emerge dalla tavola 2.100, i carichi senza azione cautelare o esecutiva “diretta” (già indicati alla tavola 2100 in 224,4 miliardi di euro) ricomprendono ben 104,6 miliardi relativi a soggetti considerati “grandi debitori” in quanto interessati da carichi di importo superiore a 500.000.

TAVOLA 2.100

CARICHI PENDENTI AL 31/12/2021 PER I QUALI SONO STATE TENTATE AZIONI
CAUTELARI O ESECUTIVE SENZA RISCOSSIONE¹¹²
GRANDI DEBITORI IN GESTIONE A UFFICI “MOROSITÀ RILEVANTI” (DEBITO > 500.000 EURO)

	2013 e anni precedenti	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
Carichi senza azione cautelare o esecutiva	30,7	6	7,2	7,2	7,7	9,0	12,3	10	14,6	104,6
<i>di cui: presenza di una istanza di insinuazione in procedura concorsuale per contribuenti persone fisiche ritornate “in bonis”</i>	3,5	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	4,7
Carichi oggetto di misure cautelari	6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,1	0	0	8,2
<i>solo fermo amministrativo</i>	2,5	0,2	0,1	0,1	0	0,1	0	0	0	3
<i>almeno una iscrizione ipotecaria</i>	3,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,1	0	0	5,3
Carichi oggetto di almeno un atto di pignoramento	112,3	11,9	11,4	9,9	11,2	10,6	6,3	0,3	0,1	173,8
<i>solo pignoramento mobiliare</i>	12,4	1	1,1	0,8	0,4	0,4	0,2	0	0	16,2
<i>solo pignoramento presso terzi</i>	45,2	5,8	6,4	6,4	8,5	8	5	0,2	0	85,6
<i>almeno una procedura esecutiva immobiliare (intervento o pignoramento)</i>	3,8	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	0,1	0	7,3
<i>almeno un pignoramento presso terzi ed una misura cautelare</i>	8,7	0,9	0,7	0,4	0,4	0,4	0,1	0	0	11,6
<i>almeno un pignoramento presso terzi e un pignoramento mobiliare</i>	27	1,9	1,3	0,8	0,8	0,7	0,2	0	0	32,8
<i>altre combinazioni di azioni con almeno una procedura esecutiva</i>	15,3	1,6	1,2	0,9	0,6	0,5	0,2	0	0	20,3
Totale	149	18,5	19,1	17,5	19,1	19,9	18,7	10,3	14,7	286,7

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

2.4.8. La gestione del contenzioso di Agenzia entrate-Riscossione

Considerazioni preliminari

Il contenzioso relativo agli atti di riscossione si caratterizza per dimensioni manifestamente patologiche, poco coerenti con la complessiva semplicità di contenuto degli atti medesimi, che non dovrebbe comportare impugnazioni massive e articolate. Gli eventuali vizi di legittimità rilevabili in giudizio sono ordinariamente ripetitivi e di facile individuazione e rimozione, così che anche il numero dei rinvii alla fase contenziosa dovrebbe essere contenuto. In sostanza, la ripetitività delle questioni sollevate in giudizio e la prevedibilità degli esiti giudiziali nelle controversie relative agli atti di riscossione dovrebbe comportare un indice di vittoria sensibilmente più elevato.

La valutazione della proficuità della gestione del contenzioso da riscossione implica la separazione delle questioni ad essa attinenti da quelle che caratterizzano gli atti presupposti: l'ingresso in giudizio di questioni afferenti ad entrambi gli atti comporta difficoltà gestionali e di coordinamento non facili da rimuovere che si ripercuotono sugli esiti del giudizio, rendendo difficile anche la lettura dell'indice di vittoria.

¹¹² Il prospetto evidenzia il dettaglio della voce “Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione” presente nel prospetto, che raggruppa l'intero debito residuo di un contribuente per il quale è già stata svolta una azione esecutiva o cautelare, al netto degli importi sospesi o rateizzati. Nel presente prospetto è rappresentata la situazione dei singoli carichi di tali contribuenti rispetto alle attività svolte (esempio: Per un contribuente è stata effettuata sia un'ipoteca sia un pignoramento presso terzi su una quota del 2015 mentre non è ancora stata fatta alcuna azione su un'ulteriore quota del 2017. Il residuo della quota 2015 è riscontrabile nell'importo della riga “almeno un pignoramento presso terzi ed una misura cautelare”, mentre il residuo della quota 2017 è riscontrabile nella riga “carichi senza azione cautelare o esecutiva”).

La difesa in giudizio degli atti della riscossione, di norma più lineare rispetto alle complessità che caratterizzano il contenzioso degli atti impositivi, se accompagnata da una responsabile valutazione prognostica degli esiti giudiziali e, quindi, dalla attivazione degli opportuni strumenti deflativi del contenzioso, dovrebbe comportare un migliore esito delle controversie.

La strumentale tendenza dei debitori a introdurre con il ricorso avverso gli atti della riscossione - molto spesso notificato sia all'Agente della riscossione sia all'ente creditore - questioni afferenti agli atti presupposti, rende indispensabile un attento e tempestivo coordinamento con l'ente impositore.

In prospettiva le difficoltà di gestione del contenzioso da riscossione dovrebbero in parte attenuarsi a seguito della razionalizzazione del procedimento di notificazione degli atti tramite posta elettronica certificata, allo stato consentita per gli atti destinati ad imprenditori e professionisti iscritti rispettivamente alla camera di commercio e agli ordini professionali. È noto, infatti, che l'omessa o irrituale notificazione dell'atto presupposto (sia esso atto di controllo o cartella di pagamento) viene spesso eccepita pretestuosamente dai contribuenti, facendo affidamento sulla scarsa capacità di coordinamento delle parti pubbliche.

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 ruolo¹¹³ dopo l'orientamento espresso dalla Cassazione a sezioni unite (sent. n. 19704/2015) che ha ritenuto "ammissibile l'impugnazione della cartella (e/o del ruolo) che non sia stata (validamente) notificata e della quale il contribuente sia venuto a conoscenza attraverso l'estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario".

Ricorsi presentati

Come riportato nella tavola che segue, secondo quanto comunicato dall'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.

TAVOLA 2.101

RICORSI NOTIFICATI AI GIUDICI TRIBUTARI

Anno	CTP	%	CTR	%	Corte Cassazione	%
2019	47.773	-16,7	5.964	-14,0	665	-17,8
2020	21.334	-55,3	5.527	-7,3	766	15,2
2021	11.115	-47,9	6.680	20,9	862	12,5

Fonte: elaborazione dati Agenzia entrate-Riscossione

¹¹³ L'art. 3-bis del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146 (Non impugnabilità dell'estratto di ruolo e limiti all'impugnabilità del ruolo) è il seguente:

1. All'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

«4-bis. L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per effetto di quanto previsto nell'art. 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'art. 48-bis del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione».

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, sono stati presentati i seguenti ricorsi:

TAVOLA 2.102

RICORSI NOTIFICATI AI GIUDICI ORDINARI

Anno	G. di PACE	%	Tribunale	%	Corte d'Appello	%	Corte Cassazione	%
2019	153.226	-29,9	13.717	7,9	882	23,9	328	5,1
2020	92.205	-39,8	9.052	-34,0	855	-3,1	431	31,4
2021	136.516	48,1	6.367	-29,7	686	-19,8	617	43,2

Fonte: elaborazione dati Agenzia entrate-Riscossione

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.

Nelle tavole da 2.110 a 2.113 sono evidenziati i ricorsi notificati solo all'Agenzia entrate-Riscossione ovvero notificati anche all'ente creditore, in conformità all'indirizzo della Cassazione che ha riconosciuto a entrambi la legittimazione passiva, stante il comune interesse a difendere gli interessi erariali (Cass., SS.UU., n. 16412/2007).

TAVOLA 2.03

Anno indicazione ricorso	CORTE DI CASSAZIONE - TRIB.									
	CTP					CTR				
	n. gravami notificati	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. costituzioni in giudizio mediante personale interno	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. gravami pendenti	n. gravami notificati	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. costituzioni in giudizio mediante personale interno	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. gravami pendenti
2017	20.277	10.280	4	4.805	-	2.789	1.242	9	200	-
2018	25.334	7.410	4	13.346	-	8.538	3.528	1.990	77	4.354
2019	20.400	2.986	12	14.557	-	2.933	7.983	3.178	1.548	52
2020	10.030	1.031	13	7.629	-	1.363	5.323	2.924	1.577	25
2021	5.119	111	3	3.695	-	1.310	4.603	3.287	1.352	12

Fonte: Agenzia entrate e Riscossione

TAVOLA 2.04

Anno indicazione ricorso	CORTE DI CASSAZIONE									
	CORTE DI APPELLO					TRIBUNALE				
	n. gravami notificati	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. costituzioni in giudizio mediante personale interno	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. gravami pendenti	n. gravami notificati	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. costituzioni in giudizio mediante personale interno	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. gravami pendenti
2017	24.871	5.192	-	18.419	9.493	6.334	4.619	-	64	34
2018	34.644	3.562	-	1.693	5	29.384	13.091	7.097	5.369	-
2019	11.228	6.138	-	960	7	4.122	3.864	6.878	5.317	-
2020	9.221	5.592	-	302	38	2.929	3.815	4.173	3.184	-
2021	16.597	12.714	-	462	233	5.698	14.872	2.824	1.648	-

Fonte: Agenzia entrate e Riscossione

TAVOLA 2.05

Anno indicazione ricorso	CORTE DI CASSAZIONE - TRIB.									
	CTP					CTR				
	n. gravami notificati	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. costituzioni in giudizio mediante personale interno	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. gravami pendenti	n. gravami notificati	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. costituzioni in giudizio mediante personale interno	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. gravami pendenti
2017	33.938	10.982	7.862	4.768	-	10.346	4.582	2.595	938	186
2018	32.061	6.540	8.539	18.116	-	6.692	16.489	3.409	3.288	1.033
2019	27.343	1.873	9.746	11.667	-	4.677	17.045	2.796	872	773
2020	11.296	465	3.879	5.367	-	1.685	8.113	2.606	873	883
2021	5.996	41	1.494	2.133	-	2.326	5.722	3.393	865	1.093

Fonte: Agenzia entrate e Riscossione

TAVOLA 2.06

Anno indicazione ricorso	CORTE DI CASSAZIONE									
	CORTE DI APPELLO					TRIBUNALE				
	n. gravami notificati	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. costituzioni in giudizio mediante personale interno	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. gravami pendenti	n. gravami notificati	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. costituzioni in giudizio mediante personale interno	n. costituzioni in giudizio mediante funzioni dell'AdE	n. gravami pendenti
2017	141.133	97.755	8.564	1	34.433	47.435	4.681	2.579	-	77
2018	183.398	80.552	-	10.131	2	91.168	82.570	5.611	3.060	-
2019	141.998	115.189	-	2.745	6	23.126	60.653	6.839	3.944	-
2020	92.984	71.643	-	1.482	21	9.910	4.979	3.132	-	9
2021	118.069	103.531	-	1.391	65	12.722	103.353	3.546	1.765	-

Fonte: Agenzia entrate e Riscossione

Le controversie pendenti

In base alle ricognizioni dell'Agenzia entrate-Riscossione, 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.

Quanto alle controversie avanti ai Giudici di pace, competenti –in particolare - in materia di atti della riscossione relative a sanzioni per violazioni del codice della strada irrogate dai comuni, nel 2021 si è registrata una crescita del 131,1 per cento. Anche per questi giudizi la scelta di chiamare in causa l'ente locale resta del tutto prevalente.

TAVOLA 2.107

RICORSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2021 AVANTI IL GIUDICE TRIBUTARIO

Anno notificazione ricorso	Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2021 notificati solo all'ADER			Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2021 notificati sia all'ADER sia all'ente creditore		
	Ctp	Ctr	Corte di cassazione	Ctp	Ctr	Corte di cassazione
2017	6.466	1.010	237	17.040	1.903	339
2018	8.538	1.477	299	16.489	1.798	415
2019	7.983	1.501	274	17.045	1.686	332
2020	5.323	1.922	354	8.113	1.999	389
2021	4.603	3.056	435	5.722	3.227	424

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.108

RICORSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2021 AVANTI IL GIUDICE ORDINARIO

Anno notificazione ricorso	Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2021 notificati solo all'ADER			Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2021 notificati sia all'ADER sia all'ente creditore		
	Giudice di pace	Tribunale	Corte di cassazione	Giudice di pace	Tribunale	Corte di cassazione
2017	9.193	2.181	89	47.135	2.048	163
2018	13.091	2.383	90	82.570	2.521	167
2019	3.864	2.723	108	60.652	3.743	187
2020	3.815	2.187	158	47.258	3.249	261
2021	14.872	2.315	169	103.153	3.078	444

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Va tenuto presente che alcuni dei dati riportati nelle tavole precedenti non trovano puntuale corrispondenza nelle risultanze desumibili dal sistema informativo delle Commissioni tributarie gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Ciò a causa delle peculiarità del contenzioso che fa capo all'Agente nazionale della riscossione, spesso caratterizzato da duplicazioni e disallineamenti temporali. Con riferimento ai ricorsi notificati all'agente della riscossione il numero degli stessi risulta in larga parte superiore alle controversie poi effettivamente radicate presso le Commissioni tributarie. Tale numero risente anche della condotta adottata da taluni professionisti, che sono soliti notificare, in tempi diversi e presso sedi diverse, lo stesso ricorso, anche con lievi variazioni contenutistiche. Pure va considerato che AdER, a differenza dell'Agenzia delle entrate, notifica, ai fini della riscossione, atti relativi a più partite, che, spesso, sono interessati da impugnazioni per vizi propri e da sentenze

che non incidono, pertanto, sulle quote ad essi sottese, determinando semplicemente l'esigenza di rinnovazione dei medesimi o della loro notifica. Ciò, senza effetti finanziari di sorta.

Le costituzioni in giudizio

La difesa in giudizio degli atti di riscossione, affidata volta per volta a professionisti esterni di fiducia ovvero a propri funzionari e, in misura marginale, a funzionari dell'Agenzia delle entrate, come può desumersi dai dati forniti dall'Agenzia entrate-Riscossione e riepilogati nella sottostante tavola, non è stata assicurata sistematicamente: per un consistente numero di controversie pendenti non vi è stata finora la costituzione in giudizio. I dati riportati nella tavola che segue si riferiscono a ricorsi pendenti nei vari gradi di giudizio al 31.12.2021, presentati negli anni dal 2017 al 2021.

TAVOLA 2.109

COSTITUZIONI IN GIUDIZIO NELLE CONTROVERSIE INSTAURATE DAL 2017 AL 2021

	Nr. gravami notificati	Senza costituzione	%
Ricorsi avanti la CTP	191.932	40.974	21,3
Ricorsi avanti la CTR	32.479	7.532	23,2
Ricorsi per cassazione	3.772	1.523	40,4
Ricorsi avanti al giudice di pace	766.408	233.659	30,5
Totale	994.591	283.688	28,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

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.

Come già rilevato nelle precedenti relazioni sul Rendiconto generale dello Stato, l'omissione ricorre anche nelle controversie instaurate con ricorsi notificati congiuntamente e all'Agente della riscossione e agli enti creditori, con i quali andrebbero definiti precisi protocolli d'intesa per coordinare le difese e per assicurare in ogni caso la costituzione in giudizio quale adempimento preliminare alla generale tutela degli interessi erariali.

La rilevanza dell'adempimento, quale presupposto necessario per difendere e sostenere in giudizio la legittimità degli atti di riscossione emessi, trova anche riscontro nei Piani annuali per il 2020 e per il 2021 di Agenzia entrate-Riscossione di cui all'atto aggiuntivo alla Convenzione stipulata con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. n. 300/1999, che individuano, rispettivamente, in almeno il 70 e il 75 per cento per cento l'indicatore di costituzioni in giudizio in CTP e CTR sui ricorsi il cui termine di costituzione scade nell'esercizio¹¹⁴.

Va sottolineato ancora una volta, dunque, come la mancata costituzione delle parti pubbliche nei giudizi spesso instaurati strumentalmente dai contribuenti, facendo affidamento sulla scarsa capacità di coordinamento dell'Amministrazione finanziaria, sia da annoverare tra i fattori che più compromettono l'efficace tutela dell'interesse erariale.

¹¹⁴ L'indicatore misura la percentuale di costituzione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione nel giudizio tributario, con riguardo ai ricorsi il cui termine di costituzione (60 gg dalla notifica/10-20 giorni liberi prima della data di trattazione se in camera di consiglio/non oltre la data fissata per l'udienza in caso di trattazione in pubblica udienza) scade nell'esercizio.

L'indice di positività nella gestione del contenzioso

Le decisioni emesse nel corso del 2021 dalle Commissioni tributarie provinciali, non gravate di appello, sono state nel 63 per cento dei casi totalmente favorevoli all'Agenzia entrate-Riscossione, con un aumento di sei punti percentuali rispetto al 2020.

Migliore rispetto agli esiti del primo grado, e superiore di tre punti rispetto al 2020, è l'indice registrato sulle decisioni definitive emesse dalle Commissioni tributarie regionali, che si attesta al 67 per cento.

Anche nei giudizi presso la Corte di cassazione, l'Agenzia entrate-Riscossione prevale più del contribuente, aggiudicandosi il 68 per cento delle sentenze emesse nel 2021. Deludente, al contrario, anche se in miglioramento, resta l'indice riportato dall'Agenzia entrate-Riscossione sulle decisioni definitive totalmente favorevoli emesse dai Giudici di pace, che è pari al 24 per cento, 6 punti percentuali in più rispetto all'anno precedente ma sostanzialmente in linea con i risultati del 2017 e 2018.

L'indice di vittoria per valore riportato sulle sentenze definitive emesse dalle Commissioni tributarie provinciali nel 2021 è stato dell'84 per cento circa; scende al 60 per cento in secondo grado e raggiunge l'80 per cento in Cassazione. Sulle sentenze dei Giudici di pace è poco soddisfacente anche l'indice di vittoria per valore, posizionandosi al 30 per cento.

Tale indice va valutato tenendo conto della ripetitività e del diverso grado di complessità delle questioni che di norma caratterizzano il contenzioso sugli atti della riscossione rispetto a quello delle Agenzie fiscali.

TAVOLA 2.110

CONTROVERSIE INTERESSATE DA DECISIONI DEFINITIVE PER NUMERO E VALORE

	2017		2018		2019		2020		2021	
	Nr.	Valore*	Nr.	Valore*	Nr.	Valore*	Nr.	Valore*	Nr.	Valore*
CTP	32.419	2.813	27.174	2.848	31.015	2.700	21.844	2.089	24.393	3.026
CTR	5.816	958	5.934	1.043	6.214	1.312	5.252	1.163	8.875	1.716
CORTE CASSAZIONE TRIB.	372	117	393	215	448	409	309	227	850	770
GIUDICE DI PACE	61.820	87	82.739	173	105.237	129	96.925	139	128.184	242

* in milioni

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.111

CONTROVERSIE INTERESSATE DA DECISIONI DEFINITIVE FAVOREVOLI DELL'ADER

	2017		2018		2019		2020		2021	
	Nr.	Valore*	Nr.	Valore*	Nr.	Valore*	Nr.	Valore*	Nr.	Valore*
CTP	17.354	1.944	14.416	2.185	16.735	2.039	13.062	1.677	15.469	2.547
Indice di vittoria	54%	69%	53%	77%	54%	76%	60%	80%	63%	84%
CTR	4.033	504	3.681	736	3.617	894	3.379	933	5.940	1.030
Indice di vittoria	69%	53%	62%	65%	58%	68%	64%	80%	67%	60%
CORTE CASSAZIONE TRIB.	211	70	266	154	309	227	195	198	576	614
Indice di vittoria	57%	60%	68%	72%	69%	56%	63%	88%	68%	80%
GIUDICE DI PACE	11.718	17	12.934	84	13.492	25	17.730	35	31.104	73
Indice di vittoria	19%	20%	16%	49%	13%	20%	18%	25%	24%	30%

* in milioni

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.112

**NUMERO DECISIONI DEPOSITATE DALLE CTP E CTR
NELLE CONTROVERSIE IN CUI ADER È PARTE IN GIUDIZIO**

		2018			2019			2020			2021		
		I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Ricorsi pervenuti		57.375	6.937	809	47.773	5.964	665	21.334	5.527	766	11.115	6.680	862
Ricorsi in carico al 31/12		25.027	3.275	714	25.028	3.187	606	13.436	3.921	743	10.325	6.283	859
Sentenze pronunciate	tot.	32.348	3.662	95	22.745	2.777	59	7.898	1.606	23	790	397	3
di cui:	vittorie	17.704	2.376	66	13.807	1.830	34	5.119	1.161	19	506	259	0
	vittorie parziali	3.370	315	9	2.069	250	6	748	128	2	47	28	1
	soccombenze	11.274	971	20	6.869	697	19	2.031	317	2	237	110	2
Sentenze sfavorevoli a cui si è fatta		8.394	800	16	4.086	541	14	703	131	1	82	26	2

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.113

**ESITI FINANZIARI DELLE DECISIONI DEPOSITATE DALLE CTP E CTR
NELLE CONTROVERSIE IN CUI ADER È PARTE IN GIUDIZIO**

(in milioni)

		2018			2019			2020			2021		
		I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Esiti finanziari sentenze pronunciate	tot.	3.805,0	973,1	32,0	3.642,0	708,4	30,9	1.828,6	399,0	7,3	499,3	167,3	0,2
di cui:	vittorie	2.652,8	566,4	21,8	2.512,0	504,5	10,9	1.530,7	332,5	6,6	468,0	83,3	
	vittorie parziali	429,2	94,2	4,1	509,0	70,2	16,5	115,4	33,5	0,3	8,6	50,7	0,1
	soccombenze	723,1	312,5	6,1	621,0	133,6	3,4	182,5	33,0	0,4	22,7	33,2	0,1
Valore sentenze sfavorevoli a cui si è fatta		383,1	280,3	5,3	196,7	40,7	3,3	25,4	7,5	0,0	2,1	7,3	0,1

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Il reclamo-mediazione

I dati esposti nella tavola sottostante mostrano una relativa utilizzazione del reclamo-mediazione di cui all'art. 37-bis del d.lgs. 546 del 1992, che a decorrere dal 2017 è stato esteso anche agli atti dell'Agente della riscossione. I ricorsi notificati all'Agenzia nel 2021 sono diminuiti del 47,7 per cento rispetto all'anno precedente e confermano l'andamento decrescente registrato negli ultimi anni.

TAVOLA 2.114

RICORSI CTP NOTIFICATI ALL'ADER PER CONTROVERSIE NON SUPERIORI A EURO 50 MILA

	2017	2018	2019	2020	2021
Notificati all'AdER	46.884	48.350	39.503	17.507	9.156
di cui: <i>Almeno 1 cartella AE</i>	23.777	25.985	22.991	10.354	4.807
di cui: <i>Nessuna cartella AE</i>	23.107	22.365	16.512	7.153	4.349

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Le spese di lite

Come è noto, nell'emettere la decisione, il giudice deve pronunciarsi anche sulle spese di lite ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 546/1992. Fatta eccezione per i casi di soccombenza reciproca o in cui sussistono gravi ed eccezionali ragioni da evidenziare in sentenza, le spese di giudizio sono addebitate alla parte soccombente.

Nella relazione annuale sull'andamento del contenzioso per l'anno 2020, predisposta dal Dipartimento delle finanze - Direzione della Giustizia tributaria, si è evidenzia che nel triennio 2018 – 2020, nel primo grado di giudizio, le decisioni con compensazione delle spese, in termini percentuali, scendono dal 58,4 per cento nel 2018, al 54,9 per cento nel 2020. Ne consegue, quindi, un aumento delle spese a carico del contribuente, che salgono dal 26,1 per cento nel 2018,

al 30,3 per cento nel 2020 ed una diminuzione delle spese a carico dell'ufficio che scendono dal 15,5 per cento nel 2018 al 14,8 per cento nel 2020.

Tra i ricorsi definiti nel 2020 con esito completamente favorevole agli uffici, nel 58 per cento dei provvedimenti emessi le spese di giustizia sono risultate a carico del contribuente e nel 41,4 per cento compensate. Tra gli esiti favorevoli al contribuente nel 47,6 per cento ha avuto le spese a carico dell'ufficio e nel 51,5 per cento sono state compensate.

I dati riportati nella tavola 2.115, fanno emergere che 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.

TAVOLA 2.115

SPESE DI LITE

		2017	2018	2019	2020*	2021**
Pagamenti effettuati in base a	Nr.	45.422	54.928	70.309	77.662	133.711
sentenze di condanna dell'ADER	Importo	54.020.058	60.346.289	75.594.330	77.228.479	107.479.051
Riscossioni realizzate in base a	Nr.	1.695	1.634	2.620	4.063	6.548
sentenze di condanna dei contribuenti	Importo	893.057	861.294	1.380.484	3.693.038	5.951.156

* Dati allineati alle risultanze finali contabilizzate nei Bilanci di esercizio 2019 e 2020 approvati successivamente all'invio delle rendicontazioni; le differenze rispetto ai dati in precedenza inviati sono comunque marginali.

** Con riferimento alla voce "Pagamenti effettuati in base a sentenze di condanna dell'ADER" si precisa che il dato esposto rappresenta il valore delle spese per soccombenze in giudizio registrato per "cassa" e non considera "per competenza" l'assorbimento dell'apposito fondo stanziato, tempo per tempo, al sorgere dei contenziosi di interesse, e il cui utilizzo, rilevato come posta rettificativa dei ricavi, neutralizza il costo effettivo dell'anno della voce in questione. Nello specifico, per l'anno 2021 il fondo è stato utilizzato per circa 30,5 milioni di euro e sono stati previsti nuovi stanziamenti per circa 1,6 milioni di euro determinando un onere economico effettivo per le spese di soccombenza pari a 78,5 milioni di euro che risulta maggiore di circa 8,8 milioni di euro se raffrontato con il relativo onere dell'anno 2020, pari a 69,7 milioni di euro (77,2 milioni di costo per "cassa" - 7,7 milioni di utilizzo del fondo + 0,2 milioni di accantonamenti al fondo).

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

I costi della difesa esterna

L'Agenzia entrate-Riscossione nella maggior parte dei casi in cui ha deciso di difendersi si è costituita in giudizio tramite avvocati di fiducia scelti in esito ad una procedura concorsuale interna tra gli avvocati del libero foro.

Richiamando quanto già osservato nelle relazioni sui Rendiconti generale dello Stato 2019 e 2020, si rende necessario acquisire più precisi elementi conoscitivi sul livello di coinvolgimento dei professionisti esterni nella definizione delle strategie processuali.

Nella tavola che segue si evidenziano i compensi erogati agli avvocati di fiducia.

TAVOLA 2.116

PAGAMENTO SPESE LEGALI A FAVORE DEGLI AVVOCATI DI FIDUCIA

	2017	2018	2019	2020	2021
Importi erogati	28.583.465	31.200.969	29.439.326	30.145.517	28.870.934

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

2.4.9. I termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità

La vetustà dei carichi tuttora in essere è un riflesso del sostanziale mancato funzionamento della procedura per l'accertamento dell'inesigibilità. Sul piano generale va ricordato che la normativa in vigore dal 1999 (art. 19, comma 1, d.lgs. n. 112 del 1999) prevede che

periodicamente l'Agente della riscossione, con la c.d. "comunicazione di inesigibilità", chieda all'ente creditore il "discarico" delle partite non rimosse, dimostrando di aver svolto l'attività di recupero nel rispetto delle disposizioni di legge.

La mancata tempestiva individuazione di un più razionale ed efficace modo di pervenire alla cancellazione del credito di fronte a situazioni di effettiva inesigibilità ha determinato il reiterato differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità e la rimodulazione, in parallelo, 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, secondo il quale «... *in deroga alle disposizioni di cui all'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione nell'anno 2018, nell'anno 2019, nell'anno 2020 e nell'anno 2021 sono presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024, entro il 31 dicembre 2025 e entro il 31 dicembre 2026*».

Ne consegue che i tempi di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità sono quelli indicati nella tavola che segue.

TAVOLA 2.117

ATTUALI SCADENZE PER LA PRESENTAZIONE DELLE COMUNICAZIONI DI INESIGIBILITÀ

Data consegna ruoli	Termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità
Anno 2021	31 dicembre 2026
Anno 2020	31 dicembre 2025
Anno 2019	31 dicembre 2024
Anno 2018	31 dicembre 2023
Anno 2017	31 dicembre 2026
Anno 2016	31 dicembre 2026
Anno 2015	31 dicembre 2027
Anno 2014	31 dicembre 2028
Anno 2013	31 dicembre 2029
Anno 2012	31 dicembre 2030
Anno 2011	31 dicembre 2031
Anno 2010	31 dicembre 2031
Anno 2009	31 dicembre 2033
Anno 2008	31 dicembre 2034
Anno 2007	31 dicembre 2035
Anno 2006	31 dicembre 2036
Anno 2005	31 dicembre 2037
Anno 2004	31 dicembre 2038
Anno 2003	31 dicembre 2039
Anno 2002	31 dicembre 2040
Anno 2001	31 dicembre 2041
Anno 2000	31 dicembre 2038

Fonte: elaborazione Corte dei conti

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

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse

3.1. L'andamento dell'IVA in Italia e nei principali Paesi europei

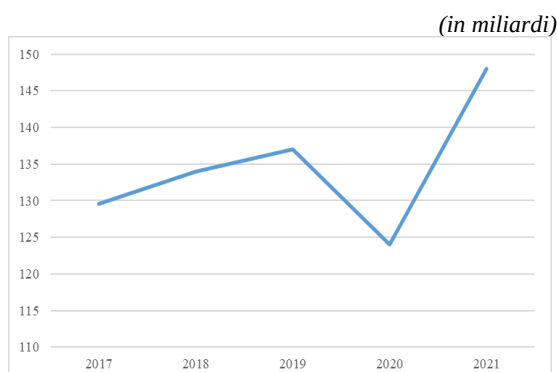
Nel 2021 il gettito dell'IVA¹¹⁵ si è attestato a 148 miliardi con un significativo incremento, rispetto all'anno precedente, del +19,3 per cento. Sul totale dell'imposta 132,6 miliardi sono da attribuire alla quota degli scambi interni, aumentata di 18,6 miliardi (+16,3 per cento), mentre la quota di 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 economiche¹¹⁶ nonché dello slittamento al 2021 di quote di versamenti tributari di competenza del 2020¹¹⁷.

A ciò si aggiungano le tendenze inflattive manifestatesi nella seconda parte dell'anno, indotte dall'aumento del costo di prodotti energetici e materie prime.

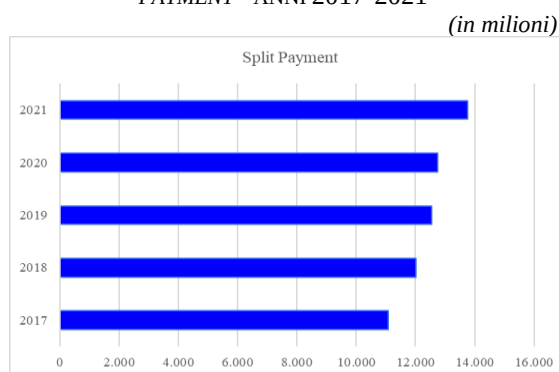
Dei 132,6 miliardi relativi alla domanda interna, 13,7 miliardi derivano dai versamenti delle PA a titolo di *split payment*¹¹⁸ (art. 17-ter del d.P.R. n. 633 del 192, introdotto dall'art. 1, comma 629, della legge n. 190/2014), che fa registrare un incremento di un miliardo (+7,9 per cento). La quota del tributo derivante da questo istituto continua a crescere: era di 7,3 miliardi del 2015 (primo anno di applicazione).

GRAFICO 3.1
GETTITO IVA DAL 2017 AL 2021



Fonte: MEF – Dipartimento delle finanze, bollettino delle entrate tributarie, febbraio 2022

GRAFICO 3.2
QUOTA DEL GETTITO IVA DERIVANTE DALLO *SPLIT PAYMENT* - ANNI 2017-2021



Fonte: MEF – Dipartimento delle finanze, bollettino delle entrate tributarie, febbraio 2022

¹¹⁵ I dati sono relativi alle entrate da accertamento (competenza giuridica).

¹¹⁶ Il prodotto interno lordo ai prezzi correnti nel 2021 si è incrementato in termini monetari del 7,5 per cento (del 6,6 per cento in termini reali), i consumi finali sono cresciuti del 4,1 per cento (5,2 per cento quelli delle famiglie) e gli investimenti fissi lordi del 17 per cento.

¹¹⁷ L'andamento dell'IVA sugli scambi interni riflette gli effetti dell'applicazione del decreto "Ristori" che ha disposto la fine della sospensione dei versamenti in scadenza nel mese di dicembre 2020 e dei provvedimenti introdotti con il d.l. n. 104/2020, che avevano previsto la rateizzazione, fino a un massimo di ventiquattro rate mensili (con scadenza della prima rata entro il 16 gennaio 2021), del 50 per cento delle somme dovute interessate da provvedimenti di sospensione e proroga nel corso del 2020).

¹¹⁸ Lo *split payment* consiste nel versamento dell'IVA da parte delle Pubbliche Amministrazioni per i beni e servizi da essa acquistati e si basa sulla stessa logica del *reverse charge*, ossia del trasferimento dell'onere di versamento dell'imposta dal fornitore all'acquirente. Questa inversione produce un incremento di gettito spontaneo nel caso in cui il soggetto acquirente è fiscalmente più *compliance* del venditore (ipotesi che si verifica nel caso l'acquirente sia una PA che, per definizione, non evade). L'applicazione dello *split payment* è stata prorogata fino al 30 giugno 2023 dal Consiglio UE con decisione 2020/1105 del 24 luglio 2020.

In conseguenza di tale significativo incremento, la quota dell'IVA sul totale delle imposte indirette (passate da 194,6 a 226,3 miliardi) è aumentata dal 63,9 al 65,6 per cento, mentre è cresciuta di due punti percentuali (dal 27,7 per cento) quella rispetto alle imposte tributarie totali (aumentate da 447,6 miliardi a 496,1).

GRAFICO 3.3

QUOTA DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE IMPOSTE INDIRETTE E AL TOTALE DELLE IMPOSTE
ANNI 2017 – 2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – Dipartimento delle finanze, bollettino delle entrate, febbraio 2022

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).

Osservando i dati derivanti dalle analisi statistiche sulle rilevazioni dei flussi mensili sulla fatturazione elettronica elaborati dal MEF - Dipartimento delle finanze, è possibile effettuare una valutazione più puntuale delle regioni e dei settori nei quali maggiore è stato l'impatto della ripresa economica e l'incremento della base imponibile IVA.

TAVOLA 3.1

**IMPONIBILE IVA DA FATTURAZIONE ELETTRONICA PER SETTORI ECONOMICI
ANNI 2020 E 2021**

Variazione percentuale mensile dell'imponibile per settore economico

ATTIVITA'	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre	Periodo
A - Agricoltura, silvicoltura e pesca	-2,5%	0,2%	18,8%	17,3%	15,2%	9,4%	12,5%	16,7%	16,5%	11,3%	19,7%	31,0%	14,3%
B - Estrazione di minerali da cave e miniere	-8,9%	2,9%	66,5%	135,0%	42,2%	16,4%	11,5%	22,8%	17,9%	26,5%	45,2%	87,5%	32,4%
C - Attività manifatturiere	-4,5%	1,3%	46,8%	122,6%	45,9%	23,3%	20,9%	26,1%	37,1%	27,0%	54,0%	77,7%	35,7%
D - Fornitura di en.elettrica, gas, vapore...	-26,8%	-23,7%	-14,1%	-6,9%	29,6%	-0,6%	10,2%	17,1%	15,9%	62,7%	105,3%	131,7%	22,3%
E - Fornitura di acqua-reti fognarie...	2,3%	6,0%	31,5%	31,1%	27,7%	17,2%	13,6%	13,0%	15,3%	7,0%	21,3%	18,3%	16,8%
F - Costruzioni	0,3%	-10,5%	40,4%	122,6%	67,8%	39,4%	29,8%	21,7%	27,8%	29,8%	34,0%	72,9%	37,5%
G - Commercio all'ingrosso e al dettaglio	-10,2%	2,3%	39,5%	69,4%	24,7%	15,0%	5,8%	7,2%	7,6%	4,9%	16,2%	31,4%	15,4%
H - Trasporto e magazzinaggio	-12,5%	-1,8%	11,9%	41,4%	23,7%	25,8%	7,4%	16,0%	19,9%	13,5%	8,3%	16,8%	13,2%
I - Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	-43,3%	-37,2%	21,5%	125,4%	106,1%	82,7%	55,3%	36,8%	39,6%	41,1%	62,2%	73,4%	34,6%
J - Servizi di informazione e comunicazione	7,2%	-7,9%	9,9%	14,2%	15,4%	11,5%	0,5%	3,9%	5,1%	2,8%	1,4%	15,8%	6,7%
K - Attività finanziarie e assicurative	-19,3%	-13,0%	7,2%	54,7%	31,7%	23,3%	2,0%	5,5%	29,8%	11,6%	13,8%	-4,7%	8,8%
L - Attività immobiliari	-13,5%	1,2%	36,0%	61,8%	42,5%	26,5%	14,3%	8,8%	13,4%	15,8%	28,3%	11,9%	17,9%
M - Attività professionali, scientifiche e tecniche	3,4%	0,1%	26,8%	66,8%	41,3%	24,9%	16,5%	23,6%	23,8%	21,7%	38,0%	34,1%	25,9%
N - Noleggio, agenzie di viaggio, servizi...	-10,3%	-11,6%	9,6%	38,7%	27,2%	19,2%	1,3%	22,1%	34,0%	6,8%	10,5%	12,1%	11,5%
O - Amm.pubblica e difesa-ass.sociale obbligatoria	-32,7%	-16,2%	-19,3%	-4,1%	-9,6%	-7,2%	-4,5%	-7,6%	-19,4%	-29,7%	-15,9%	-19,2%	-16,5%
P - Istruzione	-19,6%	22,3%	24,9%	74,2%	51,3%	29,0%	-5,2%	8,8%	-0,1%	-3,5%	5,6%	-4,9%	10,0%
Q - Sanità e assistenza sociale	-9,7%	-7,9%	3,0%	13,6%	23,5%	5,8%	-4,6%	41,6%	-3,8%	-3,4%	-2,9%	3,4%	4,1%
R - Att.artistiche, sportive, di intratt.e divertimento	-22,0%	-43,2%	-12,0%	29,1%	63,7%	59,3%	-4,9%	-12,7%	-5,0%	-21,6%	6,5%	6,2%	-3,6%
S - Altre attività di servizi	-24,8%	-16,0%	3,3%	18,1%	4,9%	3,6%	4,8%	-2,6%	-3,5%	-5,1%	-4,9%	-10,2%	-3,6%
T - Attività di famiglie e convivenze...	-29,5%	-56,4%	-76,3%	-23,0%	-39,1%	-54,6%	-30,4%	-72,3%	-27,1%	-47,3%	-53,8%	-68,6%	-50,2%
U - Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	-88,6%	-92,0%	-93,6%	-87,5%	-87,7%	-93,9%	-88,1%	-97,5%	-91,4%	-91,8%	-88,7%	-95,8%	-91,5%
Z - Attività non classificabile	46,9%	80,1%	108,9%	162,9%	166,8%	117,4%	103,7%	141,6%	135,2%	177,6%	168,4%	220,6%	131,8%
TOTALE	-7,3%	-1,2%	31,3%	67,9%	36,9%	21,5%	14,5%	19,5%	23,0%	20,5%	36,3%	52,0%	24,8%

Fonte: MEF - Dipartimento delle finanze, "Analisi statistiche sulle rilevazioni dei flussi mensili dei dati della fatturazione elettronica", aprile 2022

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). Al contrario le perdite percentualmente più pesanti le hanno subiti i settori delle Organizzazioni ed organismi extraterritoriali (-91,5 per cento) e le attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico - che includono anche i condomini - (-50,2 per cento)¹¹⁹. Dal punto di vista temporale si nota come i primi due mesi dell'anno (quando ancora persistevano le restrizioni per contrastare la pandemia) presentino il segno negativo in quasi tutti i settori e come, a partire da marzo, si avvii l'inversione di tendenza.

A livello territoriale (tavola seguente), 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).

¹¹⁹Queste perdite, elevate in termini percentuali, sono al contrario poco rilevanti in termini assoluti (circa 22 milioni di euro per le Organizzazioni ed organismi extraterritoriali e poco meno di 3 milioni di euro per le attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico).

TAVOLA 3.2

IMPONIBILE IVA DA FATTURAZIONE ELETTRONICA PER REGIONE
VARIAZIONE % 2021 SU 2020

Regione	%
Abruzzo	21,3
Basilicata	22,5
Prov. Bolzano	18,0
Calabria	25,3
Campania	23,1
Emilia-Romagna	38,9
Friuli-Venezia Giulia	28,2
Lazio	9,5
Liguria	27,9
Lombardia	22,7
Marche	26,9
Molise	26,8
Piemonte	19,4
Puglia	24,4
Sardegna	20,5
Sicilia	27,1
Toscana	23,0
Prov. Trento	33,4
Umbria	22,6
Valle d'Aosta	30,5
Veneto	24,5
Italia	24,8

Fonte: MEF - Dipartimento delle finanze, "Analisi statistiche sulle rilevazioni dei flussi mensili dei dati della fatturazione elettronica", aprile 2022

Una conferma di quanto sin qui evidenziato attraverso i dati della fatturazione elettronica viene dall'analisi dei flussi relativi ai versamenti IVA tramite le deleghe F24.

TAVOLA 3.3

VERSAMENTI IVA EFFETTUATI TRAMITE DELEGHE F24
ANNI 2019-2021

	Var. % (2019 -2020)	Var. % (2020 -2021)	Var. % (2021 -2019)
A - Agricoltura, silvicoltura e pesca	-5,8%	12,0%	5,5%
B - Estrazione di minerali da cave e miniere	5,0%	31,4%	38,0%
C - Attività manifatturiere	-11,5%	26,6%	12,0%
D - Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	-11,9%	79,7%	58,3%
E - Fornitura di acqua-reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	-2,1%	16,6%	14,1%
F - Costruzioni	-3,0%	35,8%	31,7%
G - Commercio all'ingrosso e al dettaglio-riparazione di autoveicoli e motocicli	-7,7%	19,5%	10,2%
H - Trasporto e magazzinaggio	-7,0%	10,3%	2,6%
I - Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	-48,4%	40,8%	-27,3%
J - Servizi di informazione e comunicazione	-3,5%	5,9%	2,2%
K - Attività finanziarie e assicurative	-17,4%	17,9%	-2,7%
L - Attività immobiliari	-8,2%	15,3%	5,9%
M - Attività professionali, scientifiche e tecniche	-9,2%	-12,4%	-20,4%
N - Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	-10,7%	14,2%	1,9%
O - Amministrazione pubblica e difesa-assicurazione sociale obbligatoria	71,2%	-1,9%	68,0%
P - Istruzione	-7,6%	41,0%	30,3%
Q - Sanità e assistenza sociale	-11,0%	16,0%	3,2%
R - Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	-26,5%	12,6%	-17,3%
S - Altre attività di servizi	-24,9%	25,3%	-6,0%
T - Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico- produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	-31,7%	3,9%	-29,0%
Sub-Totale	-9,6%	16,5%	5,3%
U - Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	23,9%	54,9%	91,9%
Z - Ulteriori attività	11,0%	75,1%	94,3%
Totale complessivo	-9,3%	17,1%	6,2%

Fonte: elaborazione Agenzia delle Entrate su dati MEF- Dipartimento delle Finanze

Se nel 2020 l’IVA versata tramite le deleghe F24 è diminuita del 9,3 per cento, nel 2021 si segnala, invece, un aumento del totale dell’IVA versata pari al 17,2 per cento rispetto al 2020.

I settori che hanno risentito maggiormente della crisi epidemiologica sono “Attività dei servizi di alloggio e ristorazione” (-48,4 per cento) e “Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e di divertimento” (-26,5 per cento). Quasi tutti i settori fanno registrare, nel 2021, una ripresa rispetto al 2020 ma se analizziamo l’andamento tendenziale rispetto al 2019 per valutare l’effettivo superamento della crisi pandemica notiamo che ci sono settori che non hanno raggiunto i livelli di versamento IVA di due anni fa: “Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione”, “Attività professionali, scientifiche e tecniche”, “Attività di famiglie e convivenze”, “Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento”.

Di contro si rilevano gli incrementi in particolare nei settori della “Fornitura di energia elettrica gas, vapore e aria condizionata” e delle “Costruzioni”, con una crescita rispetto al 2019 rispettivamente del 58,3 per cento e del 31,7 per cento.

Nel 2020, a fronte dell’emergenza sanitaria e della caduta del prodotto interno lordo, anche le entrate si erano ridotte sensibilmente (da 472 miliardi a 447,6) ma la riduzione aveva interessato esclusivamente le imposte indirette, considerando che quelle dirette erano rimaste invariate a 253 miliardi. Le imposte indirette avevano subito un calo dell’11,3 per cento, attribuibile in massima parte all’IVA¹²⁰ (che ne costituisce quasi i due terzi), la quale è calata di oltre il 9 per cento.

Nel 2021, diversamente dall’ordinaria tendenza dell’IVA - che cresce in linea con la spesa per consumi delle famiglie e in tempi di crisi tende a ridursi di più, o a crescere di meno, rispetto ai consumi – il gettito è aumentato molto di più sia della spesa per consumi che della crescita del Pil¹²¹.

Questo risultato potrebbe essere in parte un effetto dell’emergenza sanitaria, che avrebbe indotto modifiche dei comportamenti e delle abitudini di spesa determinando: a) una ricomposizione del paniere di spesa a favore di beni ad aliquota più elevata; b) un recupero di *compliance*.

Le misure di contenimento hanno determinato un drastico calo della quota di spesa per servizi, caratterizzata da aliquote più basse e da una maggiore propensione all’evasione, mentre l’acquisto di beni durevoli è tornato ai livelli precisi dopo solo un trimestre.

La modifica del paniere dei consumi, oltre agli effetti diretti sopra descritti, potrebbe avere avuto un ulteriore impatto sul gettito, riconducibile a un recupero di *compliance*, dato che quest’ultima è più bassa nei comparti maggiormente colpiti dalla crisi. Questi ultimi appartengono in larga parte al terziario, settore al quale (in base alle valutazioni dell’Istat), è riconducibile circa l’80 per cento del sommerso economico.

L’aumento della *compliance* sarebbe stato favorito, inoltre, dalla maggiore propensione all’utilizzo di pagamenti elettronici (sia presso negozi fisici sia attraverso canali digitali), anch’essa influenzata dall’emergenza sanitaria e dalla relativa paura del contagio.

Potrebbe, infine, essersi ridotta l’evasione sull’IVA sia in quanto il settore dei servizi presenta tipicamente un’evasione più elevata sia in seguito alle misure introdotte negli anni precedenti, come la fatturazione elettronica, che potrebbero aver avuto degli effetti positivi anche nel 2021.

Un confronto dell’andamento del gettito IVA degli ultimi tre anni, fra i principali paesi europei¹²², conferma una significativa ripresa per tutti, con l’Italia in prima posizione. Nell’anno

¹²⁰ Anche perché, come ricordato in precedenza, è stata l’imposta sulla quale incisivo è stato l’impatto dei provvedimenti normativi adottati per fronteggiare la crisi.

¹²¹ Una analisi condotta sui conti trimestrali dal 2017 al 2021, ha confermato che (con l’esclusione di tre trimestri) il gettito IVA si muove nella stessa direzione del PIL (e dei consumi) ma tende a presentare un’elasticità minore nei periodi di contrazione dell’economia rispetto a quella riscontrata nei periodi di crescita e comunque più elevata nell’ultimo anno rispetto al periodo 2017-2019.

¹²² Obiettivo del confronto è essenzialmente di fornire informazioni sulla variazione delle entrate dell’IVA in un arco temporale omogeneo per ciascun paese considerato. Come illustrato nelle Relazioni sul Rendiconto Generale dello Stato 2019 e 2020, nella struttura delle aliquote applicate dai vari paesi europei si riscontra una notevole variabilità.

della pandemia l'imposta è aumentata del 21,5 per cento nel nostro paese, del 18,4 per cento in Spagna, del 15,3 per cento in Germania e del 14,7 in Francia, a fronte di un incremento del 15,6 per cento nella EU a 27 paesi e del 6,3 per cento nell'area Euro¹²³.

TAVOLA 3.4

GETTITO E QUOTA DELL'IVA SUL TOTALE DELLE ENTRATE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI
ANNI 2019-2021

	<i>(in milioni)</i>					
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
EU - 27 paesi (dal 2020)	1.002.236	931.643	1.076.612	15,5	15,0	15,9
Euro area - 19 paesi (dal 2015)	829.087	760.995	881.151	15,0	14,3	15,2
Germania	244.111	223.673	257.962	15,1	14,3	15,1
Spagna	80.896	70.563	83.577	16,6	15,2	15,9
Francia	173.953	161.122	184.798	13,6	13,3	14,1
Italia	111.533	99.486	120.833	13,2	12,7	14,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat (*Government revenue, expenditure and main aggregates, VAT receivable*)

Tutti i paesi hanno superato, inoltre, il gettito dell'anno 2019 (l'anno precrisi) con l'Italia, grazie probabilmente al miglioramento di *compliance* già evidenziato, particolarmente virtuosa (con un incremento dell'8,3 per cento, un punto percentuale in più della media europea).

Una conferma arriva dall'analisi dell'andamento della quota dell'IVA rispetto alla crescita economica (in questo caso il rapporto è costruito sulla base del totale delle risorse interne¹²⁴).

L'Italia conferma il buon risultato dell'IVA e la riduzione della differenza nei confronti degli altri grandi paesi europei. Se nel 2019, con il più virtuoso dei paesi europei, ossia la Germania, la differenza nel rapporto IVA/Risorse interne era di un punto percentuale, nel 2021 si è ridotta a sei decimi mostrando, a riprova di quanto evidenziato anche dal report sul Gap IVA redatto dalla Commissione europea¹²⁵, un trend positivo e un miglioramento dal punto di vista della *compliance*¹²⁶, che tende ad avvicinare il nostro paese ai risultati degli altri paesi europei.

¹²³ I dati qui considerati differiscono da quelli posti a base del grafico 3.1: differente la fonte (Dipartimento delle finanze rispetto a Eurostat) e la tipologia (versamenti di competenza rispetto al gettito IVA effettivamente incassato).

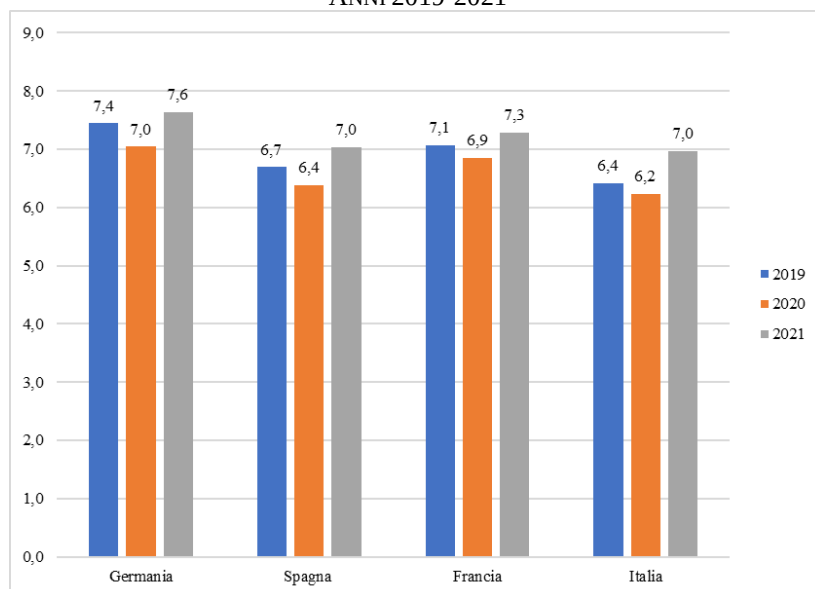
¹²⁴ Il totale delle risorse interne è dato sommando al PIL le importazioni di beni e servizi e sottraendo le esportazioni.

¹²⁵ VAT Gap in the EU – Report 2021, dicembre 2021. Nel 2019 il gap IVA stimato per l'Italia era di 30,1 miliardi, mentre era di 35,4 miliardi nel 2018.

¹²⁶ Gli aspetti relativi al miglioramento della *compliance*, sulla base delle analisi effettuate dall'Agenzia delle entrate, sono stati analizzati dalla Corte nella relazione sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio 2017-2018-2019.

GRAFICO 3.4

QUOTA DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE RISORSE INTERNE PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI
ANNI 2019-2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat (*Government revenue, expenditure and main aggregates, VAT receivable*)

Le recenti modifiche comunitarie alla normativa sull'IVA

Un ultimo aspetto da approfondire riguarda la modifica apportata all'imposta sul valore aggiunto dalla normativa europea. Con la direttiva UE 2022/542 del Consiglio del 5 aprile 2022, a far data dal primo gennaio 2025, partirà una revisione del sistema delle aliquote dell'imposta.

La struttura portante della riforma, che terminerà nel 2031, quando cesseranno di applicarsi le deroghe concesse agli stati membri per mantenere le imposizioni ridotte previste dalle normative nazionali alla data del 1° gennaio 2021, mira a adeguare il sistema unionale in materia di aliquote Iva alle mutate condizioni del quadro giuridico ed economico, alla luce dell'abbandono definitivo del progetto originale di revisione.

L'iniziale progetto di riforma prevedeva infatti di lasciare agli stati membri libertà nella scelta dei beni e servizi agevolabili, individuando un elenco di prodotti da assoggettare obbligatoriamente all'aliquota ordinaria. Si è optato invece per un intervento che prevede di mantenere l'attuale impostazione, rivedendo però l'elenco dei prodotti tassabili in misura contenuta per tenere conto, tra l'altro, delle esigenze di tutela della sanità e dell'ambiente, in linea con le politiche di sviluppo dell'economia verde e climaticamente sostenibile.

In questa stessa ottica, è prevista, di contro, l'eliminazione graduale del trattamento preferenziale per le forniture di beni e servizi dannosi per l'ambiente.

La revisione prevede due aliquote ridotte (ma non inferiori al 5 per cento), per un massimo di 24 voci (beni o servizi) tra quelle che compongono il (nuovo) paniere dei prodotti agevolabili, più un'aliquota ultraridotta e un'esenzione con diritto a detrazione per determinati prodotti da scegliere nell'ambito di un sotto-insieme del paniere.

Da rilevare che nell'elenco dei beni e servizi assoggettabili alle aliquote ridotte, con le modifiche apportate dalla direttiva 2022/542, entrano alcune voci nuove quali i pannelli solari, le biciclette, l'abbigliamento e le calzature per bambini, le prestazioni di assistenza legale ai lavoratori e ai meno abbienti, la fornitura di energia elettrica, la fornitura di sistemi di riscaldamento a basse emissioni e alto rendimento, i servizi ricreativi, culturali e sportivi anche se resi con modalità a distanza, ossia mediante accesso alla diretta streaming..

Saranno inoltre agevolabili anche i servizi di accesso a internet forniti nell'ambito della politica di digitalizzazione, che, come si legge nelle premesse della direttiva stessa, svolge un ruolo fondamentale nel creare valore e nel promuovere la competitività¹²⁷.

3.2. Le compensazioni e i rimborsi

È ben nota la rilevanza che, ai fini del pagamento di tributi e contributi, ha acquisito la compensazione dei crediti fiscali, divenendo, insieme ai rimborsi, un elemento strutturale del funzionamento dell'intero sistema.

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. Il fenomeno dal 2011 è aumentato di 2,56 volte e interessa non solo l'IVA, che è alla base della sua introduzione, ma anche le imposte sul reddito, che dal 2015 costituiscono la quota maggiore, il recupero del Bonus 80 euro introdotto nel 2014 e, in misura sempre crescente, le compensazioni originate dalle agevolazioni. Unica componente in contrazione, almeno fino al 2020, è costituita dalle compensazioni relative ai "Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio". Anche tali compensazioni, tuttavia, sono aumentate nel 2021 di quasi 1,03 mld di euro.

Il rilievo che hanno le compensazioni derivanti dalle imposte sui redditi (nel 2020 il 30 per cento del totale) è spiegato dalla natura stessa dei tributi, caratterizzati da frequenti anticipazioni d'imposta tramite le ritenute.

Nel caso delle compensazioni IVA (nel 2021 il 26 per cento del totale), la spiegazione in parte risiede nella struttura stessa del tributo e delle aliquote adottate in Italia. Non è però estranea al fenomeno anche l'evasione che, come è noto, si realizza sia attraverso l'occultamento dei ricavi, sia attraverso la contabilizzazione di passività insussistenti o non inerenti, favorendo in questo modo la creazione di crediti non giustificati.

Va ricordato che, attesi i rischi cui l'istituto della compensazione espone l'Erario, la disciplina è stata oggetto di diversi interventi legislativi volti a limitare il fenomeno. Tra i più recenti si ricordano l'attivazione della procedura di controllo preventivo delle compensazioni che presentano profili di rischio, già prevista dall'art. 37, comma 49-ter, del decreto-legge n. 223 del 2006, come modificato dall'art. 1, comma 990, della legge n. 205 del 2017, che pure risulta aver incontrato ritardi e difficoltà, e l'art. 1 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 convertito dalla legge del 19 dicembre 2019, n. 157, finalizzato a prevenire il fenomeno fraudolento che si realizza attraverso l'istituto dell'accollo, compensando il debito fiscale o contributivo dell'accollato con un credito fiscale fittizio esposto nel proprio modello di versamento F24 dall'accollante¹²⁸.

¹²⁷ Restano confermati, nel paniere dei prodotti agevolabili, tra l'altro: i beni e servizi di prima necessità, quali i generi alimentari, l'erogazione di acqua, i prodotti farmaceutici, gli apparecchi e dispositivi medico-sanitari, i prodotti editoriali (anche elettronici) e l'edilizia abitativa (cessione, costruzione, ristrutturazione, riparazione, locazioni).

¹²⁸ Già prima di quelli ricordati nel testo, numerosi erano stati i provvedimenti volti a contenere gli abusi nelle compensazioni. Fra i più importanti si ricordano: a) il d.l. n. 78 del 2009, (convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), che ha introdotto alcuni vincoli alla possibilità di compensazione in materia di IVA che hanno trovato applicazione a partire dal 1° gennaio 2010. In particolare, i crediti IVA, annuali o infrannuali, di importo superiore a 10.000 euro annui, possono essere compensati con altri tributi, contributi previdenziali e assistenziali o altre somme (cosiddetta compensazione "orizzontale") solo a decorrere dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione IVA (o dall'istanza da cui il credito risulta); per l'utilizzo in compensazione "orizzontale" di crediti di importo superiore a 15.000 euro è anche richiesta l'apposizione del visto di conformità alla dichiarazione da cui risulta il credito; b) la legge n. 122 del 2010, che ha stabilito che dal 1° gennaio 2011 la compensazione tra crediti e debiti erariali non è consentita nel caso di presenza di debiti iscritti a ruolo scaduti di importo superiore a 1.500 euro; c) l'art. 8, comma, 18 del d.l. n. 16 del 2012, che ha ridotto la soglia di compensazione orizzontale del credito IVA, da 10.000 euro a 5.000 euro; d) la legge di stabilità 2014, che ha reso obbligatorio richiedere l'applicazione del visto di conformità alle dichiarazioni dalle quali emergano crediti che il contribuente voglia utilizzare in compensazione per un importo superiore a 15.000 euro; e) il d.l. n. 35 dell'8 aprile 2013 (convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64), che ha aumentato, a decorrere dal 2014, il limite annuale per l'utilizzo di crediti in compensazione da 516.000 euro a 700.000 euro; il d.l. n. 50 del 2017, che all'art. 3 ha, tra l'altro, ridotto da 15.000 euro a 5.000 euro il limite oltre il quale la compensazione è subordinata all'apposizione del visto di conformità previsto dall'art. 35, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 241 del 1997, ovvero, in alternativa, per i contribuenti di cui all'art. 2409-bis c.c., alla dichiarazione rilasciata dai soggetti che

Peraltro, a seguito della crisi indotta dall'emergenza sanitaria, il limite ordinario di 700 mila euro previsto per le compensazioni dall'art. 34, comma 1, della legge n. 388 del 2000 (Finanziaria 2000) è stato elevato per l'anno 2020 a 1 milione di euro dall'art. 147 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. *Rilancio*) e, con l'art. 22, comma 1, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (c.d. *Sostegni-bis*), è stato previsto, relativamente all'anno 2021, un ulteriore innalzamento a due milioni di euro.

In flessione nel 2021 la dinamica dei rimborsi erogati dall'Amministrazione rispetto all'anno precedente (- 986,27 milioni di euro, pari a -5,3 per cento). La diminuzione è stata determinata dall'andamento nel settore delle imposte sul reddito (- 1.006 milioni, pari a -19,7 per cento) e in misura del tutto marginale, delle agevolazioni. In lieve aumento, viceversa, i rimborsi nel settore dell'IVA (+20 mln di euro, pari a +0,14 per cento).

Nel rinviare per il dettaglio ai dati della tavola 3.5, si segnala che l'ammontare complessivo dei rimborsi erogati nel 2021 corrisponde al 27,4 per cento delle compensazioni complessivamente effettuate nello stesso anno. Si conferma, pertanto, anche nel 2021 il preminente rilievo assunto dalle compensazioni nel funzionamento dell'intero sistema di restituzione dei crediti tributari.

TAVOLA 3.5

COMPENSAZIONI E RIMBORSI: 2011-2021

(in milioni)

Compensazioni F24						
Anni	IVA	Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio	Recupero bonus 80 euro erogato dai sostituti d'imposta ⁽²⁾	Agevolazioni	Totale
2011	13.097,30	8.863,30	162,8		1.285,00	23.408,40
2012	14.054,60	9.225,60	2.672,10		1.664,40	27.616,60
2013	13.644,00	10.866,80	2.706,40		2.067,70	29.284,90
2014	13.917,00	9.988,40	3.979,60	3.681,50	2.173,40	33.739,90
2015	14.290,90	18.725,80	4.292,50	7.575,70	2.149,50	47.034,40
2016	15.499,30	20.536,40	3.022,70	8.163,70	2.787,70	50.009,80
2017	16.052,30	21.115,80	5.028,20	8.468,20	4.041,30	54.705,80
2018	17.006,30	23.168,40	2.973,60	8.760,90	6.092,90	58.002,10
2019	17.143,40	23.303,90	1.172,30	8.678,30	7.261,50	57.559,40
2020	16.413,66	23.429,27	876,70	10.019,50	9.272,54	60.011,67
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

esercitano il controllo contabile e ha modificato l'art. 37, comma 49-bis, del d.l. n. 223 del 2006, prevedendo, per i soggetti titolari di partita IVA, l'obbligo di utilizzare i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate qualora essi intendano compensare, per qualsiasi importo, crediti IVA (annuali o relativi a periodi inferiori), ovvero crediti relativi alle imposte sui redditi e alle relative addizionali, alle ritenute alla fonte, alle imposte sostitutive delle imposte sul reddito, all'imposta regionale sulle attività produttive e dei crediti d'imposta da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi.

Nella tavola che segue sono riportati, per ciascun ambito regionale, gli importi dei rimborsi IVA erogati e i tempi medi intercorrenti tra la richiesta, la liquidazione e il pagamento. Al primo posto per entità dei rimborsi si colloca la Lombardia con il 33,3 per cento del totale, mentre tra le regioni con il maggiore ammontare di rimborsi effettuati, la maggiore celerità si registra in Emilia-Romagna.

TAVOLA 3.6

TEMPI DI ESECUZIONE DEI RIMBORSI

Regioni	Importo erogato	Tempi intercorrenti tra presentazione della domanda di rimborso e liquidazione (in giorni)	Tempi intercorrenti tra liquidazione e pagamento (in giorni)
Abruzzo*	954.516.292,5	70	7
Basilicata	72.122.361,3	74	7
Calabria	68.858.358,5	67	7
Campania	399.170.765,6	66	7
Emilia-Romagna	1.880.529.454,9	62	7
Friuli-Venezia-Giulia	235.169.449,5	51	7
Lazio	1.741.467.712,4	69	7
Liguria	360.399.193,9	73	7
Lombardia	4.895.470.776,6	78	7
Marche	137.652.795,6	69	7
Molise	25.975.890,6	45	7
Piemonte	803.678.662,6	60	7
Puglia	280.661.829,0	68	7
Sardegna	109.351.484,5	67	7
Sicilia	243.245.161,2	98	7
Toscana	675.145.624,5	51	7
Trentino	264.876.164,9	90	7
Alto Adige	470.170.059,1	72	7
Umbria	118.335.506,7	51	7
Valle D' Aosta	21.024.677,0	70	7
Veneto	958.131.340,9	64	7
TOTALE	14.715.953.561	68	7

*Il dato della Regione Abruzzo contiene anche i rimborsi di competenza del Centro Operativo di Pescara.

Nella Tavola successiva è riportata la serie storica 2014-2021 dei rimborsi IVA richiesti ed erogati. L'anno 2021 è quello in cui si è avuto il maggior numero di richieste e quello in cui sono stati effettuati il maggior numero e il maggior ammontare di rimborsi.

TAVOLA 3.7

RIMBORSI IVA RICHIESTI ED EROGATI

ANNO	Rimborsi IVA richiesti		Rimborsi IVA erogati	
	Numero	Importo (in milioni)	Numero	Importo (in milioni)
2014	63.008	7.588,7	53.178	8.458,5
2015	68.073	8.970,5	73.071	8.741,0
2016	71.735	10.872,3	65.880	10.719,0
2017	76.557	11.577,7	68.374	11.905,4
2018	88.636	13.292,5	78.314	13.646,8
2019	90.341	14.483,9	82.770	14.359,3
2020	87.704	14.534,9	77.292	14.704,3
2021	91.198	13.880,6	84.550	14.724,4

*Gli importi IVA richiesti sono relativi solo alla quota capitale mentre gli importi erogati comprendono anche gli interessi spettanti.

Nella tavola che segue sono riportate le compensazioni effettuate ai fini dell'IVA negli ultimi cinque anni, distintamente per fasce d'importo. Quanto al numero di contribuenti interessati

e all'ammontare delle compensazioni effettuate, nel 2021 si rileva un loro incremento dopo la flessione registrata nel 2019 e nel 2020. Il numero complessivo si incrementa del 6,4 per cento rispetto a quello dell'anno 2020 e interessa tutte le fasce a eccezione della fascia da 516.001 a 700.000. Gli importi complessivamente compensati aumentano dell'8,82 per cento e riguarda tutte le fasce sempre con esclusione della fascia da 516.001 a 700.000.

L'importo medio delle compensazioni è stato di 14 mila euro, con una tendenza quasi costantemente crescente al crescere della fascia, fino a 1.211.000 euro per la fascia superiore a 700 mila.

TAVOLA 3.8

COMPENSAZIONI DI CREDITI IVA EFFETTUATE TRAMITE MODELLO F24:
DISTRIBUZIONE PER FASCIA DI IMPORTO

(in milioni)

Fascia d'importo	anno 2017		anno 2018		anno 2019		anno 2020		anno 2021		2017	2021
	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	Importo medio (in migliaia)	
da 0,01 a 5.000	1.055.059	1.393,29	1.167.506	1.739,27	1.092.703	1.679,32	1.005.258	1.524,07	1.073.304	1.632,31	1	2
da 5.000,01 a 10.000	110.764	786,44	65.775	464,63	59.289	421,21	61.463	437,95	67.295	476,62	7	7
da 10.000,01 a 15.000	72.489	953,44	30.417	375,98	29.629	366,06	30.309	373,34	31.545	389,01	13	12
da 15.000,01 a 50.000	58.110	1.618,63	68.176	1.892,64	68.392	1.897,87	68.049	1.889,41	69.872	1.945,13	28	28
da 50.000,01 a 100.000	23.197	1.644,86	24.685	1.745,81	24.585	1.741,64	22.856	1.619,05	23.411	1.656,29	71	71
da 100.000,01 a 200.000	15.177	2.138,97	16.353	2.308,89	16.499	2.329,48	15.253	2.149,13	15.745	2.221,94	141	141
da 200.000,01 a 300.000	5.869	1.435,18	6.406	1.566,39	6.611	1.615,69	6.080	1.484,64	6.216	1.522,86	245	245
da 300.000,01 a 400.000	3.195	1.105,72	3.493	1.208,15	3.501	1.216,78	3.162	1.096,12	3.277	1.135,18	346	346
da 400.000,01 a 516.000	2.281	1.040,02	2.529	1.150,56	2.581	1.174,58	2.221	1.009,54	2.369	1.079,32	456	456
da 516.000,01 a 700.000	5.062	3.298,22	5.745	3.739,36	6.074	3.962,61	2.814	1.744,58	2.714	1.683,48	652	620
> 700.000	610	637,49	720	814,6	692	738,16	3.279	3.085,83	3.403	4.119,54	1.045	1.211
Totale	1.351.813	16.052,26	1.391.805	17.006,28	1.310.556	17.143,40	1.220.744	16.413,66	1.299.151	17.861,68	12	14

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Stante la connessione con il tema delle compensazioni e dei rimborsi, nella tavola che segue si riportano l'ammontare dei versamenti F24 nei quali è evidenziata l'IVA soggetta a scissione dei pagamenti (c.d. *split payment*)¹²⁹. È evidente, infatti, come tale meccanismo possa riflettersi, indirettamente, sull'andamento delle compensazioni e dei rimborsi.

TAVOLA 3.9

VERSAMENTI F24 CON IVA SOGGETTA A SPLIT PAYMENT

		2017	2018	2019	2020	2021
Fatture elettroniche emesse con evidenziazione dell'IVA da Split Payment	n. soggetti interessati	28.287	28.470	28.137	27.980	27.949
	ammontare dell'IVA relativa	20.455	27.703	27.078	26.118	26.228**
Versamenti F24 relativi a IVA soggetta a Split Payment della PA (Codici tributo 6040-6041-620E-621E)	n. delle P.A. interessate	22.469	22.958	22.542	22.248	22.178
(anno di presentazione del modello F24)	IVA versata a titolo di Split Payment*	9.935	10.809	11.222	11.343	12.272

* importi in milioni di euro.

** per gli importi fatturati del 2021 manca l'ultimo trimestre.

Fonte: elaborazione Agenzia delle Entrate su dati MEF e fatture

¹²⁹ La scissione dei pagamenti è un particolare regime IVA secondo il quale debitore dell'IVA è il cessionario/committente anziché, come di regola, il cedente/prestatore. Nel caso di operazioni soggette a *split payment* il cessionario/committente non corrisponde l'IVA al proprio cedente/prestatore ma la corrisponde direttamente all'Erario. Il meccanismo dello *split payment* (introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge di stabilità 2015) consiste in una speciale modalità di versamento dell'IVA alle operazioni effettuate nei confronti di pubbliche amministrazioni che non risultano debitori d'imposta. In sostanza, tale meccanismo prevede che al fornitore del bene o del servizio viene erogato il solo importo del corrispettivo pagato dalla pubblica amministrazione, al netto dell'IVA indicata in fattura. A loro volta, quindi, le pubbliche amministrazioni acquirenti di beni e servizi, ancorché non rivestano la qualità di soggetto passivo d'imposta, devono versare direttamente all'erario l'IVA addebitata loro dai fornitori.

Come già segnalato in passato, il sistema di utilizzazione dei crediti di imposta assume il massimo rilievo nel caso dell'IVA, in cui l'estensione della facoltà di compensazione (a quella verticale si è venuta ad aggiungere la compensazione orizzontale¹³⁰) determina un ampio ricorso all'istituto, incidendo direttamente sulla canalizzazione dei versamenti effettuati dai contribuenti e sui relativi flussi informativi. Per tale ragione i flussi dei versamenti vengono centralizzati presso la Tesoreria, mentre i flussi informativi sono indirizzati verso l'apposita Struttura di gestione istituita presso l'Agenzia delle entrate.

Tale Struttura provvede alla gestione dei processi necessari per l'attribuzione delle somme definitivamente spettanti ai diversi enti creditori, una volta rilevata la compensazione dei rapporti di debito/credito realizzata con la presentazione del modello unico di pagamento (F24).

Nella tavola 3.10 sono riportati i dati relativi all'attività svolta dalla Struttura di Gestione nell'anno 2021 ed il ruolo esercitato dal sistema delle contabilità speciali nell'acquisizione delle entrate e nella loro redistribuzione fra i diversi enti, ad integrazione del versamento netto effettuato dai contribuenti.

TAVOLA 3.10

EVIDENZE CONTABILI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2021
DALLA STRUTTURA DI GESTIONE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

(in milioni)

	Fondi della riscossione	Fondi di Bilancio	Fondi INPS	Fondi Inail	Totale
	C.S. 1777	C.S. 1778	C.S. 1779	C.S. 1789	
Saldo iniziale 2021	3.655,93	11.632,84	20,21	0,47	15.309,45
Entrate 2021 (+)	626.219,93	121.736,56	0	0	747.956,49
Uscite 2021 (-)	627.698,34	108.593,18	2,43	0,04	736.293,99
di cui:					
- Bilancio dello Stato	393.571,53	56.816,19	0	0	450.387,72
- Regioni ed EE.LL.	59.235,50	16.419,36	0	0,04	75.654,90
- Inps	160.029,21	732,27	2,43	0	160.763,91
- Inail	6.187,41	10,82	0	0	6.198,23
Saldo al 31/12/2021	2.177,52	24.776,22	17,78	0,43	26.971,95

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate

In particolare:

- la contabilità speciale 1777 accoglie i saldi dei modelli F24 per il tramite degli intermediari (banche, poste e agenti della riscossione);
- la contabilità speciale 1778 è alimentata con i fondi del bilancio dello Stato e degli enti pubblici, per fornire alla Struttura di Gestione le risorse occorrenti per la regolazione contabile delle minori entrate derivanti dai crediti d'imposta compensati tramite modello F24.
- le contabilità speciali 1779 e 1789 sono alimentate, rispettivamente, dall'Inps e dall'Inail, con i fondi necessari per la regolazione contabile dei crediti verso detti Istituti utilizzati in compensazione tramite modello F24.

3.3. Le spese fiscali

Il tema delle spese fiscali (note come *tax expenditure* o ancora trattamenti tributari differenziati), ossia quello delle agevolazioni tributarie che riducono l'imposta dovuta da particolari categorie di contribuenti o per particolari componenti di reddito¹³¹, è al centro

¹³⁰ La compensazione è chiamata "verticale" se il credito IVA, riportato nelle liquidazioni successive, è utilizzato solo per la riduzione di debiti IVA. È "orizzontale" se il credito IVA è utilizzato (con il modello F24) per compensare tutti i debiti (e non solo quello IVA) inclusi nella delega di pagamento (altre imposte erariali e territoriali, contributi sociali).

¹³¹ Le principali categorie di spese fiscali consistono in esenzioni, deduzioni, detrazioni e crediti d'imposta.

del dibattito sull'efficienza dei sistemi fiscali da diversi decenni negli Stati Uniti e nei principali paesi sviluppati¹³². L'ampia letteratura sul tema ha infatti evidenziato come le spese fiscali costituiscano 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 PIL¹³³. In fasi di consolidamento fiscale, così come in quelle di eccezionali esigenze di spesa (come nel caso della pandemia) è naturale che l'attenzione sia rivolta alla cancellazione dei trattamenti fiscali preferenziali con il fine di recuperare risorse per la copertura del *deficit* o per nuove esigenze di spesa. Nonostante questa continua presenza nel dibattito, negli ultimi anni si è invece assistito a un incremento del numero e della portata delle spese fiscali, a testimonianza che, al di là dei reiterati piani, il riordino si presenta assai più complicato delle attese.

In Italia, la raccolta informativa sulle agevolazioni legate al prelievo fiscale è stata ridisegnata dal d.lgs. n. 160 del 2015¹³⁴ che ne ha rafforzato il ruolo nel processo di bilancio, con l'obiettivo di facilitare una costante azione di riforma. In particolare, il d.lgs. 160/2015 ha previsto in primo luogo la formazione di una apposita Commissione per la redazione di un Rapporto annuale sulle spese fiscali¹³⁵, da allegare allo stato di previsione dell'entrata dell'annuale disegno di Legge di Bilancio. Secondo la normativa vigente, il suddetto Rapporto annuale costituisce la base informativa di un Rapporto programmatico annuale da inserire nella Nota di aggiornamento al DEF (NADEF), dove dovrebbero essere esplicitati gli indirizzi per disegnare interventi volti a eliminare o riformare le spese fiscali considerate non in linea con gli obiettivi generali del prelievo. La manovra di bilancio, infine, dovrebbe esplicitare le misure di dettaglio per procedere alla revisione¹³⁶. Per quanto l'attuale quadro informativo italiano sulle spese fiscali possa essere considerato notevolmente più ricco rispetto al passato, non risolve molti margini di incertezza relativi all'individuazione e alla quantificazione degli effetti già ben evidenziati dalla letteratura.

Si ricorda, inoltre, che la riforma fiscale, nell'ambito della quale rientra la razionalizzazione delle spese fiscali, costituisce una misura di accompagnamento al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, quale “azione chiave per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese”.

La Commissione per la redazione del Rapporto annuale sulle spese fiscali ha dunque il compito di enucleare dal complesso del sistema tributario quegli aspetti specifici che costituiscono un allontanamento dalla *ratio* dei singoli prelievi e che evidenziano dunque un trattamento differenziato di favore. In particolare, la Commissione ha scelto di rifarsi al concetto di *benchmark legale*, ovvero provare a differenziare i provvedimenti che costituiscono un

¹³² Le *tax expenditures* per il Fondo monetario internazionale, sono entrate a cui lo Stato rinuncia attraverso misure selettive in favore di alcune categorie. Per l'OCSE sono il trasferimento di risorse pubbliche realizzato attraverso la riduzione degli obblighi fiscali. Per l'ordinamento nazionale si tratta di “qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore derivante dalle norme in vigore”.

¹³³ Al riguardo, si rinvia alle osservazioni già formulate da questa Corte nell'ambito del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020.

¹³⁴ In particolare, l'art. 1 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160, in attuazione dell'art. 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (legge delega sulla riforma tributaria) prevede che all'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 sia inserito il comma 11-bis che specifica i contenuti del Rapporto e istituisce la Commissione per la redazione del Rapporto.

¹³⁵ Il rapporto annuale deve elencare qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso e delle norme vigenti da più di 5 anni. Il monitoraggio deve inoltre valutare gli effetti finanziari prendendo a riferimento “modelli economici standard di tassazione”, e deve effettuare “confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità” nonché analizzare “gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale”.

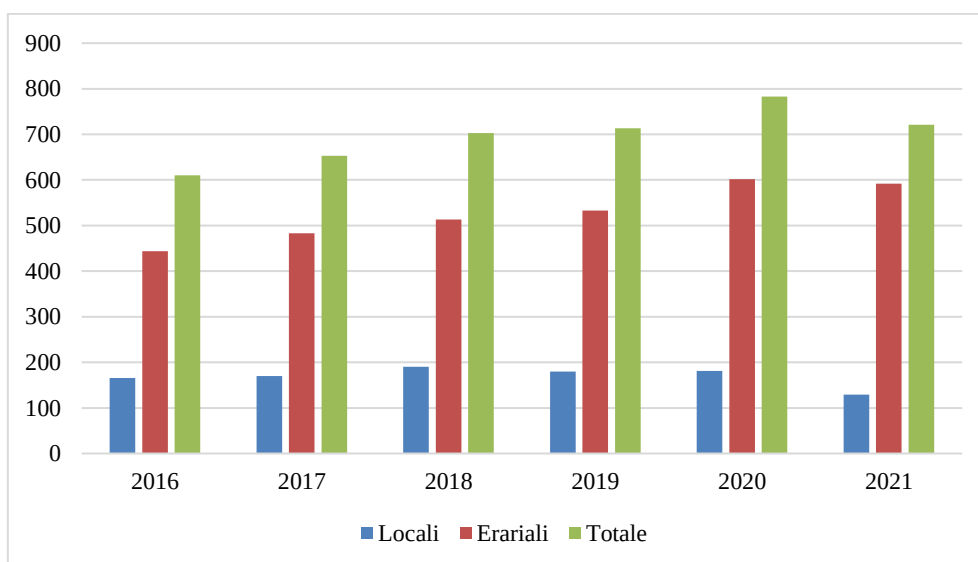
¹³⁶ Come già messo in evidenza dalla stessa Commissione e da questa stessa Corte (si veda ad esempio i Rapporti sul Coordinamento della finanza pubblica relativi agli esercizi 2016 e 2020), il Rapporto programmatico contenuto nella NADEF precede temporalmente la redazione del Rapporto annuale e si deve basare dunque sul Rapporto dell'anno precedente, con informazioni non aggiornate (di poco meno di un anno prima) che non contengono, ad esempio, le variazioni introdotte con la manovra di bilancio dello stesso anno in cui è stato presentato il Rapporto annuale.

elemento strutturale del tributo¹³⁷, da quelli che rappresentano un allontanamento dal funzionamento ordinario della norma o un beneficio per una platea ristretta di soggetti. In questo quadro non vengono considerati nel Rapporto quegli elementi che: costituiscono gli assi portanti del disegno della progressività (come, ad esempio, le detrazioni per lavoro dipendente) e del rispetto dei principi costituzionali; rispecchiano scelte generali consolidate sulle basi imponibili o sulle aliquote (come il regime sostitutivo delle attività finanziarie, introdotto sin dalla riforma tributaria degli anni Settanta, o l'articolazione delle aliquote IVA su più livelli)¹³⁸ o vincoli di trattati internazionali (ad esempio l'aliquota zero sulle esportazioni dell'IVA, in applicazione del principio di destinazione nel commercio intra-Ue).

Per quanto concerne la quantificazione delle risorse impegnate, la Commissione valuta in base al *revenue foregone method*; dunque, su una misurazione che non considera, nel valutare il minor gettito ricollegabile alla spesa fiscale, le possibili reazioni comportamentali a un cambio di normativa e le interazioni con altri tributi. Per queste limitazioni sarebbe dunque poco prudente considerare la stima dell'effetto di gettito di ogni spesa fiscale come gettito immediatamente "recuperabile" con un eventuale eliminazione della spesa fiscale stessa¹³⁹.

GRAFICO 3.5

SPESE FISCALI DEI TRIBUTI ERARIALI E DEGLI ENTI LOCALI



Fonte: elaborazione su Rapporto annuale sulle Spese Fiscali, vari anni

¹³⁷ Distinguere le componenti strutturali da quelle che danno luogo a trattamenti differenziali è tutt'altro che semplice e molto dipende da come si declina il benchmark legale di riferimento. La Commissione si è basata per quanto possibile su relazioni di accompagnamento e altri documenti ufficiali per evincere gli elementi di sistematicità del tributo seguendo le giustificazioni da parte del legislatore (Rapporto 2016, pag. 12). Per una recente discussione sulla difficoltà di individuare il benchmark teorico e quello legale si veda il Congressional Budget Office (2021), *How specifications of the Reference Tax System affect CBO's estimates of Tax Expenditures*, December 2021

¹³⁸ La scelta di non includere il mancato gettito che emerge dall'adozione delle aliquote IVA ridotte e super-ridotte è una di quelle più discusse, anche per la rilevante quantificazione del differenziale di gettito nell'ipotesi di aliquota unica. Va comunque evidenziato che a marzo 2022 solo un paese UE, la Danimarca, adotta una sola aliquota, mentre la maggior parte dei paesi adotta almeno 3 aliquote.

¹³⁹ È inoltre importante sottolineare che solo per il 60 per cento delle voci è mediamente presente una stima del minor gettito e del numero di beneficiari. La Commissione distingue il caso di impossibilità di pervenire a una stima per mancanza di dati dalla mancanza di quantificazione per trascurabile entità, quando gli importi sono inferiori ai 100.000 euro. Al riguardo, si è osservato che la "massa" dei "micro interventi", ad esempio i crediti d'imposta, oltre ad incidere negativamente sul gettito, impatta sul bilancio dello Stato per un numero anche considerevole di anni, contribuisce alla farraginosità del sistema fiscale, creando anche distorsioni negative nel funzionamento del mercato, si presta ad una distribuzione iniqua dei benefici fiscali, a favore dei contribuenti a più alto reddito.]

Il grafico 3.5 illustra la crescita del numero di spese fiscali evidenziate nei Rapporti che si sono susseguiti dopo il cambio della normativa di riferimento, ovvero a partire dal 2016. Con l'eccezione del 2021, i dati evidenziano una tendenza all'aumento del numero delle spese fiscali per i tributi erariali – che raggiungono il picco nel 2020, con 602 voci - e una maggiore stabilità per quelli degli Enti locali (il cui valore massimo è 190 voci nel 2018).

Con riferimento ai soli tributi erariali, la Tavola 1 riporta il numero delle spese fiscali, le risorse impegnate e il peso sul Pil per anno di redazione del Rapporto¹⁴⁰. La Tabella evidenzia come il numero di spese fiscali sia aumentato di anno in anno, ma l'incremento maggiore è rilevato nel Rapporto del 2020, con un incremento di poco meno di 70 voci rispetto al Rapporto dell'annualità precedente, da ricollegare ai numerosi interventi di sostegno al reddito di famiglie e imprese introdotte nel periodo di emergenza pandemica. Nel Rapporto del 2021 si può notare un lieve decremento delle voci (10 in meno rispetto al Rapporto del 2020), ma la stima di gettito è notevolmente cresciuta, arrivando a superare gli 80 miliardi di euro

TAVOLA 3.11

SPESE FISCALI, STIMA DEGLI EFFETTI DI GETTITO E PESO SUL PIL
(SOLO SPESE FISCALI RIFERITE A TRIBUTI ERARIALI)

Anno redazione rapporto (t)	Numero spese fiscali (t+1)	Ammontare (in milioni di euro) (t+1)	Peso sul Pil a prezzi di mercato (t+1)
2016	444	- 48,877	-2.8%
2017	483	- 56,135	-3.2%
2018	513	- 60,943	-3.4%
2019	533	- 63,148	-3.8%
2020	602	- 68,093	-3.8%
2021	592	- 82,568	-4.4%

Fonte: elaborazione su Rapporto annuale sulle Spese Fiscali, vari anni

Tale andamento è riflesso nei valori in rapporto al Pil per cui si evidenzia un incremento tra il valore riferito al 2017 (Rapporto 2016), pari al 2,8 per cento e il valore riferito al 2021, pari a 4,4 per cento¹⁴¹. Nonostante la rapida crescita, il rapporto tra minor gettito stimato e Pil è ancora inferiore ai valori medi registrati da alcuni paesi di riferimento, come ad esempio gli Stati Uniti, per cui il valore stimato per il 2022 è poco superiore al 6 per cento¹⁴².

I dati contenuti nel Rapporto allegato alla legge di Bilancio 2022, nonostante la forte crescita dei valori, delineano un quadro comunque nettamente sottostimato perché rispecchia la legislazione vigente a luglio 2021. La necessità di intervenire a più riprese per contenere gli aumenti dei prezzi dei beni energetici e le difficoltà legate alla crisi geopolitica in Ucraina, hanno determinato numerosi interventi del governo, a partire dalla legge di bilancio per il 2022 per poi proseguire con i numerosi decreti-legge dei primi mesi del 2022.

A titolo puramente indicativo, la tavola 3.12 aggiunge al minor gettito stimato per il 2022 dal Rapporto sulle Spese Fiscali del 2021 i provvedimenti definibili come spese fiscali introdotti con la legge di bilancio per il 2022. In particolare, almeno 29 differenti interventi determinano una riduzione del debito di imposta di diversi tributi che spaziano da vere e proprie sospensioni di imposta (nuovi differimenti dell'entrata in vigore dei prelievi sulla plastica e sulle bevande zuccherate) alla proroga con modificazioni dei bonus edilizi e per il risparmio energetico, a nuovi interventi per i giovani e per la riduzione degli oneri derivanti dall'aumento dei prezzi dell'energia. Tali interventi di modifica o di introduzione di nuove spese fiscali sono quantificabili in oltre 2 miliardi. A questi si aggiungono i numerosi interventi introdotti con i decreti-legge dei

¹⁴⁰ La tabella riporta nelle righe l'anno di redazione del Rapporto (anno t) ma le voci di stima della numerosità, ammontare e peso su Pil si riferiscono all'annualità successiva (anno t+1). Ad esempio, il Rapporto presentato a ottobre nel 2020, allegato al disegno di legge di bilancio per il 2021, riporta il numero di spese fiscali vigenti e le stime sulle risorse impegnate nel 2021 (e nelle due annualità successive, non riportate in tabella).

¹⁴¹ Per il rapporto al Pil riferito al 2022 si è considerato il valore programmatico stimato nel Def 2022.

¹⁴² Si veda Calame, S., & Toder, E. (2021). Trends in Tax Expenditures: an update, Tax Policy Centre.

primi 5 mesi del 2022 che hanno inciso, anche attraverso il sistema fiscale, in particolar modo sugli oneri di famiglie e imprese relativi alle bollette energetiche e al costo dei carburanti. Dai 25 interventi più rilevanti che hanno alterato il prelievo fiscale, si stima un effetto di minor gettito di oltre 8 miliardi. Si tratta di una quantificazione puramente indicativa delle sole norme che possono rispondere alla definizione generale delle spese fiscali e che dunque hanno utilizzato in massima parte la riduzione delle aliquote (come quelle IVA o delle accise sui carburanti) e i crediti di imposta (come quelli maturati dalle imprese energivore); non sono stati inclusi invece altri importanti interventi, come gli esoneri contributivi e la riduzione degli oneri di sistema.

TAVOLA 3.12

EFFETTI DI MINOR GETTITO DELLE PRINCIPALI SPESE FISCALI AGGIUNTE O MODIFICATE
PER IL 2022

	(in milioni)
	Ammontare 2022
Totale Rapporto TE 2021	- 82,568
Provvedimenti Aggiunti con LB2022	- 2,316
Provvedimenti aggiunti con decreti primi 5 mesi 2022	- 8,436
Totale effetto minor gettito su 2022	- 93,320
Peso sul PIL stimato per il 2022	4.9%

Fonte: elaborazione su Rapporto annuale sulle Spese Fiscali, vari anni

I principali interventi qui considerati portano la stima del minor gettito legato ai trattamenti tributari differenziati per il 2022 a superare i 93 miliardi di euro, un valore poco inferiore al 5 per cento del Pil atteso per quest'anno. Nonostante questo ulteriore incremento sia ricollegabile alla necessità di interventi di urgenza per alleviare gli effetti dell'aumento dei prezzi dell'energia e abbia dato luogo a numerose rimodulazioni e proroghe - e dunque non necessariamente all'introduzione di nuove spese fiscali - l'entità delle risorse impegnate evidenzia una sostanziale inefficacia della riforma del 2015, che ha certamente incrementato la trasparenza ma non è riuscita a stimolare incisivi interventi di riforma.

Al contrario, un deciso intervento di riduzione e ripensamento delle spese fiscali è stato invocato più volte dagli osservatori internazionali (Fmi, Ocse) ma soprattutto dalle istituzioni europee nell'ambito del meccanismo di sorveglianza e di coordinamento fiscale dei paesi membri. Ad esempio, in quasi tutte le interazioni nell'ambito del semestre europeo, come ad esempio nelle Raccomandazioni del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma del 2019, le ultime prima delle crisi pandemiche, si ricordava come fosse urgente una riforma fiscale che semplificasse le molte spese fiscali del sistema italiano, anche con l'obiettivo finale di ridurre l'onere sul lavoro¹⁴³. Da ultimo, il *country report* dell'Ocse del 2021¹⁴⁴ ricorda che nonostante negli anni passati fosse stata più volte suggerita una riforma che abolisse le spese fiscali con effetti distributivi regressivi o non più in linea con gli obiettivi di policy, nessun progresso è stato registrato in quella direzione.

L'occasione che non può essere persa è dunque quella della riforma fiscale delineata dal governo, la cui legge delega è attualmente in discussione in parlamento. L'art. 2 del disegno di legge prevede esplicitamente che nel riordino generale e nel nuovo disegno dell'imposta sui redditi personali sia previsto anche un riordino delle deduzioni e detrazioni. Sarebbe invece

¹⁴³ In particolare, nell'ambito delle raccomandazioni 2019, si è richiesto all'Italia di adottare provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine di “ (...) spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati; contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti; attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita”. (cfr. Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia del 5 giugno 2019 (COM (2019) 512 FINAL).

¹⁴⁴ *Oecd Economic Survey: Italy 2021*

auspicabile che l'obiettivo del riordino fosse esplicitamente esteso a tutti i tributi, con una particolare attenzione a quelle norme che, attraverso un trattamento fiscale di favore, hanno anche un effetto dannoso per l'ambiente.

3.3.1. I bonus edilizi

L'art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ha introdotto nuove disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per gli interventi di efficientamento energetico e riduzione del rischio sismico degli edifici. In particolare, la detrazione per le spese sostenute in relazione ai suddetti interventi viene riconosciuta, nei casi previsti dalla norma, nella misura del 110 per cento delle spese medesime (c.d. *Superbonus*). Tale detrazione deve essere ripartita tra gli aventi diritto in cinque quote annuali di pari importo e in quattro quote annuali di pari importo per le spese sostenute dal 1° gennaio 2022.

Le nuove disposizioni si affiancano a quelle già vigenti relativamente alle detrazioni previste per gli interventi:

- di restauro delle facciate esterne degli edifici (c.d. *Bonus facciate* - art. 1, comma 219-223, legge n. 160 del 2019);
- di installazione di impianti di ricarica di veicoli elettrici (c.d. *Colonnine di ricarica* - art. 16-ter, d.l. n. 63 del 2013)
- di riqualificazione energetica degli edifici (c.d. *Ecobonus* - art. 14, d.l. n. 63 del 2013);
- di recupero del patrimonio edilizio (c.d. *Ristrutturazione* - art. 16-bis del TUIR, d.P.R. n. 917 del 1986);
- riduzione del rischio sismico (c.d. *Sismabonus* - art. 16, d.l. n. 63 del 2013).

L'art. 121, dello stesso decreto-legge n. 34 del 2020, ha inoltre previsto la possibilità di optare, in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione in sede di dichiarazione dei redditi, alternativamente:

- per un contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, fino a un importo massimo pari al corrispettivo stesso, anticipato dai fornitori che hanno effettuato gli interventi e da questi ultimi recuperato sotto forma di credito d'imposta, di importo pari alla detrazione spettante, cedibile dai medesimi ad altri soggetti, alle condizioni ivi indicate;
- per la cessione di un credito d'imposta di pari ammontare ad altri soggetti, alle condizioni ivi indicate.

I crediti d'imposta derivanti dalla cessione dei crediti e dagli sconti sono utilizzati in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997 (modello F24), sulla base delle rate di detrazione a decorrere dall'anno successivo a quello di sostenimento della spesa, con la stessa ripartizione in quote annuali con la quale sarebbe stata utilizzata la detrazione (4, 5 o 10 quote annuali). La quota di credito d'imposta non utilizzata nell'anno non può essere compensata negli anni successivi e non può essere richiesta a rimborso, né ulteriormente ceduta.

Le prime cessioni e gli sconti comunicati all'Agenzia, a decorrere dal mese di ottobre 2020 e fino a tutto il 2021, ammontano a circa 38,4 miliardi di euro, per oltre 4,7 milioni di comunicazioni (vedi tabella "Bonus Edilizi – Prime cessioni e sconti comunicati").

Relativamente ai dati delle fruizioni in compensazione dei vari bonus edilizi, fino al 23 febbraio 2022 sono stati utilizzati in F24 circa 2 miliardi di euro dei crediti d'imposta in parola. Tale importo si riferisce alle fruizioni relative alle sole rate dei vari crediti d'imposta maturate negli anni 2021 e 2022, relative alle detrazioni per le spese sostenute negli anni 2020 e 2021.

TAVOLA 3.13

COMPENSAZIONI RELATIVE A *BONUS* EDILIZI

(in milioni)

Tipo intervento	Importo fruito in compensazione al 23/02/2022
<i>Superbonus</i> (art. 119 d.l. n. 34 del 2020)	1.186,10
<i>Bonus facciate</i> (art. 1, comma 219-223, legge n. 160 del 2019)	364,28
<i>Colonnine ricarica</i> (art. 16-ter, d.l. n. 63 del 2013)	0,04
<i>Ecobonus</i> (art. 14, d.l. n. 63 del 2013)	234,04
<i>Ristrutturazione</i> (art. 16-bis TUIR, d.P.R. n. 917 del 1986)	230,15
<i>Sismabonus</i> (art. 16, d.l. n. 63 del 2013)	55,32
TOTALE	2.069,93

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 3.14

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
<i>Superbonus</i> (art. 119 d.l. n. 34)	125	10.210	13.266	1.328.985	13.391	1.339.195
<i>Bonus facciate</i> (art. 1, comma 219-223, legge n. 160 del 2019)	102	10.928	13.521	1.425.562	13.623	1.436.490
<i>Colonnine ricarica</i> (art. 16-ter, d.l. n. 63 del 2013)	0	20	1	1.361	1	1.381
<i>Ecobonus</i> (art. 14, d.l. n. 63 del 2013)	266	60.754	5.193	992.159	5.459	1.052.913
<i>Ristrutturazione</i> (art. 16-bis TUIR, d.P.R. n. 917 del 1986)	80	10.779	4.895	921.999	4.974	932.778
<i>Sismabonus</i> (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

3.4. Le misure per favorire la tax compliance: la precompilata, la fatturazione elettronica, la gestione degli adempimenti tributari e l'uso delle tecnologie

Le azioni per la semplificazione degli adempimenti e il contenimento dell'evasione attraverso l'uso della tecnologia e l'impiego proattivo delle informazioni presenti nelle banche dati si sono sviluppate anche nel 2021: accesso telematico alle informazioni personali, dichiarazioni dei redditi precompilate, lettere ai contribuenti finalizzate alla correzione di errori o incongruenze nelle posizioni personali, utilizzo del servizio telefonico e telematico per la gestione delle posizioni sono alcuni degli strumenti utilizzati dall'Agenzia delle entrate nell'intento di rendere più agevoli gli adempimenti pur in un sistema delineato dal legislatore che resta estremamente complesso.

Nella tavola che segue, si riportano gli accessi ai servizi informatici distinti per tipologia di abilitazione (distinzione disponibile solo dal gennaio 2021).

Va, peraltro, segnalato che dal 1° ottobre 2021 non sono state più utilizzabili le credenziali Fisconline ed è stato possibile accedere ai servizi online dell'Agenzia delle entrate e di Agenzia entrate-Riscossione soltanto attraverso le chiavi digitali uniche valide (Spid, Cns o Cie), mentre non ha trovato ancora attuazione la previsione contenuta nell'art. 64-ter del Codice dell'amministrazione digitale, introdotto dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77 ("Semplificazioni 2021")

che consentirebbe di delegare l'accesso a uno o più servizi della PA, a un soggetto titolare dell'identità digitale di secondo livello che possa operare per conto del delegante.

TAVOLA 3.15

ADEMPIMENTI TRIBUTARI E ASSISTENZA AI CONTRIBUENTI
NUMERO DI ACCESSI AI SERVIZI TELEMATICI PER TIPO DI ABILITAZIONE

Credenziali Agenzia Entrate	149.369.867
SPID	20.393.708
CNS	1.589.058
CIE	305.453
Altro	13.126.256
Totale	184.784.342

Fonte: Agenzia delle entrate

La tavola che segue riporta il numero di dichiarazioni trasmesse direttamente dai contribuenti e quelle presentate tramite CAF e intermediari professionali negli anni dal 2017 al 2021. Nonostante l'incremento delle dichiarazioni che risultano inviate direttamente dai contribuenti, continua ad essere di gran lunga prevalente il canale di presentazione tramite CAF e intermediari. Come già rilevato in passato, il ricorso da parte dei contribuenti al supporto degli intermediari è dovuto, oltre che alla scarsa dimestichezza di molti cittadini, in particolare anziani, con gli strumenti telematici, soprattutto alla complessità sostanziale dell'ordinamento tributario e al persistente timore di commettere errori e di doverne poi subire le conseguenze.

TAVOLA 3.16

NUMERO DICHIARAZIONI INViate DAL CONTRIBUENTE E DA CAF E INTERMEDIARI

	2017	2018	2019	2020	2021
Dichiarazioni inviate direttamente dal contribuente	2.508.696	2.989.084	3.409.719	3.969.689	4.233.193
di cui: <i>Mod. 730</i>	2.302.911	2.741.494	3.115.739	3.669.779	3.907.675
<i>Mod. Redditi PF</i>	201.411	246.493	290.172	299.514	325.415
<i>Unico PF</i>	4.374	1.097	3.808	396	103
Dichiarazioni inviate da CAF e intermediari	26.152.205	26.268.928	26.723.056	25.999.677	26.541.989
di cui: <i>Mod. 730</i>	15.744.538	15.800.069	15.960.967	16.183.652	16.598.018
<i>Mod. Redditi PF</i>	9.799.102	10.208.605	10.573.034	9.786.725	9.935.843
<i>Unico PF</i>	608.565	260.254	189.055	29.300	8.128
Altri modelli inviati*	105.202.501	102.849.211	107.774.745	101.236.071	107.563.316
Totale dichiarazioni inviate	133.863.402	132.107.223	137.907.520	131.205.437	138.338.498

* Altri modelli: 770 ordinario e semplificato; Certificazione Unica; Consolidato nazionale e mondiale; Dichiarazione IVA; IVP - I, II, III e IV trimestre; IVX - Modello IVA periodica errato; Redditi Enti non commerciali ed equiparati; Redditi Società di capitale; Redditi Società di persone; Unico Enti non commerciali ed equiparati; Unico Società di capitale; Unico Società di persone.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue sono riportati i dati relativi ai modelli di versamento F24 inviati nel periodo 2017-2021 suddivisi per canale di trasmissione/presentazione. Prevalente risulta il flusso presentato attraverso i servizi *on line* dell'Agenzia delle entrate anche in ragione dell'obbligo sussistente per i versamenti effettuati mediante compensazione di crediti.

In relativa diminuzione, ma ancora molto numerosi, risultano i versamenti effettuati direttamente agli sportelli bancari e postali.

TAVOLA 3.17

NUMERO VERSAMENTI F24

(in milioni)

		2017	2018	2019	2020	2021
Modelli di versamento F24	<i>Servizi on-line Agenzia entrate</i>	58,25	60,97	61,85	71,04	77,21
	<i>Home banking</i>	68,42	69,06	69,08	58,32	61,22
	<i>Sportelli bancari e postali</i>	69,24	68,04	65,73	49,58	51,56
	Totale	195,91	198,07	196,66	178,94	189,99

Fonte: Agenzia delle entrate

La tavola che segue riporta il numero di contratti di locazione registrati telematicamente negli anni dal 2017 al 2021. Anche in questo caso del tutto prevalenti risultano i contratti presentati tramite operatori professionali.

TAVOLA 3.18

NUMERO CONTRATTI DI LOCAZIONE REGISTRATI TELEMATICAMENTE

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Direttamente dal contribuente</i>	218.801	235.458	269.259	286.056	329.505
<i>Tramite intermediario</i>	966.296	1.024.037	1.096.992	1.136.621	1.325.515
Totale	1.185.097	1.259.495	1.366.251	1.422.677	1.655.020

Fonte: Agenzia delle entrate

La tavola che segue riporta i dati relativi ai flussi registrati dal canale di assistenza telematica Civis che consente di richiedere assistenza e di ottenere con lo stesso canale l'esito delle lavorazioni richieste in tempi standard assai contenuti, evitando a contribuenti e intermediari di recarsi in ufficio.

Con il Civis è, tra l'altro, possibile chiedere assistenza su comunicazioni di irregolarità, avvisi telematici e cartelle di pagamento emesse a seguito del controllo automatizzato delle dichiarazioni (articoli 36-bis del d.P.R. n. 600/73 e 54-bis del d.P.R. n. 633/72); richiedere la modifica della delega di pagamento F24; trasmettere la documentazione chiesta dall'ufficio a seguito del controllo formale delle dichiarazioni previsto dall'art. 36-ter del d.P.R. n. 600/73; inviare la documentazione in risposta alle comunicazioni finalizzate a promuovere l'adempimento spontaneo agli obblighi tributari (art. 1, comma 634 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 "Legge di Stabilità 2015").

TAVOLA 3.19

ASSISTENZA TELEMATICA CIVIS

	2017	2018	2019	2020	2021
Comunicazioni d'irregolarità ex art. 36-bis del d.P.R. n. 600/1973 e 54-bis del d.P.R. n. 633/197272	535.591	655.483	605.124	248.658	693.702
Cartelle di pagamento	61.424	75.064	110.797	30.656	69.564
Rettifiche Modello F24	313.051	339.554	362.382	362.143	429.025
Autotutele locazioni	1.043	13.988	23.698	3.926	22.267
Totale	911.109	1.084.089	1.102.001	645.383	1.214.558

Fonte: Agenzia delle entrate

La tavola seguente riporta il numero e l'ammontare dei rimborsi di imposte dirette erogati a persone fisiche nel periodo 2017-2021. Sia il numero che l'ammontare complessivo dei rimborsi risultano in costante crescita.

TAVOLA 3.20

RIMBORSI IMPOSTE DIRETTE EROGATI A PERSONE FISICHE

	<i>(in milioni)</i>				
	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Tramite accredito diretto su C/C</i>	1.118.458	1.144.251	1.397.687	1.409.594	1.669.531
<i>Altro (assegno vidimato)</i>	1.183.895	1.003.958	1.214.470	1.102.108	1.429.990
Totale rimborsi erogati	2.302.353	2.148.209	2.612.157	2.511.702	3.099.521
<i>Importo erogato tramite accredito diretto su C/C</i>	1.102,3	1.173,3	1.285,9	1.495,7	1.621,2
<i>Importo erogato altro (assegno vidimato)*</i>	690,1	672,3	762,4	794,4	890,2
Totale importo erogato	1.792,4	1.845,6	2.048,3	2.290,0	2.511,4

*Fino al 2019 contanti presso gli uffici postali o vaglia cambiario, dal 2020 assegno vidimato.

Fonte: Agenzia delle entrate

La tavola che segue riporta il numero di contribuenti che adotta il sistema di fatturazione elettronica, il numero di registratori telematici e il numero di distributori automatici connessi al sistema informativo negli anni dal 2017 al 2021.

Per quanto concerne la fatturazione elettronica, va ricordato che, per effetto di quanto previsto dall'art. 18 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (A.S. 2598), i contribuenti in regime forfetario che nell'anno precedente abbiano conseguito ricavi superiori a euro 25.000 saranno obbligati a tale procedura di emissione dei documenti contabili a partire dal 1° luglio 2022, anche se un numero non trascurabile di essi già da tempo si avvale di tale 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 in passato 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 vanno, inoltre, trascurati i benefici che possono 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.

TAVOLA 3.21

FATTURE ELETTRONICHE E REGISTRO DEI CORRISPETTIVI

		2017	2018	2019	2020	2021
Fatturazione elettronica	<i>Contribuenti emittenti (n. soggetti cedenti/prestatori) ¹</i>	n.d.	n.d.	3.896.622	3.989.552	4.128.481
	<i>Contribuenti che hanno aderito all'accordo di conservazione ²</i>	n.d.	n.d.	1.401.932	331.835	1.514.931
Corrispettivi	<i>Registratori telematici connessi ³</i>	n.d.	n.d.	420.810	1.419.784	1.641.027
	<i>Distributori automatici connessi ⁴</i>	648.389	817.335	942.302	1.032.581	1.128.294

¹ L'obbligo di fatturazione elettronica tra privati è stato introdotto a decorrere dall'anno 2019.

² Il dato espone, per anno di riferimento, il numero dei contribuenti che ha aderito all'accordo di conservazione che ha durata triennale.

³ L'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi è stato gradualmente introdotto a decorrere dal 2020.

⁴ Dispositivi attivi che hanno inviato almeno un corrispettivo nell'anno di riferimento.

Fonte: Agenzia delle entrate

La tavola seguente consente di apprezzare il crescente utilizzo telematico delle banche dati fiscali nel periodo 2017-2021.

TAVOLA 3.22

CONSULTAZIONI TELEMATICHE

	2017	2018	2019	2020	2021
Cassetto fiscale	26.624.931	30.571.013	44.947.825	52.366.972	70.989.507
Banche dati catastali	49.415.027	47.945.740	46.938.134	44.838.630	56.829.967
Banche dati ipotecarie	44.652.415	44.683.406	45.686.219	44.133.982	49.288.114
Totale	120.692.373	123.200.159	137.572.178	141.339.584	177.107.588

Fonte: Agenzia delle entrate

Infine, nella tavola che segue si riporta il numero e l'ammontare delle erogazioni a fondo perduto effettuate negli anni 2020 e 2021 nell'ambito delle misure adottate dal legislatore per fronteggiare l'emergenza economica indotta dall'epidemia da Covid-19.

TAVOLA 3.23

CONTRIBUTI A FONDO PERDUTO

	<i>(in milioni)</i>	
	2020	2021
Numero bonifici o crediti d'imposta	3,3	4,7
Importo erogato	10.008	15.524

Fonte: Agenzia delle entrate

3.5. Profili di carattere internazionale

Stante la rilevanza delle problematiche tributarie di carattere internazionale, si espongono qui di seguito alcuni parziali e limitati elementi conoscitivi, rinnovando all'Amministrazione la sollecitazione a sviluppare un compiuto sistema di conoscenza e rendicontazione degli effetti dell'attività svolta in questo specifico settore¹⁴⁵.

¹⁴⁵ In materia di problematiche internazionali vanno ricordate la relazione approvata con deliberazione n. SCCGAS/6/2019/GEST del 1° aprile 2019 concernente lo scambio automatico di informazioni tra i paesi dell'Unione europea¹⁴⁵, e la relazione approvata con deliberazione n. SCCGAS/8/2018/ GEST del 24 maggio 2018 concernente l'e-commerce e il sistema fiscale.

3.5.1. Il *ruling* internazionale

Tra gli strumenti previsti dal legislatore nazionale per razionalizzare il rapporto con le grandi imprese multinazionali e attrarre gli investimenti, un ruolo specifico è stato attribuito agli accordi di *ruling* internazionale (ora *accordi preventivi*).

L'originaria norma sul *ruling* internazionale contenuta nell'art. 8 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, dopo le modifiche apportate con l'art. 7 del d.l. n. 145 del 2013, con l'art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 147 è stata abrogata e sostituita dall'art. 31-ter del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600¹⁴⁶ che fa ora riferimento agli accordi preventivi e che ha subito svariate modifiche¹⁴⁷.

Gli accordi preventivi previsti dall'art. 31-ter del d.P.R. n. 600 del 1973 fanno riferimento ai seguenti ambiti:

- preventiva definizione in contraddittorio dei metodi di calcolo del valore normale dei prezzi di trasferimento ai sensi dell'art. 110, comma 7, del Tuir e dei valori di uscita o di ingresso in caso di trasferimento della residenza, rispettivamente, ai sensi degli articoli 166 e 166-bis del TUIR;
- applicazione ad un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l'attribuzione di utili e perdite alla stabile organizzazione in un altro Stato di un'impresa o un ente residente ovvero alla stabile organizzazione in Italia di un soggetto non residente;

¹⁴⁶ Il testo dell'art. 31-ter del d.P.R. n. 600 del 1973 (Accordi preventivi per le imprese con attività internazionale) è il seguente: 1. Le imprese con attività internazionale hanno accesso ad una procedura finalizzata alla stipula di accordi preventivi, con principale riferimento ai seguenti ambiti: a) preventiva definizione in contraddittorio dei metodi di calcolo del valore normale delle operazioni di cui al comma 7, dell'art. 110 del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e dei valori di uscita o di ingresso in caso di trasferimento della residenza, rispettivamente, ai sensi degli articoli 166 e 166-bis del medesimo testo unico. Le imprese che aderiscono al regime dell'adempimento collaborativo hanno accesso alla procedura di cui al periodo precedente anche al fine della preventiva definizione in contraddittorio dei metodi di calcolo del valore normale delle operazioni di cui al comma 10 dell'art. 110 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986; b) applicazione ad un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l'attribuzione di utili e perdite alla stabile organizzazione in un altro Stato di un'impresa o un ente residente ovvero alla stabile organizzazione in Italia di un soggetto non residente; c) valutazione preventiva della sussistenza o meno dei requisiti che configurano una stabile organizzazione situata nel territorio dello Stato, tenuti presenti i criteri previsti dall'art. 162 del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, nonché dalle vigenti Convenzioni contro le doppie imposizioni stipulate all'Italia; d) applicazione ad un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l'erogazione o la percezione di dividendi, interessi e royalties e altri componenti reddituali a o da soggetti non residenti. 2. Gli accordi di cui al comma 1 vincolano le parti per il periodo d'imposta nel corso del quale sono stipulati e per i quattro periodi d'imposta successivi, salvo mutamenti delle circostanze di fatto o di diritto rilevanti ai fini degli accordi sottoscritti e risultanti dagli stessi. Tuttavia, qualora conseguano ad altri accordi conclusi con le autorità competenti di Stati esteri a seguito delle procedure amichevoli previste dalle convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni, gli accordi di cui al comma 1 vincolano le parti, secondo quanto convenuto con dette autorità, a decorrere da periodi di imposta precedenti purché non anteriori al periodo d'imposta in corso alla data di presentazione della relativa istanza da parte del contribuente. 3. Qualora le circostanze di fatto e di diritto a base dell'accordo di cui al comma 1 ricorrano per uno o più dei periodi di imposta precedenti alla stipula ma non anteriori a quello in corso alla data di presentazione dell'istanza, relativamente a tali periodi di imposta è concessa la facoltà al contribuente di far valere retroattivamente l'accordo stesso, provvedendo, ove si renda a tal fine necessario rettificare il comportamento adottato, all'effettuazione del ravvedimento operoso ovvero alla presentazione della dichiarazione integrativa ai sensi dell'art. 2, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, senza l'applicazione, in entrambi i casi, delle relative sanzioni. [4. In base alla normativa comunitaria, l'Amministrazione finanziaria invia copia dell'accordo all'autorità fiscale competente degli Stati di residenza o di stabilimento delle imprese con le quali i contribuenti pongono in essere le relative operazioni.] 5. Per i periodi d'imposta di validità dell'accordo, l'Amministrazione finanziaria esercita i poteri di cui agli articoli 32 e seguenti soltanto in relazione a questioni diverse da quelle oggetto dell'accordo medesimo. 6. La richiesta di accordo preventivo è presentata al competente Ufficio della Agenzia delle entrate, secondo quanto stabilito con provvedimento del Direttore della medesima Agenzia. Con il medesimo provvedimento sono definite le modalità con le quali il competente Ufficio procede alla verifica del rispetto dei termini dell'accordo e del sopravvenuto mutamento delle condizioni di fatto e di diritto su cui l'accordo si basa. 7. Qualunque riferimento all'art. 8 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ovunque presente, deve intendersi effettuato al presente art..

¹⁴⁷ Da ultimo, a decorrere dal 1° gennaio 2021, con l'art. 1, comma 1101, lett. a), b) e c), della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

- valutazione preventiva della sussistenza o meno dei requisiti che configurano una stabile organizzazione situata nel territorio dello Stato, tenuti presenti i criteri previsti dall'art. 162 del TUIR, nonché dalle vigenti Convenzioni contro le doppie imposizioni stipulate dall'Italia;
- applicazione a un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l'erogazione o la percezione di dividendi, interessi e *royalties* e altri componenti reddituali a o da soggetti non residenti.

Sul piano operativo gli accordi hanno prevalentemente a oggetto metodi e criteri per la determinazione del prezzo di libera concorrenza di transazioni infragruppo tra soggetti residenti e soggetti non residenti. Le altre fattispecie previste dalla medesima norma presentano, sul piano applicativo, carattere marginale.

Come risulta dalla tavola 3.12, il numero dei soggetti che hanno presentato istanze di *ruling* internazionale e il numero delle istanze complessivamente pervenute, dopo una costante crescita fino al "picco" del 2018 - probabilmente determinato dalle modifiche normative introdotte con la legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) nella definizione contenuta nell'art. 162 del TUIR, che ha recepito quanto già condiviso in ambito internazionale nell'ambito del progetto BEPS e che potrebbe aver indotto un maggior numero di imprese ad addivenire ad un accordo preventivo con l'Amministrazione su tali aspetti - ha fatto registrare una contenuta flessione nel 2019, anno nel quale sono pervenute 136 istanze da parte di 115 soggetti. La drastica riduzione del 2020 trova la sua spiegazione nell'emergenza sanitaria insorta dal mese di marzo di tale anno, parzialmente superata nella seconda parte del 2021.

Come negli anni precedenti, anche nel 2021 la gran parte delle richieste riguarda la definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento. Gli altri pochi casi sottoposti riguardano essenzialmente la valutazione in ordine alla sussistenza di stabili organizzazioni nel territorio italiano e l'applicazione di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle stabili organizzazioni italiane di soggetti non residenti e l'applicazione di norme concernenti l'erogazione di dividendi, interessi e *royalties*.

TAVOLA 3.24

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*) – ISTANZE PRESENTATE PER TIPOLOGIA

	2017	2018	2019	2020	2021
Numero totale di soggetti che hanno presentato istanze di <i>ruling</i> internazionale nell'anno	105	127	115	59	78
Numero istanze di <i>ruling</i> internazionale pervenute nell'anno	122	153	136	67	88
<i>di cui relative a:</i>					
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento	107	122	122	51	73
determinazione del valore in uscita in caso di trasferimento all'estero della residenza		2	1	1	
determinazione del valore in entrata in caso di trasferimento in Italia della residenza		2	0		
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni con paesi black list			0		
applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. estere di soggetti residenti	1		0	1	2
applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. italiane di soggetti non residenti	9	13	9	4	1
valutazione preventiva della sussistenza di S.O. in Italia di soggetto non residente	3	12	3	5	10
applicazioni di norme concernenti l'erogazione di dividendi, interessi e <i>royalties</i>	2		1	1	2
applicazioni di norme concernenti la percezione di dividendi, interessi e <i>royalties</i>			0	4	
altre questioni		2	0		

Fonte: Agenzia delle entrate

Quanto agli accordi stipulati a seguito delle richieste presentate, come emerge dalla tavola seguente, il loro numero nel 2021 risulta sensibilmente superiore a quello del 2020, ma ancora inferiore a quello degli anni precedenti. Gran parte di essi riguarda la definizione dei prezzi di trasferimento.

TAVOLA 3.25

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*) – ACCORDI STIPULATI PER TIPOLOGIA

	2017	2018	2019	2020	2021
Numero totale di soggetti con cui sono stati siglati accordi di <i>ruling</i> internazionale nell'anno	34	40	41	14	53
Numero di accordi di <i>ruling</i> internazionale stipulati nell'anno	37	45	46	15	70
<i>di cui relativi a:</i>					
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento	32	41	41	12	65
determinazione del valore in uscita in caso di trasferimento all'estero della residenza			0		
determinazione del valore in entrata in caso di trasferimento in Italia della residenza			0		
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni con paesi black list			0		
applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. estere di soggetti residenti		1	0		1
applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. italiane di soggetti non residenti	3	2	2		
valutazione preventiva della sussistenza di S.O. in Italia di soggetto non residente			1	1	3
applicazioni di norme concernenti l'erogazione di dividendi, interessi e royalties	1	1	1	1	1
applicazioni di norme concernenti la percezione di dividendi, interessi e royalties			0		
altre questioni	1		1	1	

Fonte: Agenzia delle entrate

In merito agli effetti economici degli accordi stipulati, l'Agenzia continua a non essere in grado di fornire elementi conoscitivi. Al riguardo, si richiama quanto già osservato in passato circa la necessità di impostare sistemi di rilevazione e consuntivazione degli effetti dei diversi fenomeni internazionali gestiti.

TAVOLA 3.26

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*)
DATI ECONOMICI E TRIBUTARI

	2017	2018	2019	2020	2021
Numero di soggetti che nel periodo di imposta hanno determinato la base imponibile IRES, in presenza di <i>ruling</i> di standard internazionale relativo alla determinazione della stessa	106	107	135	110	160
Totale ricavi rilevanti per la determinazione del reddito	ND	ND	ND		
Totale IRES corrente dichiarata	ND	ND	ND		
Totale maggiore imposta IRES accertata o definita	ND	ND	ND		
Totale IRES dovuta	ND	ND	ND		
Numero di soggetti che nel periodo di imposta hanno corrisposto flussi in uscita oggetto di accordo di <i>ruling</i> di standard internazionale	1	1	2	4	5
Totale dei flussi in uscita (interessi, dividendi, royalties o altro) soggetti all'accordo	ND		ND		ND
Totale ritenute applicate	ND		ND		ND

	2017	2018	2019	2020	2021
Totale maggiori ritenute accertate o definite	ND		ND		ND
Totale ritenute dovute	ND		ND		ND
Numero di soggetti con cui nel periodo di imposta erano validi accordi volti a definire la sussistenza o meno di S.O. in Italia di soggetti non residenti	0		1	3	6
Totale dei ricavi consolidati realizzati dai membri del gruppo internazionale in Italia			ND		ND
Totale dei ricavi rilevanti ai fini della determinazione della base imponibile IRES dei soggetti appartenenti al gruppo			ND		ND
Totale IRES corrente dichiarata			ND		ND
Totale maggiore imposta IRES accertata o definita			ND		ND
Totale IRES dovuta			ND		ND

Fonte: Agenzia delle entrate

3.5.2. La gestione del *patent box*

L'ordinamento italiano prevede dal 2015 un regime opzionale di tassazione agevolata, denominato *patent box*¹⁴⁸, che consente alle imprese di godere, a determinate condizioni, di una agevolazione fiscale (che, a regime, è pari al 50 per cento) sui redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali (c.d. *intangibles*).

L'agevolazione è subordinata allo svolgimento di attività di ricerca e sviluppo finalizzate al mantenimento, accrescimento e sviluppo dei beni immateriali.

La norma istitutiva del regime opzionale agevolativo prevedeva che i contribuenti, oltre a comunicare l'esercizio dell'opzione, presentassero un'istanza di *ruling* nei casi in cui i beni immateriali che si intendeva agevolare fossero oggetto di "utilizzo diretto" da parte dell'impresa, cioè quando la stessa realizzasse e/o distribuisse prodotti o servizi incorporanti beni immateriali.

L'istanza di *ruling* era invece facoltativamente prevista negli altri casi. Tuttavia, la presentazione di istanza facoltativa inibiva l'autonoma determinazione del reddito agevolato da parte del contribuente, nelle more della definizione dell'accordo con l'Agenzia delle entrate.

Dai dati concernenti i primi anni di applicazione dell'agevolazione è risultato evidente come l'Amministrazione non fosse pronta a gestire l'elevato numero di istanze prodotte, anche a causa dei confini estremamente ampi della disciplina e della difficoltà intrinseca della stessa, che ha comportato il protrarsi dell'interlocuzione.

Inoltre, l'assenza di un termine legale per la stipula dell'accordo e l'assenza di certezze in merito alle conseguenze legali in caso di mancato accordo, hanno certamente contribuito al ritardo registrato nei primi anni di gestione dell'agevolazione.

Per superare tale situazione è intervenuto il legislatore con l'art. 4 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, che ha previsto la possibilità per le imprese di applicare autonomamente, a partire dal 2019, l'agevolazione con una diluizione del beneficio in 3 anni, predisponendo autonomamente idonea documentazione da esibire in caso di controllo al fine di evitare l'eventuale applicazione di sanzioni. La scelta è esercitabile anche dai soggetti che abbiano già presentato istanza di *ruling*, senza che l'accordo sia ancora stato perfezionato, e che conseguentemente rinuncino alla stessa procedura di *ruling*.

Nel corso del 2021 le strutture competenti hanno completato la lavorazione delle istanze presentate nel 2016 ed è stato inoltre avviato l'esame di tutte le istanze presentate nel 2019.

Nella tavola che segue sono riportati i dati aggiornati delle istanze di *patent box* presentate dal 2017 al 2020 che, a febbraio 2022, a seguito dell'attività istruttoria svolta e all'esame della documentazione richiesta agli istanti, non risultano decadute (ovvero escluse dal beneficio) e per le quali il contribuente non ha personalmente rinunciato.

¹⁴⁸ Il regime di *patent box* italiano discende dal *nexus approach* elaborato in sede Ocse e descritto nel *Final Report* dell'action 5 del progetto Beeps.

TAVOLA 3.27

CONTRIBUENTI CHE HANNO COMUNICATO L'OPZIONE PER IL *PATENT BOX* – ANNI 2017-2020

	Anno di presentazione dell'istanza			
	2017	2018	2019	2020
Numero di contribuenti che hanno comunicato di voler esercitare l'opzione per il <i>patent box</i> e che non vi hanno successivamente rinunciato o che non siano stati successivamente esclusi dal beneficio	139	171	521	328
<i>di cui, di competenza</i>				
Ufficio Accordi preventivi e controversie internazionali	8	6	46	23
Bolzano	2	2	8	6
Trento	3	4	2	0
Abruzzo	1	1	2	5
Basilicata	5	5	2	0
Calabria		1	0	1
Campania	1	11	12	6
Emilia-Romagna	19	17	72	38
Friuli-Venezia Giulia	4	4	13	3
Lazio	3	4	18	10
Liguria	0	0	2	5
Lombardia	36	52	176	64
Marche	5	8	17	19
Molise		0	0	0
Piemonte	12	8	44	41
Puglia	5	2	13	9
Sardegna	0	2	0	0
Sicilia	2	4	4	24
Toscana	14	14	38	19
Umbria	2	1	8	7
Valle d'Aosta	0	0	1	0
Veneto	17	25	43	48

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue sono riportati il numero di contribuenti che hanno fruito della procedura di *ruling* e sottoscritto l'accordo (1.622 soggetti oggetto di approfondimento a fronte di 1.928 soggetti con accordo concluso nel periodo 2016-2021) e i valori del reddito detassato rilevati dalle dichiarazioni dei redditi presentate¹⁴⁹ relativamente ai periodi d'imposta dal 2015 al 2020.

TAVOLA 3.28

PATENT BOX – REDDITO DETASSATO – ANNO 2015-2020

Periodo d'imposta	Contribuenti che hanno fruito del reddito agevolato dopo la sottoscrizione dell'accordo	Ammontare del reddito detassato*	di cui: fino a 1 milione di euro		di cui: da 1 milione di euro a 5 milioni		di cui: maggiori di 5 milioni	
			n. soggetti	importo*	n. soggetti	importo*	n. soggetti	importo*
2015	659	1,49	427	0,13	165	0,36	67	1
2016	1042	3,92	583	0,21	323	0,72	136	2,99
2017	926	3,67	458	0,18	325	0,77	143	2,72
2018	1047	4,46	533	0,22	348	0,84	166	3,4
2019	1071	5,1	532	0,2	363	0,84	176	4,06
2020	454	1,78	265	0,11	135	0,32	54	1,35

*Importi espressi in miliardi di euro.

Fonte: Agenzia delle entrate

¹⁴⁹ Si rammenta che dopo la stipula dell'accordo è rimessa alla volontà del contribuente la scelta di come fruire dell'agevolazione, ovvero se tramite presentazione di dichiarazione integrativa sul periodo d'imposta di riferimento, tramite presentazione di istanza di rimborso o cumulativamente tramite la dichiarazione relativa al periodo d'imposta in cui l'accordo è stipulato.

3.5.3. L'adempimento collaborativo

In attuazione della legge delega fiscale (art. 6, della legge 11 marzo 2014, n. 23), con gli articoli da 3 a 7 del d.lgs. 5 agosto 2015, n. 128, è stato introdotto nel nostro ordinamento tributario il regime opzionale dell'adempimento collaborativo (c.d. *cooperative compliance*). Esso consente ai contribuenti in possesso di determinati requisiti di comunicare e cooperare in maniera costante e collaborativa con l'Amministrazione finanziaria, allo scopo di prevenire l'insorgere di potenziali controversie in ordine alle situazioni suscettibili di generare rischi fiscali. L'obiettivo di fondo, quindi, è l'instaurazione di un rapporto di reciproca fiducia, che garantisca un aumento del livello di certezza sulle questioni fiscali rilevanti.

Secondo quanto comunicato dall'Agenzia, i soggetti che hanno presentato istanza di adesione al regime risultano in leggera flessione nel 2021 rispetto all'anno precedente.

Va ricordato che per gli anni 2020 e 2021 la soglia minima di volume d'affari o di ricavi era fissata in 5 miliardi di euro (d.m. 30 marzo 2020) e che per gli anni 2022, 2023 e 2024, il limite è stato abbassato a un miliardo di volume di affari o di ricavi (d.m. 31 gennaio 2022). È, pertanto, presumibile che dal 2022 il numero di soggetti interessati dal particolare regime possa incrementarsi apprezzabilmente.

Complessivamente, dal 2016 al 2021, i soggetti di rilevanti dimensioni ammessi al regime sono stati 77, con oltre 22 miliardi di euro di basi imponibili presidiate¹⁵⁰.

Nella tavola che segue sono riportati gli elementi informativi relativi al regime agevolativo di *cooperative compliance* rilevati al 31 dicembre 2021.

TAVOLA 3.29

SOGGETTI ADERENTI AL REGIME DI ADEMPIMENTO COLLABORATIVO – ANNI 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Soggetti che hanno richiesto l'accesso al regime di adempimento collaborativo (1)	9	14	17	13	16	14
Soggetti ammessi al regime di adempimento collaborativo	5	5	9	22	12	24
Soggetti potenzialmente interessati	74	74	82	82	210	448

Fonte: Agenzia delle entrate

3.5.4. L'imposta sui servizi digitali

Con l'art. 1, commi da 35 a 50, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) è stata istituita l'imposta sui servizi digitali (inizialmente definita *Web tax*). Dopo le modifiche apportate dall'art. 1, comma 678, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020) l'imposta (ora definita *Digital Services Tax*) ha carattere transitorio fino all'entrata in vigore delle disposizioni che deriveranno da accordi raggiunti nelle sedi internazionali in materia di tassazione dell'economia digitale (comma 49-bis della legge n. 145).

L'imposta è pari al 3 per cento dei ricavi derivanti da specifici servizi digitali, cosiddetti "B2B" (*business to business*), che non riguardano i beni, cioè l'*e-commerce* né i consumatori, ma solo le prestazioni di servizi effettuate tramite mezzo elettronico tra operatori economici che, da soli o in gruppo, nell'anno solare precedente hanno ottenuto globalmente un totale di ricavi, realizzati nel mondo, non inferiore a 750 milioni di euro e un ammontare di ricavi derivanti da servizi digitali, realizzati in Italia, non inferiore a 5,5 milioni di euro.

Ordinariamente il versamento dell'imposta deve essere effettuato entro il 16 febbraio dell'anno solare successivo a quello in cui sono stati realizzati i ricavi imponibili; per il primo

¹⁵⁰ Determinate prendendo a riferimento la base imponibile IRAP (valore della produzione netta) in ragione della sua stabilità nel tempo (rispetto ad altri tributi quali l'IRES) e dell'omogeneità di applicazione in settori eterogenei quali il settore industriale e il settore finanziario (rispetto a tributi quali l'IVA).

anno di applicazione dell'imposta (versamenti del 2021 parametrati sui ricavi del 2020), il termine è stato prorogato al 16 marzo 2021¹⁵¹.

Nella tavola che segue si riportano gli importi, in milioni di euro, dei versamenti relativi all'anno 2021.

TAVOLA 3.30

IMPOSTA SUI SERVIZI DIGITALI – VERSAMENTI 2021

Modalità di versamento	2021
Bonifico diretto al Bilancio dello Stato	137
F24 (codici tributo 2700 - 2701 - 2702)	103
Totale	240

A seguito degli interpelli pervenuti ai sensi dell'art. 11 dello Statuto dei diritti del contribuente, relativi all'applicazione della normativa a casi concreti, l'Agenzia con circolare n. 3 del 23 marzo 2021, ha fornito i primi chiarimenti in relazione al funzionamento dell'imposta e, dal settembre 2021 ha iniziato a corrispondere alle istanze pervenute.

Secondo quanto ha riferito l'Agenzia, dalle istanze pervenute le problematiche principali riguardano il superamento delle soglie dimensionali, la determinazione della base imponibile dell'imposta in presenza di più operatori che intervengono nella filiera, la nozione di pubblicità mirata, il servizio di messa a disposizione di un'interfaccia digitale multilaterale che consente agli utenti di essere in contatto e di interagire tra loro nell'ambito del gioco e delle scommesse *on line*, il servizio di messa a disposizione di un'interfaccia digitale multilaterale.

Tra le difficoltà gestionali del tributo, l'amministrazione segnala quelle connesse al controllo del corretto assolvimento dell'obbligazione tributaria e all'eventuale recupero dell'imposta dovuta e non versata, in particolar modo in relazione a soggetti non residenti.

Si fa riferimento, nello specifico, sia all'individuazione dei soggetti passivi dell'imposta, che presuppone l'accertato superamento delle soglie dimensionali anche a livello di gruppo operante in ambito internazionale, sia alla determinazione della base imponibile del tributo.

3.5.5. Il regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all'estero

L'art. 1, commi da 152 a 159, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, ha introdotto, al fine di favorire gli investimenti in Italia da parte di soggetti non residenti, in alternativa alla disciplina ordinaria, un regime fiscale speciale applicabile a talune categorie di soggetti in presenza di specifiche condizioni.

In particolare, il comma 152 ha inserito nel testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) di cui al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, l'art. 24-*bis* il quale stabilisce che, in deroga al principio della tassazione mondiale di cui all'art. 3, comma 1, dello stesso TUIR, le persone fisiche che trasferiscono la propria residenza in Italia possono optare per l'assoggettamento a imposta sostitutiva dei redditi prodotti all'estero, individuati secondo i criteri di cui all'art. 165, comma 2,

¹⁵¹ L'Agenzia delle entrate, con provvedimento del 15 gennaio 2021, ne ha definito le modalità applicative, compresi gli obblighi contabili e strumentali. Con il successivo provvedimento del 25 gennaio 2021, è stato approvato il modello DST (*Digital Services Tax*) per la dichiarazione dell'imposta, con le relative istruzioni e le specifiche tecniche per la trasmissione telematica dei dati e sono state definite le modalità di presentazione. In particolare, è stato previsto che i soggetti passivi devono inviare, in via telematica, entro il 30 giugno di ciascun anno, la dichiarazione contenente i ricavi percepiti nell'anno solare precedente e devono procedere al versamento dell'imposta entro il 16 maggio utilizzando il modello F24. I soggetti non residenti che non dispongono di un conto corrente presso sportelli bancari o postali situati in Italia effettuano il versamento mediante bonifico in euro a favore del Bilancio dello Stato. Con risoluzione n. 14 del 1° marzo 2021 è stato istituito il codice tributo per il versamento dell'imposta tramite modello F24 mentre, con la circolare n. 3 del 23 marzo 2021, sono stati forniti i chiarimenti interpretativi in merito al funzionamento dell'imposta.

del citato testo unico, sempreché non siano state residenti in Italia, ai sensi dell'art. 2, comma 2, in almeno nove dei dieci periodi d'imposta che precedono l'inizio del periodo di validità dell'opzione.

Per effetto dell'esercizio dell'opzione, relativamente ai redditi prodotti all'estero, il soggetto interessato deve versare un'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi delle persone fisiche calcolata in via forfettaria, a prescindere dall'importo dei redditi esteri percepiti. L'imposta sostitutiva sopra citata non si applica alle plusvalenze da partecipazioni qualificate realizzate nei primi cinque periodi di imposta di validità del regime.

L'imposta dovuta ammonta a centomila euro per ciascun anno d'imposta cui si riferisce la predetta opzione e a euro venticinquemila per ciascuno dei familiari, ai quali sono estesi gli effetti dell'opzione medesima. L'imposta è corrisposta in un'unica soluzione, entro la data prevista per il versamento del saldo delle imposte sui redditi. L'opzione è revocabile e, comunque, non produce più effetti decorsi quindici anni dal primo periodo d'imposta di validità dell'opzione.

Ai sensi dell'art. 1, comma 153, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, i soggetti che esercitano l'opzione per l'applicazione del regime fiscale speciale di cui all'art. 24-bis citato e i familiari ai quali gli stessi hanno chiesto di estendere gli effetti dell'opzione, non sono tenuti al versamento delle imposte sugli immobili situati all'estero (IVIE) e sul valore dei prodotti finanziari, dei conti correnti e dei libretti di risparmio detenuti all'estero di cui all'art. 19, commi 13 e 18, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In relazione al citato regime, che ha trovato applicazione a partire dall'anno di imposta 2017, si riporta nella sottostante tabella il riepilogo dei versamenti effettuati dai soggetti che hanno esercitato l'opzione nelle dichiarazioni per i periodi d'imposta 2017, 2018, 2019 e 2020, dettagliata a seconda della tipologia di optante.

TAVOLA 3.31

REGIME OPZIONALE DI IMPOSIZIONE SOSTITUTIVA DI CUI ALL'ART. 24-BIS DEL TUIR

Periodo d'imposta	Tipologia soggetto che ha esercitato l'opzione	Soggetti che hanno esercitato l'opzione	Importo versato
2017	Contribuente principale*	78	7.800.000
	Familiare**	20	500.000
	Totale	98	8.300.000
2018	Contribuente principale*	196	19.600.000
	Familiare**	67	1.675.000
	Maggiorazioni		3.400
	Totale	263	21.278.400
2019	Contribuente principale*	318	31.800.000
	Familiare**	111	2.775.000
	Maggiorazioni		16.350,49
	Totale	429	34.591.350,49
2020	Contribuente principale*	402	40.200.000
	Familiare**	147	3.675.000
	Maggiorazioni		4.478
	Totale	549	43.879.478
2021	Contribuente principale*	994	99.400.000
	Familiare**	345	8.625.000
	Maggiorazioni		24.229
	Totale	1339	108.049.229

Importi in euro

*Importo imposta dovuta € 100.000.

** Importo imposta dovuta € 25.000.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel corso del 2021 l'Agenzia ha risposto a 348 interPELLI aventi ad oggetto questioni riferite al predetto regime.

In base a quanto riferito dall'Agenzia delle entrate, complessivamente l'opzione è stata esercitata, per il periodo di imposta 2021 da 1339 contribuenti (994 contribuenti principali e 345 familiari) generando un gettito complessivo di 108 milioni di euro, mentre nel periodo d'imposta precedente l'opzione è stata invece esercitata da 549 soggetti (402 contribuenti principali e 147 familiari) e il gettito complessivo è stato di 43,8 milioni di euro. Dalla sua introduzione il numero di beneficiari ha fatto registrare un costante, sensibile incremento.

Le scarse informazioni disponibili non consentono di conoscere l'ammontare dei redditi esteri sui quali agisce l'imposta sostitutiva, né le imposte ordinarie che sarebbero state effettivamente prelevate su tali redditi in assenza del regime sostitutivo.

Continua a essere arduo valutare la rispondenza della misura alla finalità della stessa, così come dichiarata nella relazione illustrativa alla legge di bilancio per il 2017, "di favorire gli investimenti in Italia da parte di soggetti non residenti". La disciplina, infatti, appare principalmente indirizzata a favorire soggetti che possono ritrarre fonti di reddito da più paesi e che trasferiscono la propria residenza in Italia per finalità lavorative (come nel caso, probabilmente frequente, degli sportivi professionisti), residenziali o per altre ragioni, senza tuttavia esigere come pure ci si sarebbe dovuto attendere, un tangibile collegamento con la realizzazione di investimenti produttivi nel Paese.

3.6. *L'attività antifrode*

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

3.6.1. *L'attività antifrode della Guardia di finanza*

Le indagini svolte dalla Guardia di finanza nel 2021 confermano come la criminalità economica e la criminalità organizzata ricorrano ai reati di natura tributaria non solo con la finalità di evadere le imposte, ma anche per rivestire di apparente legalità flussi finanziari riconducibili ad altri gravi illeciti, come il riciclaggio, la corruzione, l'indebita percezione di finanziamenti nazionali o europei e la bancarotta.

In questo contesto, a schemi illeciti consolidati e ricorrenti si accompagnano forme di evasione innovative, anche complesse, nell'ambito delle quali ingenti risorse sottratte a tassazione vengono trasferite verso territori con legislazioni fiscali favorevoli o carenti sotto il profilo della trasparenza bancaria o societaria, al fine di nascondere capitali di origine illecita, schermare gli assetti proprietari e interrompere la tracciabilità dei flussi finanziari.

Emblematica, in tal senso, è stata l'indagine "Petrol-Mafie S.p.A.", coordinata dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e diretta dalle Procure della Repubblica di Roma, Napoli, Reggio Calabria e Catanzaro, che ha portato alla luce una vera e propria "spartizione a tavolino" del mercato dei prodotti energetici, attraverso relazioni tra esponenti della criminalità organizzata campana, calabrese e siciliana ed imprenditori del settore, che pianificavano e attuavano la sistematica evasione dell'IVA e delle accise. L'indagine ha condotto all'esecuzione di 112 misure cautelari personali e al sequestro di beni per quasi un miliardo di euro.

Le esperienze operative più recenti confermano, inoltre, che molti sistemi imprenditoriali illegali si basano sull'utilizzo strumentale di aziende "apri e chiudi", di solito nella forma dell'impresa individuale, intestata a prestanome, con un ciclo di vita relativamente breve (due o tre anni), funzionali alla sistematica violazione degli obblighi fiscali e contributivi, all'importazione di merci contraffatte o insicure e al riciclaggio di capitali illeciti. Tali imprese rimanevano attive per un massimo di 2/3 anni e adempivano formalmente agli obblighi dichiarativi, salvo poi essere sostituite da aziende formalmente riconducibili a soggetti diversi ma di fatto agli stessi imprenditori, in modo da omettere il versamento dei debiti fiscali e contributivi accumulati.

Tra le indagini concluse nel 2021 viene segnalata quella del Nucleo di polizia economico-finanziaria di Firenze nei confronti di uno studio associato che gestiva numerose imprese riconducibili a soggetti di etnia cinese operanti nei distretti fiorentino e pratese del tessile, conclusa con l'esecuzione di 30 misure cautelari personali e sequestri per oltre 40 milioni di euro per i reati di associazione per delinquere finalizzata alla bancarotta fallimentare e alla sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte.

Vengono ricordati, inoltre, i decreti di sequestro preventivo eseguiti nel novembre-dicembre 2021 dal Nucleo di polizia economico-finanziaria di Roma, per un importo complessivo di oltre 1,3 miliardi di euro, a seguito di analisi di rischio dell'Agenzia delle entrate e di approfondimenti delegati al predetto Reparto del Corpo dalla locale Procura della Repubblica.

Grande rilevanza hanno avuto, ai fini delle indagini sulle frodi fiscali, le informazioni desumibili dalle fatture elettroniche. Come noto, infatti, la fatturazione elettronica permette di acquisire automaticamente e in tempo reale i dati delle fatture emesse e ricevute, superando i limiti dei precedenti obblighi comunicativi che, nei casi di frode, risultavano sistematicamente omessi o assolti con informazioni errate¹⁵².

Tra le numerose indagini svolte dai reparti del Corpo nel 2021, va ricordata quella della Compagnia di Este, che ha portato al sequestro preventivo di beni mobili e immobili per circa 18 milioni di euro nei confronti di un soggetto risultato essere il titolare di fatto di uno studio contabile e l'amministratore occulto di due società di capitali, utilizzate come "filtro" in una frode all'IVA. Anche grazie al patrimonio informativo della banca dati "Fatture e Corrispettivi", le investigazioni hanno permesso di ricostruire un giro di fatture per operazioni inesistenti di oltre 235 milioni di euro, con il coinvolgimento di 90 società dislocate su tutto il territorio nazionale, funzionali a immettere nel mercato, a prezzi altamente concorrenziali, prodotti elettronici di alta qualità acquistati da fornitori dell'Est Europa e destinati principalmente alla grande distribuzione organizzata.

Pure viene segnalata l'indagine dei Nuclei di polizia economico-finanziaria di Trieste e Napoli, che ha portato al sequestro preventivo di beni per 59 milioni di euro nei confronti di cinque soggetti ritenuti artefici di una frode fiscale nel settore della commercializzazione di carburanti per autotrazione. Le indagini hanno evidenziato l'esistenza di una società che ha assunto una posizione dominante sul mercato vendendo milioni di litri di prodotti energetici a società "cartiere" fittiziamente dichiaratesi "esportatori abituali" che, proprio in virtù di tale falsa qualifica, acquistavano i prodotti senza applicazione dell'IVA per poi rivenderli con applicazione dell'imposta ma senza il relativo versamento.

Nel 2021 i Reparti del Corpo hanno riservato una particolare attenzione anche alle frodi in materia di crediti d'imposta. Le attività investigative e di analisi hanno confermato i rischi di frode e di riciclaggio già segnalati dall'Unità di Informazione Finanziaria con comunicazione dell'11 febbraio 2021 e derivanti dall'eventuale natura fittizia dei crediti, dall'acquisto degli stessi con capitali di possibile origine illecita e dall'abusivismo finanziario di soggetti che effettuano plurime operazioni di compravendita, anche attraverso la costituzione di siti web o la diffusione di messaggi promozionali sui *social network*.

Gli illeciti emersi con maggiore frequenza riguardano:

- lavori edilizi necessari a conferire il diritto alla detrazione (e, conseguentemente, la facoltà di cessione del credito) non avviati;
- crediti oggetto di plurime cessioni "a catena" che coinvolgono imprese con la medesima sede e/o con gli stessi legali rappresentanti, sovente nullatenenti, irreperibili e/o gravati da precedenti penali: veri e propri "caroselli" di compravendite strumentali

¹⁵² A questo riguardo il Corpo manifesta l'auspicio di una estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica anche ai contribuenti forfettari in linea con la decisione di esecuzione (UE) n. 2021/2251 del Consiglio del 13 dicembre 2021, che ha autorizzato l'Italia a prorogare la fatturazione elettronica obbligatoria al 31 dicembre 2024 senza più l'esclusione dei soggetti minimi.

- immobili sui quali sarebbero stati eseguiti gli interventi agevolati non riconducibili ai beneficiari originari delle detrazioni (primi cedenti);
- lavori edilizi incompatibili con le dimensioni imprenditoriali dei soggetti che li avrebbero effettuati e che acquistano la titolarità dei crediti con lo “sconto in fattura”;
- provviste ottenute con la monetizzazione dei crediti trasferite all'estero o reinvestite in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative (es. criptovalute).

Nel 2021 una particolare attenzione è stata rivolta anche ai crediti d'imposta per ricerca e sviluppo, la cui crescita, da un lato, può essere spiegata da dinamiche fisiologiche legate al legittimo utilizzo di tali crediti a fronte di effettivi investimenti agevolabili ma, dall'altro, è attribuibile alla diffusione di fenomeni fraudolenti, sovente ideati da società di consulenza e da pseudo-organismi di ricerca.

L'attenzione dei Reparti si è concentrata, in particolare, su posizioni palesemente incoerenti rispetto ai presupposti oggettivi e soggettivi della misura agevolativa. Tali incoerenze sono individuabili quando l'attività di ricerca e sviluppo, soprattutto se interna all'azienda, è difficilmente compatibile con l'attività economica dichiarata, con la struttura organizzativa dell'impresa e con l'assenza di costi per l'attività di ricerca e sviluppo negli anni precedenti all'istituzione del credito d'imposta.

Significativa, al riguardo, è l'operazione realizzata dal Nucleo di polizia economico-finanziaria di Brescia e dalla Tenenza di Pisogne che ha portato all'esecuzione di 26 misure cautelari personali e di un sequestro preventivo di oltre 21 milioni di euro all'esito di indagini condotte anche all'estero (Croazia, Slovacchia, Ungheria e Malta) nei confronti di 126 società e 104 persone fisiche, per i reati di associazione per delinquere finalizzata al riciclaggio dei proventi di frodi fiscali realizzate anche mediante l'indebita compensazione di crediti d'imposta in esame.

Un altro settore d'indagine ha riguardato le illecite esternalizzazioni di manodopera, soprattutto nei settori della logistica e della movimentazione merci. Il fenomeno riscontrato riguarda la dicotomia tra l'assetto simulato dei rapporti negoziali (contratti di appalto e subappalto) e la realtà dissimulata (sommministrazione di manodopera, in violazione della normativa giuslavoristica), da cui consegue l'omesso versamento di tributi (in particolare IVA e ritenute fiscali) da parte delle società formalmente titolari dei rapporti di lavoro, la compressione della base imponibile retributiva (e contributiva) dei lavoratori, mediante utilizzo in busta paga di voci esenti (trasferite, mensa, ristori salariali) e indebite compensazioni di imposte e contributi con crediti inesistenti. Emblematica al riguardo è stata l'indagine nei confronti di una multinazionale del Nucleo di polizia economico-finanziaria di Milano, che ha consentito di accertare l'emissione e l'utilizzo di fatture per operazioni soggettivamente inesistenti, preordinate a dissimulare fittizi contratti di appalto con società cooperative che omettevano sistematicamente il versamento delle ritenute da lavoro dipendente e dei contributi previdenziali ed assicurativi. A seguito delle indagini, la multinazionale ha assunto in proprio i lavoratori impiegati presso i siti logistici.

Nel 2021 è proseguita l'attività della Guardia di finanza per l'individuazione delle frodi fiscali internazionali in materia di imposizione diretta, sovente realizzate con il coinvolgimento di c.d. “*shell company*” o di società interposte (c.d. “*conduit company*”), prive di una struttura organizzativa idonea all'esercizio di un'attività economica.

A questo riguardo tra le principali indagini svolte vi è quella del Nucleo di polizia economico-finanziaria di Milano nei confronti di una multinazionale operante nell'ambito delle *Internet Content Provider*, che, attraverso una stabile organizzazione materiale non dichiarata rappresentata da un'infrastruttura tecnologica composta da oltre 350 *server*, ha distribuito in Italia contenuti digitali ad oltre 4 milioni di abbonati. Ne è scaturita la constatazione di una base imponibile IRES sottratta a imposizione per 432,8 milioni di euro e di ritenute non operate e non versate su *royalties* per 18,6 milioni di euro.

Con specifico riguardo alla collaborazione amministrativa, nel corso del 2021, il Corpo ha proseguito l'azione di contrasto all'evasione fiscale transnazionale ed ai fenomeni fraudolenti ad

essa correlati, anche rafforzando i rapporti di cooperazione con le controparti internazionali ed incentivando, quanto più possibile, il ricorso alle forme di interscambio informativo attivabili nei diversi comparti operativi.

L'entrata "a regime" del Manuale operativo sulla cooperazione internazionale - introdotto nel 2020 e aggiornato nel luglio 2021 - ha conferito un ulteriore impulso all'utilizzo delle procedure di mutua assistenza amministrativa in materia fiscale, quale strumento privilegiato di acquisizione d'informazioni non altrimenti ottenibili con i poteri previsti dalla normativa nazionale.

Nel settore delle Imposte dirette e dell'IVA, rilevante è stato l'interscambio informativo sia con i Paesi dell'Unione Europea - agevolato dalle basi legali rispettivamente fornite dalla Direttiva 2011/16/UE e dal Reg. (UE) 904/2010 - che con i Paesi extra-UE, mediante l'utilizzo della Convenzione multilaterale sulla mutua assistenza amministrativa e degli accordi bilaterali stipulati dall'Italia con le altre giurisdizioni.

Secondo quanto riferito dal Corpo, gli scambi informativi con l'estero nel 2021 sono risultati essere complessivamente n. 2.108, in aumento (+27 per cento) rispetto all'annualità precedente. Di questi, n. 1.481 sono stati oggetto di mutua assistenza amministrativa in materia di IVA e n. 627 in materia di Imposte sul reddito. L'aumento è ascrivibile alla graduale ripresa delle attività ispettive, temporaneamente sospese nelle fasi più acute dell'emergenza epidemiologica anche dagli organi collaterali esteri.

Inoltre, in applicazione della Convenzione stipulata nel 2019 con l'Agenzia delle entrate in materia di scambio automatico d'informazioni ex art. 16-*sexies* del d.l. n.119/2018, sono state inoltrate diverse richieste finalizzate ad acquisire elementi informativi principalmente in materia di:

- disponibilità di *asset* patrimoniali, finanziari ed assicurativi all'estero in violazione agli obblighi di monitoraggio fiscale;
- rilevazione di accordi preventivi sui prezzi di trasferimento e/o *tax rulings* ai fini della corretta applicazione della normativa in tema di *transfer pricing*.

L'interscambio informativo con i corrispondenti organi collaterali esteri e con gli organismi internazionali competenti *ratione materiae* si è altresì sviluppato:

1. attraverso l'utilizzo di innovativi strumenti per la collazione automatizzata dei dati e il potenziamento dell'analisi di rischio come il TNA - *Transaction Network Analysis*, entrato a regime a decorrere dal 1° gennaio 2021;
2. partecipando, unitamente al Dipartimento delle finanze e all'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia, alla delegazione italiana presso la *Task Force on Tax Crime and Others Crimes* (TFTC) dell'OCSE al fine di adeguare il dispositivo internazionale di contrasto ai reati tributari ed alle altre forme di criminalità economica nonché di favorire più efficaci forme di collaborazione tra le Autorità fiscali e di *law enforcement* degli Stati aderenti alla predetta Organizzazione.

Nella tavola che segue sono riepilogati i risultati finanziari dell'attività antifrode comunicati dalla Guardia di finanza.

TAVOLA 3.32

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA

	2017	2018	2019	2020	2021
Risultati finanziari attività antifrode*	33.973,3	38.352,1	39.040,2	32.767,4	40.420,8
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	1.694	1.721	1.862	1.659	2.108

* importi espressi in milioni

Fonte: Guardia di finanza

Nel 2021 si rileva un incremento sia dei risultati finanziari conseguiti, sia del numero di controlli rispettivamente del 23,4 e del 27,1 per cento rispetto all'anno precedente.

3.6.2. L'attività antifrode dell'Agenzia delle entrate

Nel 2021, l'Agenzia delle entrate ha proseguito l'attività di prevenzione delle indebite compensazioni di crediti d'imposta eseguite tramite modello F24, attraverso l'analisi e l'individuazione dei fenomeni caratterizzati da significativi profili di rischio. In particolare, è stata portata avanti l'attività di individuazione di specifici fenomeni di frode finalizzati alla costruzione e all'utilizzo di crediti d'imposta inesistenti, di tipo tributario e agevolativo. Le risultanze di quest'attività, unitamente ad altri specifici criteri selettivi finalizzati all'individuazione preventiva di operazioni che presentano profili di rischio, sono stati utilizzati per alimentare la procedura informatica automatizzata che consente di sospendere i modelli F24, ai sensi dell'art. 49-ter, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223. I modelli F24 sospesi sono analizzati dalle strutture territoriali dell'Agenzia, ai fini dell'eventuale scarto delle deleghe di pagamento. Inoltre, è proseguita l'applicazione della procedura automatizzata di scarto dei modelli F24 ai sensi dell'art. 2, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, che prevede:

- per i contribuenti a cui sia stato notificato il provvedimento di cessazione della partita IVA, ai sensi dell'art. 35, comma 15-bis, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, l'esclusione della facoltà di avvalersi, a partire dalla data di notifica del provvedimento, della compensazione dei crediti tramite modello F24. L'esclusione opera a prescindere dalla tipologia e dall'importo dei crediti, anche qualora questi ultimi non siano maturati con riferimento all'attività esercitata con la partita IVA oggetto del provvedimento, e rimane in vigore fino a quando la partita IVA risulti cessata;
- per i contribuenti a cui sia stato notificato il provvedimento di esclusione della partita IVA dalla banca dati dei soggetti passivi che effettuano operazioni intracomunitarie, ai sensi dell'art. 35, comma 15-bis del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, l'esclusione della facoltà di avvalersi, a partire dalla data di notifica del provvedimento, della compensazione dei crediti IVA.

Nella tavola seguente sono riportati i dati dei modelli F24 intercettati e scartati in fase di controllo preventivo dalla suddetta specifica procedura, che altrimenti sarebbero risultati perfezionati.

TAVOLA N. 3.33

MODELLI F24 INTERCETTATI E SCARTATI IN FASE DI CONTROLLO PREVENTIVO

N. operazioni scartate	N. soggetti coinvolti	Importo compensazioni scartate
4507	3410	26,6 milioni di euro

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel corso del 2021, tra i fenomeni di frode più gravi e insidiosi, sia dal punto di vista della diffusione sul territorio nazionale che in termini di perdita di gettito erariale, sono state riscontrate sia fattispecie già ricorrenti negli anni precedenti, alcune delle quali tuttavia realizzate con modalità differenti e più articolate, sia meccanismi di frode innovativi.

Anche nel 2021 la programmazione delle attività ha dovuto tener conto delle esigenze di sicurezza dettate dall'emergenza epidemiologica causata dal Covid-19, nonché ai nuovi scenari adattando le modalità operative e interventi urgenti su alcuni fenomeni come quelli connessi alle cessioni dei crediti derivanti da bonus edilizi, prevista dagli articoli 121 e 122 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto Rilancio), che, soprattutto nell'ultimo trimestre dell'anno, hanno impegnato gran parte del personale del Settore contrasto illeciti.

Ciò premesso, anche nel corso dell'anno in esame sono stati riscontrati fenomeni di frode IVA intracomunitaria, secondo schemi ormai consolidati. In estrema sintesi, il meccanismo si

basa sull'interposizione fittizia di un soggetto (*cartiera*, *missing trader* o *defaulter*) che, acquisendo la merce in regime di non imponibilità IVA, la rivende nel mercato interno incassando l'IVA dal cliente successivo ma non la riversa all'Erario: tale omesso versamento consente al *missing trader* di cedere la merce ad un prezzo inferiore al costo di acquisto (c.d. "sottocosto"). Gli acquirenti successivi (società "filtro" o "buffer") acquistano e rivendono la merce *tout court* applicando un margine di profitto che, pur essendo solitamente contenuto in termini percentuali, diviene più significativo in valori assoluti con l'aumentare dei volumi scambiati. Infine, l'ultimo acquirente nazionale ("broker") può, alternativamente, rivendere la merce ad un soggetto comunitario, dando vita ad un nuovo carosello fraudolento, oppure, grazie al mancato versamento dell'imposta, immettere i beni in consumo ad un prezzo più basso rispetto ai valori di mercato. Nel corso del 2021 è stata riscontrata una persistenza dei fenomeni di frode IVA nei settori tradizionali - elettronica di consumo, autoveicoli e prodotti di largo consumo - non avendo gli stessi risentito della contrazione generale dell'economia dovuta all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Particolarmente diffuso su tutto il territorio nazionale è il fenomeno delle frodi IVA realizzate mediante l'utilizzo di false dichiarazioni d'intento, che presenta una concentrazione nei settori della compravendita di autoveicoli e dell'elettronica di consumo. Il meccanismo è analogo a quello già esposto delle frodi IVA intracomunitarie, con la differenza che in tal caso l'acquisto senza applicazione dell'IVA avviene direttamente in Italia. In sintesi, la frode è caratterizzata dall'interposizione di società *cartiere* (*missing trader*), create con il solo e unico scopo di interporci fittiziamente nella catena commerciale. Tali soggetti si rendono debitori dell'intero ammontare dell'IVA attraverso l'acquisto del prodotto senza IVA - mediante l'utilizzo di una falsa dichiarazione d'intento - e la rivendita dello stesso a operatori nazionali con applicazione dell'imposta. L'omesso versamento dell'IVA consente a questi soggetti di effettuare vendite sottocosto ed immettere prodotti sul mercato ad un prezzo altamente competitivo ed impossibile da praticare da parte degli operatori regolari. Nel corso del 2021, è proseguita la tendenza discendente del fenomeno nel settore dei carburanti, già iniziato nel precedente anno, in conseguenza degli effetti dell'introduzione dell'art. 6 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, mentre permangono forti criticità nei settori degli autoveicoli e dell'elettronica di consumo già citati.

Nel corso del 2021, con provvedimento prot. n. 293390 del 28 ottobre 2021 del Direttore dell'Agenzia delle entrate, sono state altresì definite le modalità operative relative all'individuazione dei criteri di analisi del rischio e di controllo delle procedure di invalidazione e di inibizione al rilascio di nuove lettere d'intento che, a decorrere dal 1° gennaio 2022, sono applicate a tutti i soggetti che intendono effettuare acquisti non imponibili IVA, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera c), decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (come previsto dall'art. 1, commi da 1079 a 1083, della legge 30 dicembre 2020, n. 178).

Relativamente alle indebite compensazioni di crediti IVA, nel corso dell'anno, in linea con la tendenza registrata durante l'anno precedente, si è osservata un'ulteriore contrazione dei fenomeni di frode realizzati mediante l'abuso dell'istituto dell'accollo dei debiti tributari, previsto dall'art. 8 della legge 27 luglio 2000, n. 212, presumibilmente riconducibile all'efficace azione preventiva di contrasto realizzata mediante l'inibizione dell'utilizzo in compensazione di fittizi crediti d'imposta, anche in conseguenza delle modifiche normative adottate con il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124.

Oltre a ciò, nel corso del 2021, il Settore contrasto illeciti dell'Agenzia delle entrate ha proseguito le analisi del rischio finalizzate all'individuazione di soggetti che hanno utilizzato indebitamente in compensazione crediti d'imposta per ricerca e sviluppo, di cui all'art. 3 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 145 (codice tributo 6857), per i periodi d'imposta dal 2016 al 2021. L'analisi dei dati relativi ha evidenziato, come già nell'anno precedente, un elevato utilizzo dell'agevolazione per ogni anno di osservazione, che in parte può essere attribuita alla diffusione di fenomeni evasivi e fraudolenti di varia natura. In particolare, nel corso dell'anno sono stati individuati oltre 4 mila soggetti con profilo di rischio meritevole di approfondimenti,

segnalandone la posizione sia alle Direzioni regionali dell'Agenzia che al Comando Generale della Guardia di finanza.

Nel corso dell'anno 2021 è stata avviata la procedura automatizzata di sospensione delle deleghe di pagamento "modello F24" contenenti compensazioni che presentano profili di rischio, ai sensi dell'art. 37, commi 49-ter e 49-quater, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, e sono state inserite nella procedura posizioni a rischio individuate attraverso percorsi di analisi relativi all'utilizzo in compensazione di credito IVA, credito IRES, credito IRAP e crediti d'imposta per ricerca e sviluppo.

Nell'anno 2021, il Settore contrasto illeciti dell'Agenzia ha inserito nella procedura di sospensione la platea di soggetti indicata nella tavola che segue.

TAVOLA 3.34

SOGGETTI CON DELEGHE DI PAGAMENTO F24 SOSPENSE – ANNO 2021

Tipo credito	Codice tributo	N. Soggetti sospesi
IVA annuale	6099	115
IVA trimestrale	6036-6037	3
Credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo ¹⁵³	6857	109
Credito d'imposta per gli investimenti nel mezzogiorno ¹⁵⁴	6869	31
IRES saldo	2003	83
IRAP saldo	3800	14
	Totale	355

Fonte: Agenzia delle entrate

Ulteriori gravi condotte fraudolente riscontrate sono legate alle cessioni di crediti agevolativi. Nel corso dell'ultimo trimestre dell'anno 2021, l'Agenzia ha intrapreso uno specifico percorso di analisi dei bonus agevolativi ceduti ai sensi degli articoli 121 e 122 del decreto-legge 19 maggio 2020, 34 (c.d. *Decreto Rilancio*) e transitati nella Piattaforma "Cessione Crediti" dell'Agenzia medesima. Sin da subito sono emerse evidenti criticità in riferimento alla spettanza di tali crediti in capo ai primi cedenti, ed è stato osservato uno spregiudicato utilizzo di cessioni multiple prima della loro monetizzazione presso gli istituti di credito. L'analisi approfondita delle centinaia di posizioni esaminate e la forte volatilità di tali crediti, trasferiti e monetizzati in tempi brevissimi, ha richiesto l'adozione di un'incisiva e rapida strategia di contrasto mirata alla sospensione delle posizioni creditorie caratterizzate da manifesta inesistenza e conseguente coinvolgimento degli organi di giustizia per l'adozione delle dovute misure cautelari.

Nell'ambito di tale attività, è stato complessivamente sospeso un importo pari a circa 4 miliardi di crediti inesistenti, transitati dalla piattaforma "Cessione Crediti".

Nel corso del 2021 il Settore contrasto illeciti dell'Agenzia delle entrate ha sviluppato la propria azione di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali mediante diversi piani operativi orientati sui contribuenti connotati da un maggior indice di pericolosità e/o sui fenomeni evasivi più gravi, diffusi e insidiosi. Sono stati valorizzati i dati e le informazioni scambiate nell'ambito del gruppo EUROFISC, *network* europeo per la lotta alle frodi istituito dall'art. 33 del Reg. UE 904/2010, anche facendo uso di strumenti e modalità innovativi, tra i quali:

- l'applicativo "St.A.F.", mirato all'istituzione di una piattaforma informatica di presidio avverso gli operatori fraudolenti (tipicamente, *missing trader* o *defaulter*), utilizzabile da parte di tutte le strutture dell'Agenzia delle entrate, sia centrali che locali e dalla Guardia di Finanza;
- la "Follow Up Action", prevista dalle modifiche recentemente introdotte al Reg. n. 904/2010, con alcune Amministrazioni fiscali di altri Paesi membri dell'Unione Europea, che consente l'individuazione di potenziali *missing trader* nazionali ancor prima che venga posta in essere la transazione tra la conduit company selezionata e il potenziale acquirente italiano;

¹⁵³ Ai sensi dell'art. 3, decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145.

¹⁵⁴ Ai sensi dell'art. 1, commi 98-108, legge 28 dicembre 2015, n.208.

- attività progettuali denominate “Mi.Tr.A.” (Missing Trader Azzerati) e “CONDUIT”, finalizzate a prevenire il danno erariale derivante dalle frodi IVA intracomunitarie attraverso la tempestiva cessazione della Partita IVA o l’esclusione dal VIES dei soggetti nazionali, responsabili dell’evasione dell’IVA, che operano come cartiere (missing trader o defaulter) in circuiti fraudolenti. Nell’ambito dei progetti Mi.Tr.A. e CONDUIT sono stati selezionati, nel corso del 2021, n. 122 *missing trader*, per un controvalore di fatture elettroniche emesse di oltre 700 milioni di euro di imponibile. Per tutti i soggetti è stata avviata la relativa attività istruttoria e la quasi totalità degli stessi ha già ricevuto il provvedimento di cessazione della Partita IVA o di esclusione dal VIES. Alcune indagini di più ampio respiro scaturite da detti progetti sono attualmente in corso di svolgimento e sono state oggetto di segnalazione alla Procura Europea.
- collaborazione e cooperazione istituzionale con la Procura europea («EPPO»).

In tema di cooperazione internazionale l’Agenzia, insieme alla Guardia di Finanza e all’Agenzia delle dogane e dei monopoli, è presente sulla piattaforma EUROFISC, che scambia dati e informazioni per la tempestiva individuazione di soggetti coinvolti in frodi intracomunitarie, partecipa attivamente a numerosi specifici gruppi di lavoro promossi dalla Commissione Europea e dall’OCSE e segue diversi controlli multilaterali attivati in materia di frodi fiscali.

3.6.3. L’attività antifrode dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli

Riferisce l’Agenzia che nell’anno 2021 sono state trattate richieste attive e passive di cooperazione amministrativa in materia di origine preferenziale per un totale di 3.698 documenti, con un notevole incremento rispetto all’anno precedente, mentre in materia di mutua assistenza amministrativa doganale, le richieste trattate sono state 837.

Per quanto attiene i maggiori diritti accertati, connessi a controlli scaturiti da richieste di mutua assistenza amministrativa in materia doganale e cooperazione amministrativa in materia di origine preferenziale, gli strumenti di archiviazione attualmente presenti non consentono la consuntivazione separata del dato che confluisce nel totale dei risultati di settore.

In merito alla collaborazione tra Stati, è stata costantemente rappresentata, alle amministrazioni estere, l’importanza e la necessità di predisporre le richieste di assistenza da parte delle stesse, sulla base di una preventiva analisi finalizzata all’identificazione di quelle spedizioni che presentano maggiori elementi di rischio, specialmente in tutti quei casi in cui le richieste ricevute sembrano rivestire più il carattere di estrazioni massicce di dati da utilizzare come elementi di “riscontro/conformità/regolarità” di transazioni commerciali, piuttosto che rappresentare il risultato di una attività investigativa finalizzata all’acquisizione di ulteriori elementi informativi necessari per lo sviluppo dei controlli o per l’implementazione di un più efficiente sistema di analisi dei rischi.

Quanto alla cooperazione amministrativa in materia di IVA, nel 2021 le richieste di cooperazione IVA (attive e passive) sono state 2.343. Relativamente alle istanze passive, la percentuale delle risposte inviate entro i tre mesi dalla richiesta è stata superiore al 50 per cento, mentre il 21 per cento dei riscontri è stato fornito entro un mese dalla data della richiesta.

I controlli effettuati dagli uffici doganali su società oggetto di richieste di cooperazione amministrativa in materia IVA (attive, passive e controlli multilaterali) conclusi nel 2021, hanno portato ad una constatazione di maggiore imposta dovuta di 556 milioni di euro circa.

Nell’anno è proseguita l’attività di interscambio delle informazioni, con particolare attenzione alle transazioni relative a settori ritenuti più a rischio.

Relativamente alle segnalazioni complessivamente effettuate (per un totale di scostamenti evidenziati pari a oltre 1.803 milioni), per le quali i controlli sono stati completati nel corso dell’anno 2021, sono state constatate maggiori imposte pari a circa 151 milioni di euro.

Le informazioni acquisite nell’ambito della cooperazione IVA e della mutua assistenza amministrativa in materia doganale hanno supportato le attività di analisi mirate all’individuazione di soggetti a rischio e al contrasto dei fenomeni fraudolenti.

Quanto al fenomeno dell'evasione e delle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti, le attività di controllo ed i risultati conseguiti nel 2021 sono riepilogati nella tavola che segue, comprensiva di tutte le violazioni rilevate, comprese quelle amministrative, con sanzioni di ammontare superiore ad euro 1.000.

TAVOLA 3.35

EVASIONI E FRODI NEL SETTORE DELLA COMMERCIALIZZAZIONE E DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI
ANNO 2021

PRODOTTO ENERGETICO	Nr. Irregolarità	M.D.A. (Totali)*	M.D.A. (Accise)*
Gasolio	718	93.905.499	91.825.103
Benzina	30	169.633	167.584
G.P.L.	19	155.950	155.950
Oli lubrificanti	22	9.321.816	9.307.859
Altre preparazioni lubrificanti	5	154.230	154.230
Totale complessivo	794	103.707.128	101.610.726

* Importi in euro.

Fonte: Agenzia delle Dogane e dei monopoli

Le principali fenomenologie fraudolente rilevate in Italia nel corso del 2021 riguardano:

- l'introduzione clandestina da altri paesi membri dell'U.E. di prodotti energetici impiegati come gasolio per autotrazione (i cosiddetti "*designer fuels*"). Dal punto di vista merceologico si tratta di prodotti che presentano le caratteristiche di oli lubrificanti, ma sono del tutto idonei all'uso, tal quali o diluiti, come carburante per motori. In tal modo vengono aggirate le norme relative ai controlli sulla circolazione intracomunitaria, in quanto gli oli lubrificanti, a differenza degli altri prodotti energetici, non sono sottoposti ai vincoli di circolazione armonizzati previsti dal regime generale delle accise; b) frodi I.V.A. sui carburanti;
- la destinazione di prodotto dichiarato per un uso esente/agevolato ed invece destinato in maniera fraudolenta ad uso maggiormente tassato;
- La frode in parola è attuata con differenti modalità, quali l'asserita denaturazione del prodotto, che in realtà non viene effettuata, e la rigenerazione e/o l'utilizzo di prodotti rigenerati (allo stato, si ha contezza di rigenerazioni avvenute solo in altri Paesi europei, ad. es. il Belgio).

In merito alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio internazionale connesso al contrabbando di merci e all'evasione dell'IVA negli scambi INTRA UE l'Agenzia ha fatto presente quanto segue.

Quanto al riciclaggio connesso a frodi IVA, per sotto-fatturazione di merci cinesi introdotte nella Unione, nell'anno 2021 sono state ulteriormente sviluppate le attività di analisi dei flussi transfrontalieri inerenti a merci di origine cinese introdotte nel territorio nazionale e della UE; in particolare, sono stati analizzati i dati dei quantitativi e dei controvalori dichiarati per acquisti INTRA-UE registrati da aziende con sede in Ungheria verso società commerciali aventi sede in Italia, determinando gli scostamenti e le anomalie tra il valore imponibile delle merci di origine cinese dichiarate oggetto di acquisto INTRA-UE e valore di transazione dichiarato al momento delle importazioni dirette dalla Cina¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Le analisi avevano rilevato potenziali rischi di trasferimento illecito di consistenti flussi valutari e finanziari dall'Italia verso l'Ungheria, per il pagamento delle differenze tra il valore imponibile dichiarato nelle scritturazioni contabili rispetto al vero prezzo di transazione, di molto superiore. I controlli avviati da parte degli uffici doganali territoriali sui soggetti segnalati hanno consentito di imputare per recupero di imposta IVA un imponibile pari a oltre 65 milioni, da cui scaturiscono oltre 14 milioni di IVA non versata. Le indagini di polizia giudiziaria e tributaria sinora condotte e tuttora in corso hanno evidenziato come una parte di questi scambi intra-comunitari sia meramente fittizia ed abbia tra gli scopi illeciti il trasferimento di ingenti flussi finanziari dall'Italia all'Ungheria, con considerevoli volumi di denaro contante depositato presso filiali bancarie ungheresi e mediante numerosissimi bonifici bancari non supportati da sottostante documentazione commerciale, disposti da titolari di rapporti bancari "collettori", non interessati ufficialmente dagli scambi INTRA UE di acquisto e cessione di beni e servizi.

Per corrispondere alle rilevanti minacce alla stabilità economica ed erariale derivanti da dette distorsioni di flusso, dal mese dicembre 2018 è stata rafforzata la collaborazione inter-istituzionale con l'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia ed in tale contesto la Financial Intelligence Unit (FIU) nazionale¹⁵⁶ ha confermato la sussistenza delle ipotesi inerenti ai segnalati fenomeni di riciclaggio internazionale, rilevando nei sistemi inter-bancari dell'Unione movimentazioni illecite di denaro contante e transazioni finanziarie irregolari o opache.

Sulla base delle attività di monitoraggio e aggiornamento condotte nel 2021 dall'Agenzia si deve ritenere che l'Ungheria non è più tra i paesi membri dell'Unione ove vengono registrati i maggiori flussi all'importazione di tessuti di origine cinese poi immessi in consumo in frode nel territorio italiano ed in altri Stati membri quali Francia, Spagna e Germania. Le elaborazioni condotte evidenziano, però che aziende con sede a Budapest sono ancora partner di rilievo per la cessione INTRA-UE di considerevoli volumi di prodotti cinesi, verso soggetti giuridici rappresentati da persone fisiche di nazionalità cinese; le analisi dei flussi condotte e le ispezioni realizzate da vari uffici territoriali di ADM evidenziano che per le società commerciali con sede in Ungheria ricorrono significativi elementi ad alto rischio di frode, quali persone fisiche con cariche aziendali in comune per decine di aziende commerciali, sedi legali, indirizzi e-mail e depositari delle scritture contabili identici sia tra le aziende ungheresi cedenti sia tra le aziende acquirenti italiane.

Nel dicembre 2021 sono state avviate specifiche indagini con richieste di mutua assistenza amministrativa tese a verificare l'effettiva esistenza di numerose società ungheresi risultate cedenti di ingenti volumi di merce di origine cinese. Le indagini, che coinvolgono 36 imprese italiane, sono tuttora in corso.

Quanto al fenomeno del riciclaggio connesso alla importazione e commercializzazione illecita di petrolio greggio, nel 2021 l'Agenzia ha concluso complesse indagini delegate dalla Procura distrettuale della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari, riguardanti l'importazione illecita di considerevoli flussi di petrolio greggio provenienti da nazioni fortemente destabilizzate dal punto di vista politico e militare.

Le indagini sono scaturite da specifiche analisi dei flussi import di oli minerali. Gli esiti delle investigazioni di polizia giudiziaria, svolte in collaborazione con la Guardia di finanza, hanno condotto la Procura a depositare l'avviso di conclusione delle indagini preliminari nel dicembre del 2021, ipotizzando a carico di otto persone fisiche e due società commerciali varie condotte illecite, comprese quelle previste dall'art. 648-bis c.p. (riciclaggio) e dall'art. 648-ter c.p., oltre all'illecito amministrativo dipendente dal reato di cui all'art. 25-octies del d.lgs. n. 231 del 2001 in relazione all'art. 648-ter c.p. (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita), per il conseguimento di rilevante vantaggio economico, derivante dall'acquisto di prodotto petrolifero, di provenienza illecita e destinato alla raffinazione, ad un valore nettamente inferiore (ai prezzi di mercato), con relativo profitto quantificabile in oltre 1.124.000.000 di euro. Per la medesima indagine sono previste ulteriori contestazioni di natura tributaria, al momento non ancora quantificabili.

Relativamente alla prevenzione e al contrasto della contraffazione e della evasione fiscale connessa a flussi dichiarati in importazione e in esportazione da persone fisiche al di fuori di attività imprenditoriali e soggetti non residenti, l'Agenzia riferisce di aver avviato sin dal 2020 un'attività di analisi e di controllo inerente a esportazioni e cessioni intra presentate da persone fisiche attraverso l'inserimento nel campo "esportatore" del proprio codice fiscale oppure da soggetti non residenti a elevato rischio di fittizietà, in particolare nei settori di beni di lusso – autentici o contraffatti – e dei beni tecnologici. Dalle recenti rilevazioni svolte, nel periodo "gennaio 2020 – dicembre 2021", il controvalore imponibile associabile a tale fattispecie, riguardante sia i flussi EXTRA-UE che quelli INTRA-UE, è pari a circa 47 milioni di euro. I controlli e le relative indagini penali sono tuttora in corso.

¹⁵⁶ Unità centrale nazionale che ha lo scopo di combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

È stato, inoltre, segnalata all'Agenzia delle Entrate, all'UIF della Banca d'Italia ed alle collaterali strutture estere la creazione di migliaia di aziende potenzialmente fittizie, per favorire il coordinamento delle indagini.

Ulteriori attività sono state volte alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e degli interessi patrimoniali della criminalità organizzata nelle movimentazioni transfrontaliere di merci e valuta.

Nell'ambito della collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA) sono state inoltrate 37 informative, che hanno coinvolto 269 soggetti (aziende e persone fisiche), per flussi finanziari aventi un controvalore pari a circa 10,7 milioni di euro.

In 27 casi le ricerche e le informative che sono state inoltrate hanno riguardato movimentazioni transfrontaliere di denaro contante, ritenute a rischio di riciclaggio, prevalentemente per contiguità dei soggetti alla criminalità organizzata.

In altri casi, le segnalazioni hanno individuato elementi di rischio inerenti al riciclaggio di ingenti somme di denaro nel settore dei giochi e delle scommesse da parte di 40 posizioni soggettive (tra persone fisiche e soggetti giuridici), considerevoli flussi di veicoli usati e loro parti dichiarati in esportazione dall'Italia e da altri stati membri verso la Libia ed altri paesi fortemente destabilizzati dal punto di vista politico e militare correlati a pagamenti in denaro contante oltre alla soglia legale, nonché elementi di rischio inerenti al riciclaggio e alla presenza di interessi patrimoniali della criminalità mafiosa nel commercio internazionale di prodotti farmaceutici e sanitari e nella gestione di farmacie nel territorio nazionale.

Nel 2021 l'Agenzia ha collaborato con varie Direzioni distrettuali antimafia e con diversi Organi di polizia giudiziaria ai fini del contrasto agli interessi patrimoniali della criminalità organizzata. Diverse centinaia i soggetti segnalati e rilevante l'ammontare degli elementi patrimoniali individuati.

Quanto alle movimentazioni transfrontaliere e sulle transazioni commerciali in denaro contante nell'anno 2021 sono state effettuate diciotto segnalazioni alle Ragionerie territoriali dello Stato per violazione dell'art. 49 del d.lgs. 231/2007, per un controvalore superiore a 400.000 euro.

Nell'anno 2021, l'azione di contrasto all'evasione e alle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti è stata condotta sia con riguardo alle accise, in applicazione dell'art. 18 del TUA, sia relativamente all'IVA, in collaborazione con i competenti Uffici dell'Agenzia delle Entrate, in ottemperanza all'art. 64 del d.P.R. n. 633/1972.

Relativamente al contrasto alle frodi nel settore delle accise, ha trovato applicazione la determinazione direttoriale dell'ADM prot. n. 138764 del 10 maggio 2020, che ha disposto l'utilizzo obbligatorio dal 1° ottobre 2020 del documento elettronico e-DAS per la circolazione nazionale dei carburanti per autotrazione¹⁵⁷.

Mediante il sistema e-DAS e gli applicativi informatici che ne consentono l'interrogazione, l'Agenzia, dopo otto mesi di piena operatività, ha effettuato il bilancio di tutti i depositi commerciali nazionali di carburante (complessivamente 1371 depositi).

La distribuzione per i depositi nazionali dello scarto percentuale (*quantità uscente – quantità entrante*)/*quantità uscente* riferito, rispettivamente, al gasolio ed alla benzina è riportato nei seguenti grafici.

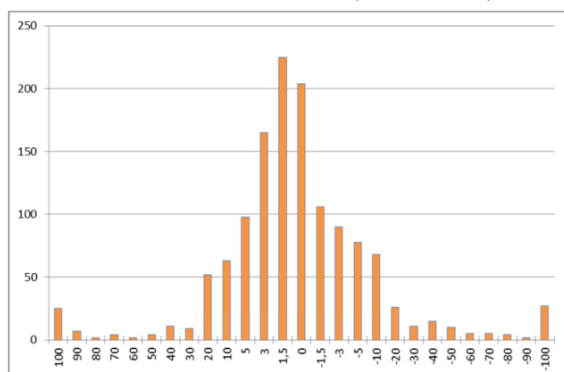
¹⁵⁷ Il documento costituisce una dichiarazione, resa da parte di un deposito speditore, del quantitativo di carburante legittimamente trasferito ad un deposito destinatario o ad un impianto di distribuzione di carburante.

In particolare, per un determinato deposito, le quantità entranti e le quantità uscenti sono definite, rispettivamente, dagli e-DAS ricevuti, come emessi da altri depositi e dagli e-DAS emessi dal deposito stesso.

Tale circostanza definisce un sistema di controllo che consente ad ADM di avere aggiornato, in tempo reale, il bilancio tra quantità entranti ed uscenti, per ciascun deposito commerciale di carburanti, sulla base dei dati dichiarati da tutti gli altri depositi.

GRAFICO 3.6

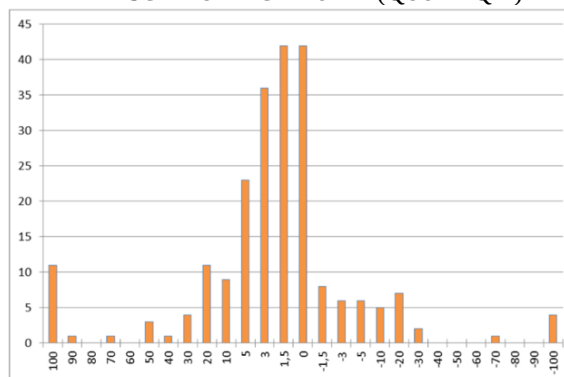
GASOLIO CARBURAZIONE –
SCARTO PERCENTUALE (QOUT – QIN)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei monopoli

GRAFICO 3.7

BENZINA CARBURAZIONE -
SCARTO PERCENTUALE (QOUT – QIN)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei monopoli

L'andamento è risultato sostanzialmente gaussiano per entrambi i carburanti e centrato verso valori leggermente superiori allo zero, come ci si attende in un periodo di ripresa dei consumi e di riduzione delle giacenze quale quello in esame (successivo al lock-down del 2020).

In questo modo è stato possibile evidenziare i depositi commerciali che hanno emesso e-DAS per un quantitativo di gasolio o di benzina superiore a quello risultante dagli e-DAS ricevuti da altri depositi.

Laddove il predetto sbilancio è risultato essere superiore alla capacità di stoccaggio del deposito (trattasi di 137 depositi), sono state attivate le conseguenti attività sul territorio.

A seguito delle verifiche effettuate sono state presentate comunicazioni notizia di reato relativamente a cinque depositi. Per uno di essi è stato possibile procedere alla revoca della licenza per altri sono ancora in corso le relative indagini.

Sulla base degli e-DAS emessi in eccesso dai predetti depositi commerciali, sono stati identificati una pluralità di distributori di carburante presso i quali è stata effettivamente constatata la presenza dei predetti carburanti adulterati. Nel mese di settembre, sono stati sequestrati dieci distributori, con stoccaggi irregolari per decine di migliaia di litri di gasolio non conforme alle previste specifiche commerciali.

Nel corso del 2021 hanno trovato attuazione le misure volte a elevare il livello di affidabilità dei depositi commerciali (art. 1, commi 1077 e 1128, lettere a) e b), della legge n. 178/2020).

A ciò si aggiungano, con specifico riferimento all'IVA¹⁵⁸ gli interventi normativi che si sono succeduti a partire dal 2017 a tutela dell'IVA sui carburanti, e che hanno introdotto:

- l'obbligo di pagamento dell'IVA sui carburanti all'atto della loro estrazione dal deposito senza possibilità di utilizzo della dichiarazione di intento¹⁵⁹;
- l'obbligo di fatturazione elettronica nel settore dei carburanti;
- l'autorizzazione di ADM per i soggetti che intendono detenere ed estrarre carburanti presso depositi di terzi¹⁶⁰;
- l'obbligo dell'indicazione dell'IVA pagata e del soggetto che ha effettuato il versamento sull'e-

¹⁵⁸ Va tenuto presente che, relativamente alla vigilanza sull'IVA nazionale gravante sui carburanti, gli Uffici di ADM cooperano con gli Uffici dell'AE per l'accertamento dell'imposta dovuta dalle imprese i cui depositi e stabilimenti sono sottoposti alla vigilanza degli uffici stessi, in ottemperanza all'art. 64 del d.P.R. n. 633/72.

Infatti, ferma restando la competenza dell'AE sul tributo, nello specifico settore dei carburanti, il controllo sull'IVA può essere effettuato con maggior efficacia utilizzando i dati sui relativi flussi merceologici a disposizione di ADM in applicazione del Testo Unico delle Accise (d.lgs. 504/95).

¹⁵⁹ Cfr. art. 1, commi da 937 a 944 della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

¹⁶⁰ Cfr. art. 1, commi da 945 a 957 della legge 27 dicembre 2017, n. 205; d.m. 12 aprile 2018.

DAS¹⁶¹.

Sulla base del quadro normativo descritto nel corso del 2021 è stata completata l'istruttoria su 89 istanze. La quasi totalità di tali istanze ha avuto come esito provvedimenti di diniego, in quanto la Società richiedente o la relativa catena di approvvigionamento non risultavano in linea con i prescritti requisiti normativi relativamente all'affidabilità economica, in considerazione della presenza di soggetti che erano risultati *missing trader* relativamente alla catena del valore dell'IVA.

I medesimi controlli sono stati, altresì effettuati su società autorizzate anteriormente all'emanazione delle nuove disposizioni normative e, quindi, già operative nel settore.

In carenza dei previsti requisiti ovvero in caso di riscontro di gravi irregolarità alle quali è conseguito un provvedimento di recupero dell'IVA, sono stati attivati i relativi procedimenti di revoca dei provvedimenti necessari per l'esercizio fiscale dei depositi, che hanno portato all'emanazione del relativo provvedimento divenuto in diversi casi già definitivo.

Relativamente all'IVA sui carburanti, ADM ha sviluppato un indicatore proprietario, per fornire tale stima sulla base dell'analisi dei flussi merceologici antieconomici (cioè dei carburanti trasferiti tra depositi con tragitti stradali eccessivamente lunghi rispetto a quelli ordinari del settore).

La metodologia di quantificazione ha evidenziato che la frode IVA nel settore era estesa a circa il 7 per cento dei quantitativi complessivamente erogati. L'applicazione delle misure introdotte con le disposizioni ricordate nonché l'attuazione dell'e-DAS hanno consentito di ridurre drasticamente i flussi di carburanti antieconomici.

L'attività di ADM sta comportando un recupero di imposta di circa 69.000.000 euro/mese, con un tendenziale annuo di quasi 830 milioni di euro.

GRAFICO 3.8

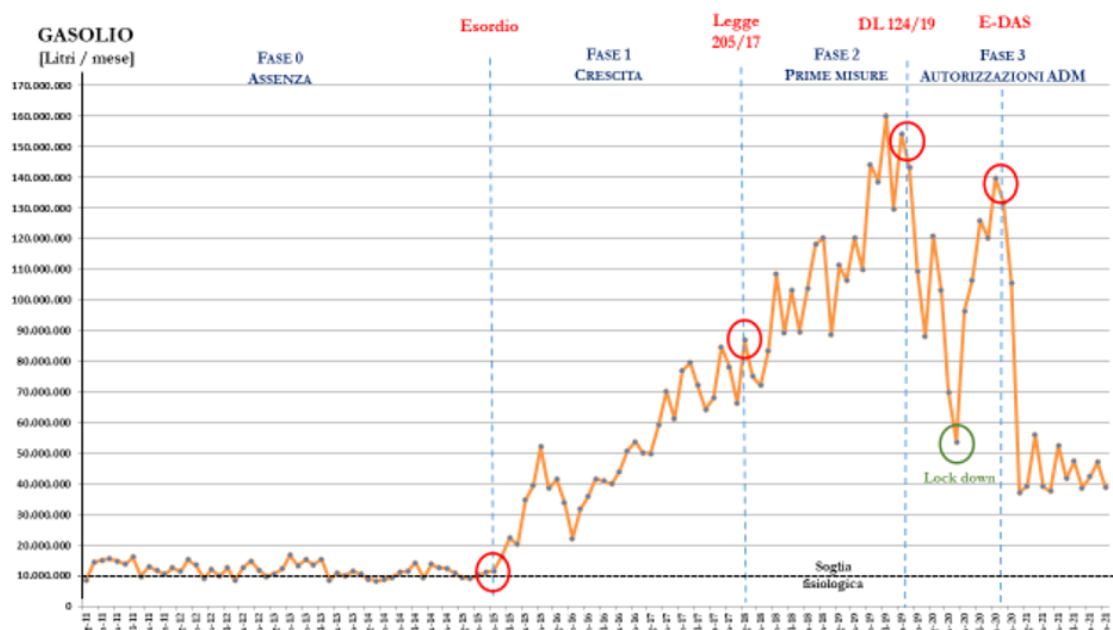
BENZINA CARBURAZIONE – QUANTITATIVO MENSILE CARATTERIZZATO DA TRASFERIMENTO ANTIECONOMICO DA UE



¹⁶¹ Cfr. art. 1, commi 937 e 958 della legge 27 dicembre 2017, n. 205; art. 11 del d.l.124/2019.

GRAFICO 3.9

GASOLIO CARBURAZIONE – QUANTITATIVO MENSILE CARATTERIZZATO DA TRASFERIMENTO ANTIECONOMICO DA UE



3.7. I reati tributari

Come già evidenziato in passato, il rilievo che l'intervento penale dovrebbe avere nell'azione di contrasto delle più gravi forme di evasione fiscale nei diversi settori tributari e, specificamente, in quello dell'IVA e della imposizione sui redditi, dovrebbe comportare accurate e sistematiche analisi per valutare gli effetti concretamente prodotti dalle norme sia in termini di diretto recupero delle somme evase, sia per ciò che attiene alla concreta deterrenza esercitata.

In assenza di tali analisi, che finora né il Ministero della giustizia né le diverse articolazioni dell'Amministrazione fiscale risultano aver effettuato, è qui possibile riassumere soltanto il numero di segnalazioni di reato inviate alle procure della Repubblica dagli organi di controllo, nonché esporre alcuni dati sui reati tributari di cui al d.lgs. n. 74 del 2000 forniti dal Ministero della giustizia.

Va ricordato come la disciplina penale tributaria contenuta nel citato d.lgs. n. 74 sia stata ripetutamente e profondamente modificata negli ultimi anni, prima a seguito dell'emanazione dei decreti legislativi n. 128 del 5 agosto 2015 e n. 158 del 24 settembre 2015 e, successivamente, in direzione contraria, con il d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 operante dal 2020.

Più precisamente, con il d.lgs. n. 128 è stato depenalizzato il c.d. "abuso del diritto", stabilendo che le operazioni abusive non danno luogo a fatti punibili ai sensi delle leggi penali tributarie, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative tributarie (art. 10-bis, comma 13), mentre con il d.lgs. n. 158, sono state, tra l'altro, sensibilmente innalzate le soglie di punibilità previste dagli artt. 4 (dichiarazione infedele), 10-bis (omesso versamento di ritenute), 10-ter (omesso versamento di IVA) e ridotte le fattispecie che concretizzano i reati di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici e di infedele dichiarazione (artt. 3 e 4).

Tali misure hanno portato ad una notevole riduzione delle notizie di reato segnalate alle procure penali già dagli ultimi mesi del 2015.

Di segno opposto l'intervento realizzato con l'art. 39, del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, con il quale, in particolare, è stato previsto l'innalzamento delle pene edittali, minime e massime, di

numeroso fattispecie di reato; l'abbassamento delle soglie di rilevanza penale dell'imposta evasa o degli elementi attivi sottratti all'imposizione, per specifici delitti tributari; l'enucleazione di una nuova fattispecie penale collegata all'estensione del *reverse charge* ai fini del versamento delle ritenute per contrastare le pratiche di illecita somministrazione di manodopera; l'estensione della misura patrimoniale della confisca allargata, prevista dall'art. 240-bis c.p., a specifiche figure di reati tributari, delimitate ai sensi del nuovo art. 12-ter del d.lgs. n. 74/2000; l'inserimento del delitto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 74/2000 tra i reati presupposto della responsabilità delle società e degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato (art. 25-quinquiesdecies del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231).

Va ricordato, tuttavia, che in sede di conversione del decreto n. 124 non ha trovato conferma l'abbassamento delle soglie di punibilità previste dagli articoli 10-bis e 10-ter del d.lgs. n. 74 per i reati di omesso versamento delle ritenute e dell'IVA.

In mancanza di specifici elementi conoscitivi sui concreti effetti finanziari prodotti dai citati interventi sulla disciplina penale-tributaria, va ribadita l'esigenza di un orientamento costante nella posizione adottata dal legislatore penale, coerente con una effettiva strategia di lungo periodo del quale la gravità del fenomeno evasivo ha estremamente bisogno.

Si è già osservato nelle precedenti Relazioni sul Rendiconto come i dati disponibili non permettano di apprezzare in modo analitico l'impatto che la depenalizzazione dell'abuso operata nel 2015 può avere avuto sulla definizione amministrativa delle imposte dovute, tenuto anche conto che il restringimento dell'intervento penale dovrebbe aver comportato un correlato ridimensionamento dell'applicazione dell'istituto del sequestro preventivo finalizzato alla confisca di cui all'art. 1, comma 143, della legge n. 244/2007, che dovrebbe costituire un importante strumento di recupero delle imposte sottratte all'Erario per effetto dei comportamenti costituenti reato.

Sia dai dati forniti dalla Guardia di finanza che da quelli delle Agenzie delle entrate e delle dogane e dei monopoli, era emerso fino al 2019 un incremento del numero dei soggetti denunciati, proseguendo la crescita già manifestatasi nel 2017 e nel 2018 dopo la drastica flessione del 2016 conseguente agli interventi legislativi del 2015. Tale incremento si è evidentemente interrotto per effetto della situazione di emergenza intervenuta del 2020. 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.

3.7.1. I reati nel settore dell'imposizione sui redditi e dell'IVA

Nella tavola seguente sono riepilogate le violazioni tributarie penali, relative ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA, emerse dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di finanza nel periodo 2017-2021. Dopo la netta riduzione, nel 2020, delle situazioni emerse la cui causa è certamente ricollegata alla riduzione degli interventi determinata dall'emergenza sanitaria, nel 2021 si è registrato un aumento del 33 per cento dei soggetti denunciati, pur rimanendo il loro numero inferiore ai livelli del 2019 (-5,9 per cento). All'incremento si contrappone una riduzione delle violazioni accertate (-2,1 per cento). La diminuzione interessa soprattutto l'occultamento o la distruzione dei documenti contabili (-53,3 per cento) e l'omesso versamento di ritenute certificate (-10,8 per cento).

TAVOLA 3.36

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE NEI SETTORI DELLE IMPOSTE SUI REDDITI E DELL'IVA

	2017	2018	2019	2020	2021	Variazione % 2021 - 2020
Soggetti denunciati	12.375	13.957	14.540	10.264	13.676	33%
<i>di cui:</i> in stato di arresto	226	400	389	308	411	33%
Totale violazioni accertate	18.956	12.213	11.633	7.303	7.153	-2%
<i>di cui:</i>						
Emissione fatture per operazioni inesistenti	4.389	1.581	1.515	940	1.209	29%
Dichiarazione fraudolenta	4.704	2.670	2.557	1.706	1.737	2%
Dichiarazione infedele	1.153	883	837	451	509	13%
Omessa dichiarazione	3.708	2.772	2.576	1.310	1.602	22%
Occultamento / distruzione documenti contabili	2.616	2.901	2.750	1.695	792	-53%
Omesso versamento IVA	677	425	340	265	297	12%
Indebita compensazione	774	407	466	435	480	10%
Omesso versamento di ritenute certificate	362	231	235	194	173	-11%
Sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte	573	343	357	307	354	15%

Fonte: Guardia di finanza

Nella tavola che segue si espongono le violazioni penali tributarie denunciate dall'Agenzia delle entrate. I dati di sintesi prodotti dall'Agenzia evidenziano una rilevante riduzione del numero dei soggetti denunciati (-47,1 per cento) e delle violazioni accertate (-43,1 per cento), riflesso evidente della drastica riduzione dei volumi di attività posti in essere dalle strutture preposte ai controlli.

TAVOLA 3.37

VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE DENUNCIATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE

	2017	2018	2019	2020	2021
Soggetti denunciati	756	826	919	323	171
Totale violazioni accertate	2.251	2.356	2.482	812	462

Fonte: Agenzia delle entrate

Si rileva che le principali tipologie di violazioni constatate nel 2021 dagli uffici dell'Agenzia delle entrate sono connesse a:

- operazioni inesistenti (n. 291 violazioni);
- omessa dichiarazione (n. 61 violazioni);
- ricavi non dichiarati e/o costi non documentati (n. 20 violazioni);
- infedele dichiarazione (n. 24 violazioni);
- omessi versamenti IVA (n. 9 violazioni);
- crediti agevolativi indebitamente compensati (n. 45 violazioni);
- crediti non agevolativi indebitamente compensati (n. 7 violazioni);
- omessi versamenti delle ritenute (n. 5 violazioni).

Merita di essere segnalato che tra le fattispecie di reato denunciate dagli uffici dell'Agenzia delle entrate sembrerebbe non comparire la sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 74 del 2000.

Nella tavola che segue si confrontano per le diverse fattispecie, il numero di reati denunciati negli anni dal 2019 al 2021.

TAVOLA 3.38

FATTISPECIE DI REATO DENUNCIATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE
CONFRONTO 2019-2021

Violazioni relative a:	Nr. Violazioni		
	2019	2020	2021
operazioni inesistenti	1.305	517	291
omessa dichiarazione	169	65	61
ricavi non dichiarati e/o costi non documentati	166	49	20
infedele dichiarazione	227	78	24
omessi versamenti IVA	39	17	9
crediti agevolativi indebitamente compensati	82	68	45
crediti no agevolativi indebitamente compensati	-	9	7
omessi versamenti delle ritenute	19	9	5

Fonte: Agenzia delle entrate

3.7.2. I reati doganali

Quanto ai reati doganali, si evidenziano nella tavola che segue i risultati conseguiti dalla Guardia di finanza nel settore¹⁶².

Per quanto attiene alle frodi doganali, dopo la flessione verificatasi nel 2020, anno in cui si era interrotta la rilevante crescita del numero degli interventi che si era registrata nel triennio 2017-2019 per effetto dell'inserimento "tra gli interventi" anche dei controlli in materia di convenzione CITES (vedi nota in calce alla tavola), nel 2021 si è registrato un incremento del 10,8 per cento rispetto all'anno precedente. Viceversa, risulta in ulteriore diminuzione il numero dei soggetti denunciati, passato da 2.598 nel 2020 a 2.566 (-1,25 per cento). In ripresa il numero delle violazioni constatate, che sono passate da 4.947 nel 2020 a 5.126 nel 2021 (+3,62 per cento).

TAVOLA 3.39

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
FRODI DOGANALI

	2017*	2018	2019	2020	2021
Numero interventi	63.726	66.339	62.545	43.471	48.171
di cui in materia CITES	29.914	32.128	28.675	19.151	21.731
Soggetti denunciati all'A.G.**	2.192	3.176	3.040	2.598	2.566
di cui in materia CITES	46	39	39	30	30
Violazioni***	4.797	4.925	6.232	4.947	5.126

* dal 2017, a seguito dell'entrata in vigore d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, il numero degli interventi include anche i controlli in materia di CITES - Convenzione di Washington del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione

**dal 2018 nel settore sono riportati i dati dei denunciati in materia di accise

***dal 2019 nel settore sono riportati i dati delle violazioni in materia di accise

Fonte: Guardia di finanza

¹⁶² Si è già riferito al paragrafo 2.3 sull'attività svolta dalla Guardia di finanza in tema di contrabbando di tabacchi (tavola 2.76) e di contraffazione (tavola 2.77).

Quanto all'attività dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nella tavola che segue sono riportati i dati delle violazioni penali tributarie denunciate. Nel 2021 il numero dei soggetti denunciati aumenta, passando da 361 nel 2020 a 496 nel 2021. Anche le violazioni rilevate crescono ampiamente, passando complessivamente da 591 nel 2020 a 816 nel 2021 (+37,6 per cento). La crescita riguarda soprattutto il settore delle dogane che aumenta dell'83,2 per cento, meno il settore dell'IVA intracomunitaria e nazionale (+7,3 per cento), in controtendenza il settore delle accise le cui violazioni rilevate diminuiscono del 15,5 per cento.

TAVOLA 3.40

AGENZIA DELLE DOGANE - VIOLAZIONI TRIBUTARIE PENALI CONSTATATE

	2017	2018	2019	2020	2021
Soggetti denunciati	627	567	609	361	496
Totale violazioni accertate	923	1.368	1.061	593	816
<i>di cui:</i>					
<i>Accise</i>	203	141	190	84	71
<i>Dogane</i>	367	810	468	262	480
<i>IVA Intracomunitaria e Nazionale</i>	353	417	403	247	265

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Infine, sempre con riferimento ai procedimenti penali-tributari in materia di imposte sui redditi e di IVA, si espongono nella tavola che segue i dati forniti dal Ministero della giustizia concernenti il periodo 2017-2020, distintamente per i procedimenti conclusi presso gli uffici dei GIP e dei GUP e per i procedimenti trattati presso Tribunali in sede dibattimentale.

Permane anche nel 2020 il netto divario esistente, con riguardo ai diversi reati tributari, tra i procedimenti definiti e quelli definiti con condanna.

Le tabelle riportano il numero di procedimenti in cui sono presenti i reati segnalati, indipendentemente dal numero di indagati/imputati ai quali sono stati contestati ed ai reati connessi.

TAVOLA 3.41

PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI NEI TRIBUNALI ITALIANI - SEZIONE GIP GUP
CONTENENTI I REATI TRIBUTARI PREVISTI DAL D.LGS. N. 74 DEL 2000 NEGLI ANNI 2017-2020*

Reato	2017			2018			2019			2020		
	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna
Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2)	5.008	5.081	307	5.259	5.144	385	5.868	5.670	534	5.232	4.715	437
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3)	335	334	12	339	359	19	385	349	29	355	322	38
Dichiarazione infedele (art. 4)	3.022	3.125	37	2.763	3.049	42	2.089	2.289	54	1.609	1.597	43
Omessa dichiarazione (art. 5)	4.358	4.358	131	4.275	4.419	164	3.809	3.823	180	3.018	2.769	120
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8)	2.824	2.744	109	3.032	3.017	185	3.100	3.041	211	2.847	2.417	172
Occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10)	2.323	2.147	246	2.544	2.445	289	2.526	2.513	329	1.984	1.799	239
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 bis)	1.580	2.335	72	1.379	1.844	80	859	1.147	49	761	791	17
Omesso versamento di IVA (art. 10 ter)	2.201	3.786	93	1.706	2.680	88	909	1.436	62	730	928	38
Indebita compensazione (art. 10 quater)	712	667	30	968	758	53	1.031	976	76	1.058	894	62
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11)	403	391	16	420	417	25	539	495	29	442	404	32

I reati in elenco potrebbero essere presenti nella stessa imputazione o nello stesso procedimento.

Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

TAVOLA 3.42

PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI NEI TRIBUNALI ITALIANI - SEZIONE DIBATTIMENTO
CONTENENTI I REATI TRIBUTARI PREVISTI DAL D.LGS. N. 74 DEL 2000 NEGLI ANNI 2017-2020*

Reato	2017			2018			2019			2020		
	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna
Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2)	1.695	1.840	308	1.730	1.731	289	1.725	1.314	269	1.392	806	227
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3)	78	83	11	103	85	10	86	72	9	72	43	13
Dichiarazione infedele (art. 4)	914	987	120	816	892	139	892	742	137	597	424	114
Omessa dichiarazione (art. 5)	2.352	1.941	537	2.593	1.993	641	2.698	2.076	785	2.072	1.427	639
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8)	961	885	129	1.007	980	133	1.035	788	117	797	470	128
Occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10)	1.027	878	342	1.184	993	402	1.247	922	383	841	648	308
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 bis)	1.279	1.180	181	1.006	1.117	163	939	1.024	148	677	669	104
Omesso versamento di IVA (art. 10 ter)	1.744	1.763	384	1.408	1.446	356	1.264	1.321	369	781	835	277
Indebita compensazione (art. 10 quater)	347	281	91	375	298	85	482	347	102	402	260	74
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11)	172	143	37	196	189	47	213	164	41	165	92	26

I reati in elenco potrebbero essere presenti nella stessa imputazione o nello stesso procedimento.

Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

relativa al regime generale delle accise e dalla direttiva n. 2003/96/CE che riguarda la disciplina specifica per i prodotti energetici e l'elettricità.

La disciplina nazionale è contenuta nel testo unico delle accise approvato con il d.lgs n. 504/1995 e successive modifiche e integrazioni¹⁶³.

L'obbligazione tributaria sui prodotti energetici nasce al momento della fabbricazione o dell'importazione da un paese terzo nel territorio della U.E.; il diritto dello Stato a riscuotere l'accisa (esigibilità) sorge invece quando il prodotto lascia il "deposito fiscale" (stabilimento di produzione, come la raffineria o altro deposito in cui i prodotti vengono detenuti, sotto vigilanza fiscale, in regime di sospensione dall'accisa) per essere "impresso in consumo" nel territorio nazionale.

Quindi è il "depositario autorizzato" (titolare del deposito fiscale) che versa allo Stato l'accisa corrispondente alla quantità di prodotto "impresso in consumo" nel territorio nazionale. Si considera impresso in consumo ai fini dell'accise il prodotto che ha lasciato il "deposito fiscale" per essere detenuto presso un altro deposito in cui viene stoccato il prodotto "ad accisa assolta" (ad esempio i serbatoi dei distributori stradali di carburante).

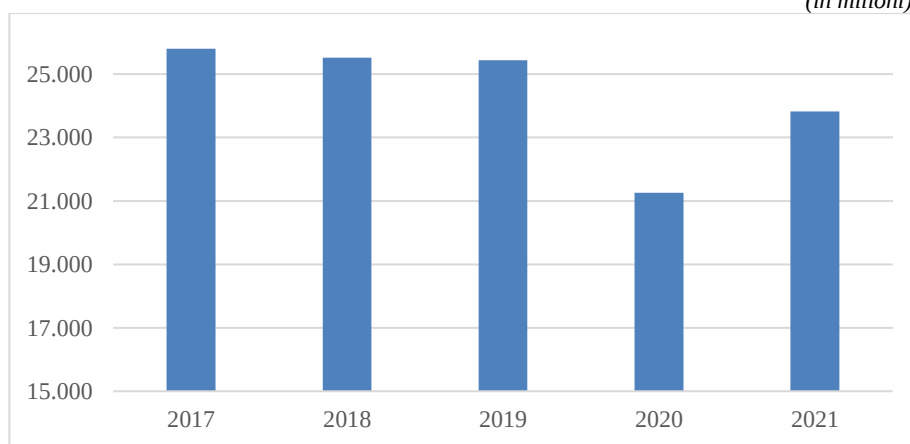
Si tratta di un sistema che, oltre a risultare semplice, facilita i controlli in quanto il numero di operatori coinvolti è limitato.

Il prezzo di cessione applicato dal depositario autorizzato comprende anche l'accisa versata allo Stato dallo stesso depositario autorizzato al momento dell'immissione in consumo; l'importo dell'accisa è inglobato nel prezzo di cessione e su tale prezzo viene calcolata l'Iva. Nello specifico, quindi, i gestori dei depositi ad imposta assolta e dei distributori stradali di carburanti pagheranno al fornitore dei prodotti il prezzo di cessione maggiorato dell'Iva al 22%.

GRAFICO 3.10

L'ANDAMENTO DELL'ACCISA PER GLI OLI MINERALI, ANNI 2017-2021

(in milioni)



Fonte: MEF dipartimento delle finanze – Bollettino Entrate tributarie, dicembre 2021

Gli acquirenti dei prodotti in qualità di consumatori finali, invece, pagheranno ai venditori un prezzo di vendita che è uguale al prezzo di cessione aumentato del margine di guadagno del gestore, maggiorato dell'IVA al 22 per cento. Questo è il prezzo al consumatore indicato sugli erogatori di carburante, mentre si intende per "prezzo industriale" il prezzo alla pompa al netto dell'accisa, dell'IVA e, per la benzina, dell'eventuale imposta regionale.

Il "prezzo industriale" ricomprende, quindi, anche i margini di raffinazione, di distribuzione e di commercializzazione.

¹⁶³ Da ultimo modificato dal d.lgs. 5 novembre 2021, n. 180 e dall'art. 5 del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215.

Le entrate

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)¹⁶⁴.

TAVOLA 3.43

1: CONSUMI DEI PRODOTTI PETROLIFERI UTILIZZATI COME CARBURANTE PER MOTORI
(MLD DI LITRI – KG PER IL GPL) - ANNI 2017-2021

Anno	Consumi benzina	Consumi gasolio	Consumi GPL autotrazione
2017	9.822	27.584	1.667
2018	9.874	28.866	1.614
2019	9.880	28.460	1.653
2020	7.786	23.840	1.309
2021	9.474	27.631	1.416

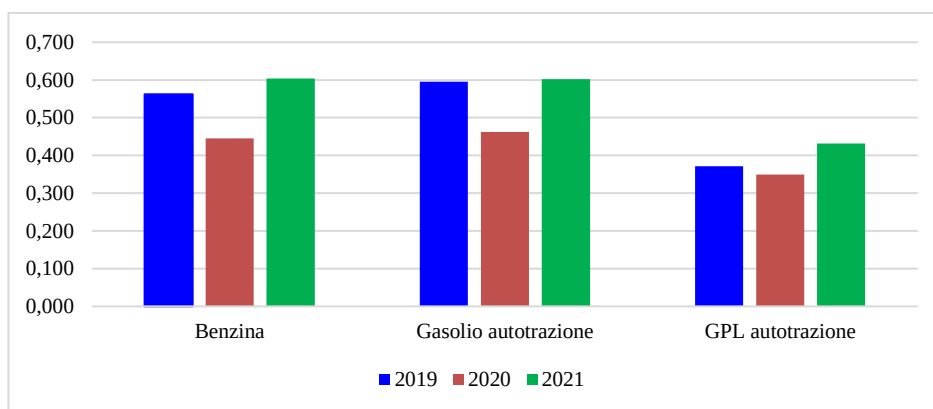
Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli – I dati del 2021 sono provvisori

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.

Il grafico 3.11. riporta l'andamento del prezzo medio industriale annuo (sul quale, con l'aggiunta dell'accisa, viene calcolata l'imposta sul valore aggiunto) delle tre tipologie di carburante nel triennio 2019–2021. Si rileva per tutti e tre 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.

GRAFICO 3.11

PREZZO INDUSTRIALE DEI PRINCIPALI PRODOTTI PETROLIFERI (€/LIT) NEL TRIENNIO 2019-2021



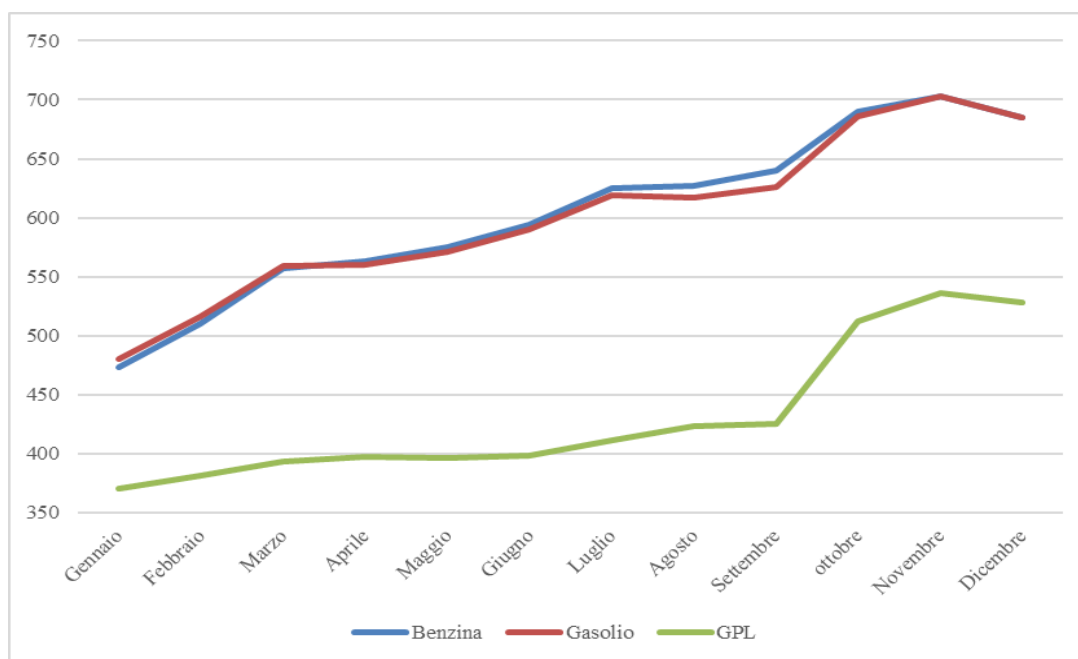
Fonte: Ministero dello sviluppo economico, prezzo annuale dei carburanti

¹⁶⁴ I dati si riferiscono alle imposte relative al Bilancio dello Stato (fonte: Bollettino delle entrate, Dipartimento delle finanze).

Nel grafico seguente, invece, è esposto l'andamento mensile del prezzo industriale dei tre carburanti che evidenzia la quasi totale sovrapposizione delle linee di benzina e gasolio¹⁶⁵, il costante aumento fino a novembre, quando raggiunge il picco più elevato, e la flessione dell'ultimo mese dell'anno. Alla fine del 2021 per tutti e tre i carburanti si riscontra un incremento superiore al 40 per cento.

GRAFICO 3.12

PREZZO INDUSTRIALE MENSILE DI BENZINA, GASOLIO E GPL NEL 2021 (€*1000//LIT)



Fonte: Ministero dello sviluppo economico, prezzo mensile dei carburanti

TAVOLA 3.44

ANNO 2021: PREZZO MEDIO INDUSTRIALE, ACCISA, IVA E
PREZZO AL CONSUMO (EURO/LIT)¹⁾

	Prezzo industriale	Accisa	Iva	Prezzo al consumo
Benzina	0,604	0,728	0,293	1,625
Gasolio autotrazione	0,602	0,617	0,268	1,487
GPL autotrazione	0,432	0,147	0,127	0,706

⁽¹⁾ Comprensivo dei margini di raffinazione e distribuzione

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

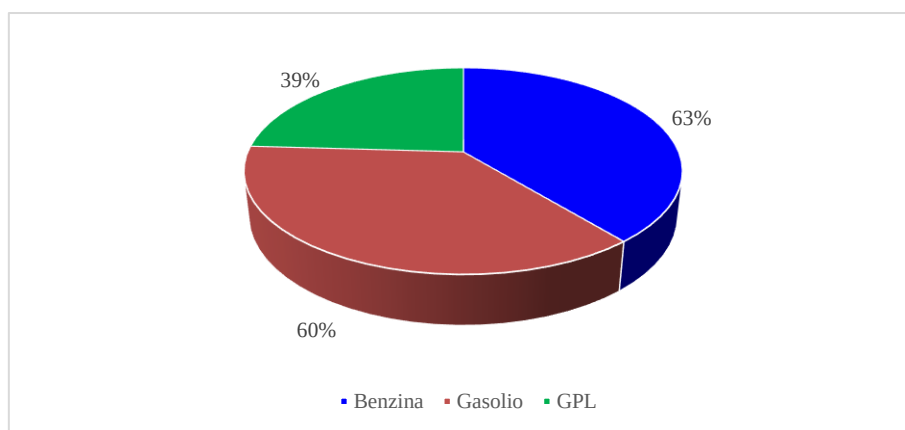
Nel lungo periodo (2011-2021), pur a fronte di un andamento caratterizzato da fasi di crescita (anni 2012-13) e periodi di diminuzione (anni 2015-16 e 2020), il prezzo della benzina è aumentato del 4,5 per cento, quello del gasolio del 2,6 per cento mentre quello del GPL è sceso del 6 per cento.

¹⁶⁵ Nel 2016 il prezzo industriale del gasolio era pari all'88 per cento di quello della benzina. Dal 2017 lo ha raggiunto e, negli anni successivi, anche superato.

Risulta in diminuzione, invertendo la tendenza dell'anno precedente, l'incidenza della fiscalità sul prezzo al consumo¹⁶⁶. Dai dati estratti dal Ministero dello sviluppo economico concernenti i prezzi medi alla pompa registrati nell'anno 2021, l'incidenza della fiscalità (grafico 3.13) è stata pari al 63 per cento per la benzina (era del 69 per cento nel 2020), al 60 per cento per il gasolio (62 per cento nel 2020) e al 39 per cento sul GPL (nell'esercizio precedente era pari al 42 per cento). Ponderando l'incidenza fiscale di ogni carburante con il relativo consumo si rileva che la fiscalità media sui prodotti petroliferi nel 2021 ha inciso per circa il 60 per cento del prezzo finale, facendo registrare un decremento di 5 punti percentuali rispetto al 2020.

GRAFICO 3.13

L'INCIDENZA FISCALE SUI PRODOTTI PETROLIFERI NEL 2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dello sviluppo economico, valori medi annuali

La fiscalità petrolifera non ha subito variazioni nel quinquennio preso a riferimento in termini di tassazione sui carburanti risalendo le aliquote di accisa, quanto alla benzina ed al gasolio, a quelle fissate con determinazione del Direttore generale di ADM prot. n. 88789 del 9 agosto 2012 successivamente confermate dall'art. 1, comma 487, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e, quanto al GPL per autotrazione, a quelle previste dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Nella tavola che segue si riportano, per completezza, i valori delle accise della benzina e del gasolio, (invariate dal 1° gennaio 2015), e i provvedimenti normativi degli ultimi 20 anni che li hanno regolati.

¹⁶⁶ L'accisa e l'aliquota IVA (pari al 20 per cento) sono rimaste invariate.

TAVOLA 3.45

ACCISE RELATIVE ALLA BENZINA E AL GASOLIO AUTO

Provvedimento				Benzina	Gasolio autotrazione
Tipo	Data	Numero	Decorrenza	€/1.000 litri	€/1.000 litri
Dpcm	15.01.1999		16.01.1999	541,84	403,21
Decreto-legge	24.12.2003	355	29.12.2003	558,64	
Decreto-legge	21.02.2005	16	22.02.2005	564,00	413,00
Decreto-legge	03.10.2006	262	03.10.2006		416,00
Decreto legislativo	02.02.2007	26	01.06.2007		423,00
Determinazione direttoriale	05.04.2011	41102	06.04.2011	571,30	430,30
Determinazione direttoriale	28.06.2011	77579	28.06.2011	611,30	470,30
Determinazione direttoriale	28.06.2011	77579	01.07.2011	613,20	472,20
Determinazione direttoriale	28.10.2011	127505	01.11.2011	622,10	481,10
Decreto-legge	06.12.2011	201	07.12.2011	704,20	593,20
Determinazione direttoriale	07.06.2012	69805	08.06.2012	724,20	613,20
Determinazione direttoriale	09.08.2012	88789	11.08.2012	728,40	617,40
Legge di stabilità	24.12.2012	228	01.01.2013	728,40	617,40
Determinazione direttoriale	23.12.2013	145733	01.03.2014	730,80	619,80
		dal	01.01.2015	728,40	617,40

Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

A completamento del quadro relativo alla tassazione gravante sui prodotti per autotrazione, si deve tener conto che fino al 31 dicembre 2020 le Regioni a statuto ordinario avevano la facoltà di introdurre un'imposta regionale sulla benzina erogata dai distributori situati nel loro territorio entro un massimo di 0,02582 €/litro, elevabile fino a ulteriori 0,0500 €/litro, per far fronte a spese relative a stati di emergenza. Il gettito di tale imposta era versato direttamente alle Regioni interessate, mentre l'IVA afferente era di competenza dell'erario.

I commi 628 e 629 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023”, hanno rispettivamente disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2021, l'abrogazione delle disposizioni in materia di imposta regionale sulla benzina per autotrazione ed il conseguente obbligo per le regioni a statuto ordinario di conformare ad essa la propria normativa¹⁶⁷.

Nella tavola che segue sono indicate le Regioni che hanno applicato un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione fino al 31 dicembre 2020, con la sola eccezione della Regione Marche che aveva soppresso l'imposta a decorrere dal 1° novembre 2018

TAVOLA 3.46

L'IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA

REGIONE	Aliquota applicata
CALABRIA	0,02582
CAMPANIA	0,02582
LAZIO	0,02582
LIGURIA	0,02582
MOLISE	0,02582
PIEMONTE	0,02600

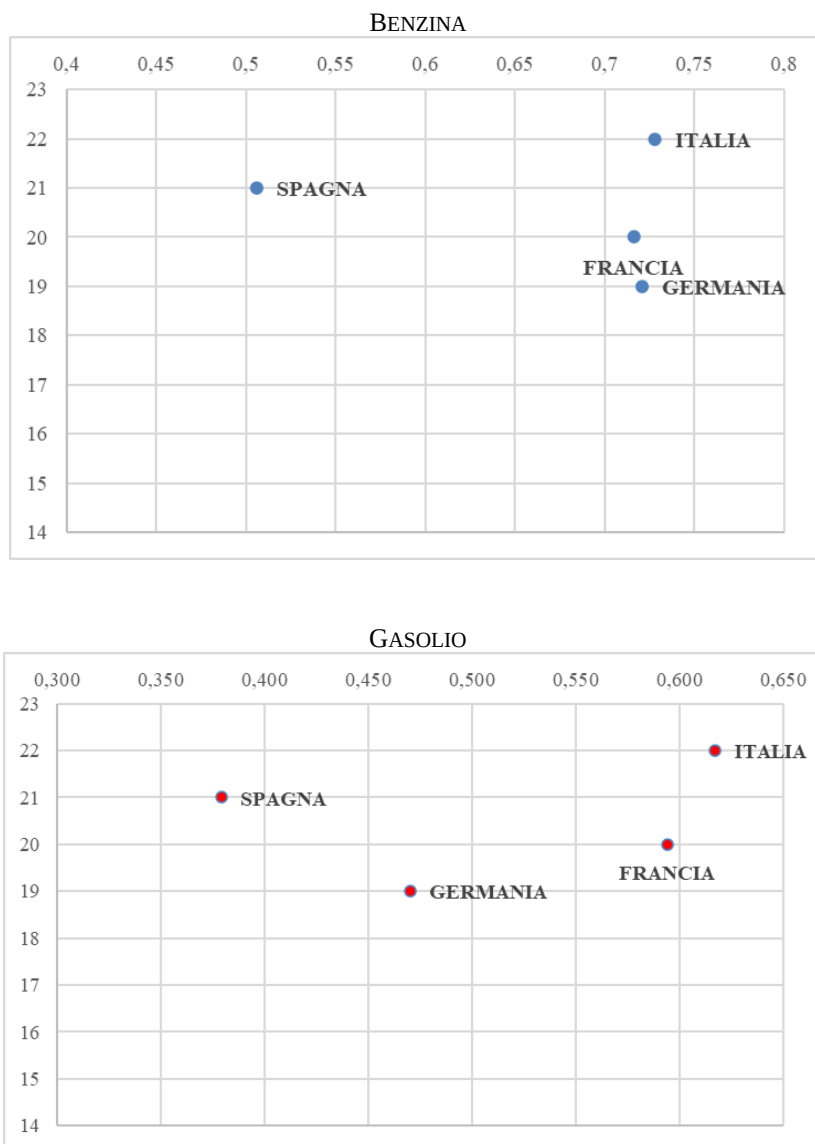
Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

¹⁶⁷ Si vedano: L.R. Piemonte 23 dicembre 2020, n. 31 (art. 2), L.R. Calabria 29 dicembre 2020, n. 34 (art. 1), L.R. Lazio 30 dicembre 2020, n. 25 (art. 3, commi 6 e 7), L.R. Molise 30 dicembre 2020, n. 20 (art. 6, commi 6 e 7), L.R. Campania 29 giugno 2021, n. 5 (art. 54), L.R. Liguria 24 febbraio 2021, n. 1 (art. 3).

Nelle Relazioni sul Rendiconto generale dello Stato degli esercizi precedenti è stato ampiamente evidenziato come il nostro Paese, rispetto agli altri grandi paesi europei, si caratterizzi per l'incidenza della componente fiscale sul prezzo industriale fra le più elevate, primato che continua a detenere nonostante nel 2021 la stessa sia diminuita¹⁶⁸.

GRAFICO 3.14

ACCISA IMPOSTA SUL PREZZO BASE DEI PRODOTTI PETROLIFERI (SCALA IN ALTO) E
ALiquota IVA APPLICATA (SCALA A SINISTRA) PER L'ITALIA E I PRINCIPALI PAESI EUROPEI
AL 01/07/2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea (ec.europa.eu/taxation/excise-duties/energy_products)

In questa sede, invece, è utile richiamare l'attenzione sull'aliquota IVA e sull'importo dell'accise che i principali paesi applicano sui prodotti petroliferi, in particolare benzina e gasolio.

¹⁶⁸ Prezzi industriali e aliquote applicate negli altri Stati sono consultabili sul sito della Commissione Europea all'indirizzo: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html.

Il grafico che precede dà conto di come l'Italia sia il paese con l'aliquota IVA più elevata (22 per cento, un punto in più della Spagna, due in più della Francia e tre in più della Germania¹⁶⁹) e con l'accisa applicata più elevata¹⁷⁰¹⁷¹.

Contrasto all'evasione e alle frodi

L'attività di controllo e i risultati conseguiti nel 2021 dall'Agenzia in tema di contrasto all'evasione e alle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti, si possono riassumere nella tavola sotto riportata, comprensiva di tutte le violazioni rilevate, comprese quelle amministrative, con sanzioni di ammontare superiore a euro 1.000

Il 90 per cento del numero di violazioni riguarda la benzina, a cui corrisponde una medesima quota di maggiore accisa accertata sul totale di 101,6 milioni.

TAVOLA 3.47

VIOLAZIONI RILEVATE E M.D.A. ACCERTATA NEL 2021

Prodotto energetico	Irregolarità (n)	M.D.A. (accise)
Gasolio	718	91.825.103
Benzina	30	167.584
GPL	19	155.950
Oli lubrificanti	22	9.307.859
Altre preparazioni lubrificanti	5	154.230
Totale	794	101.610.726

Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli rileva che le principali fenomenologie fraudolente rilevate in Italia nel corso del 2021 riguardano:

- introduzione clandestina da altri Paesi Membri dell'U.E. di prodotti energetici impiegati come gasolio per autotrazione (i cosiddetti “*designer fuels*”). Dal punto di vista merceologico si tratta di prodotti che presentano le caratteristiche di oli lubrificanti, ma sono del tutto idonei all'uso, tal quali o diluiti, come carburante per motori. In tal modo vengono aggirate le norme relative ai controlli sulla circolazione intracomunitaria, in quanto gli oli lubrificanti, a differenza degli altri prodotti energetici, non sono sottoposti ai vincoli di circolazione armonizzati previsti dal regime generale delle accise;
- frodi IVA sui carburanti;
- destinazione di prodotto dichiarato per un uso esente/agevolato ed invece destinato in maniera fraudolenta ad uso maggiormente tassato;
- frodi accisa attuate mediante false denaturazioni, che utilizzano strumentalmente la normativa in materia (punti 3 e 5 della Tab. A allegata al TUA) che prevede l'esenzione/riduzione dell'imposta per il gasolio destinato ad usi agevolati, al fine di immetterlo “in nero” nel mercato dei carburanti in evasione delle maggiori imposte dovute. La frode in parola è attuata con differenti modalità, quali:
 - la asserita denaturazione del prodotto, che in realtà non viene effettuata;
 - la rigenerazione e/o l'utilizzo di prodotti rigenerati (allo stato, si ha contezza di rigenerazioni avvenute solo in altri Paesi europei, ad. es. il Belgio).

¹⁶⁹ La Germania, a partire dal 1° luglio 2020 e fino al 31 dicembre dello stesso anno, per far fronte all'emergenza sanitaria, aveva ridotto l'aliquota standard dal 19 al 16 per cento; aliquota riportata al 19 per cento dal 1° gennaio 2021.

¹⁷⁰ Solo il Regno Unito, prima della sua uscita dall'UE, aveva fra i grandi Paesi europei un'accisa più elevata di quella italiana.

¹⁷¹ Va ricordato che, in considerazione dell'eccezionale incremento dei prezzi dei prodotti energetici verificatosi nei primi mesi del 2022, con il d.l. 21 marzo 2022, n. 21, e con d.l. 2 maggio 2022, n. 38 sono state adottate specifiche misure di riduzione delle accise ed è stata ridotta l'IVA sul gas naturale per autotrazione fino all'8 luglio 2022.

Relativamente alle variazioni delle accise varate per il futuro (2016-2025) da specifici provvedimenti, va ricordato che la misura prevista dall'art. 1, comma 718, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è stata oggetto, ad opera dell'art. 1, comma 2, della legge 27 dicembre 2019, n. 160¹⁷², di una rimodulazione quanto all'ammontare del gettito atteso, al differimento della data di efficacia e alla cadenza degli interventi. Successivamente, l'art. 123, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ha abrogato l'art. 1, comma 718, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, procedendo alla definitiva soppressione della clausola di salvaguardia in materia di accisa.

Pertanto, allo stato non sono in vigore disposizioni che fissano obblighi per il futuro di adozione di incrementi di accisa.

Un ultimo aggiornamento riguarda il contenzioso: i prodotti energetici coprono circa il 9 per cento del carico tributario totale di ADM, (quasi 800 ricorsi), con 387 (su 491) sentenze emesse nell'anno il cui esito è stato favorevole, in tutto o in parte, all'Agenzia.

¹⁷² L'art. 1, comma 2, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, dispone: "All'art. 1, comma 718, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le parole: «non inferiori a 400 milioni di euro per l'anno 2020» sono sostituite dalle seguenti: «non inferiori a 1.221 milioni di euro per l'anno 2021, a 1.683 milioni di euro per l'anno 2022, a 1.954 milioni di euro per l'anno 2023, a 2.054 milioni di euro per l'anno 2024 e a 2.154 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025».

LE SPESE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

1. Le spese dello Stato nel 2021: 1.1. *I risultati del 2021;* 1.2. *I risultati al netto delle regolazioni contabili e di “Poste correttive e compensative” e “Acquisizioni di attività finanziarie”;* 1.3. *La spesa diretta dello Stato;* 1.4. *L’allocazione delle risorse nelle leggi di bilancio 2021 e 2022: un confronto;* 1.5 *Le risorse in bilancio del PNRR e del Fondo complementare nazionale.*

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati: 2.1. *Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi:* 2.1.1. *Acquisti Consip ed extra Consip per beni e servizi;* 2.1.2. *Acquisti Consip ed extra Consip per investimenti fissi lordi;* 2.2. *I tempi di pagamento:* 2.2.1. *I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche;* 2.2.2. *I tempi di pagamento dell’Amministrazione statale;* 2.2.3. *L’indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale;* 2.2.4. *Raffronto con i dati di Rendiconto;* 2.3. *I debiti fuori bilancio:* 2.3.1. *I debiti al 31 dicembre 2021;* 2.3.2. *Una ripartizione per categorie economiche;* 2.3.3. *I debiti di tesoreria. Gli speciali ordini di pagamento (Sop);* 2.4. *La spesa dello Stato per investimenti fissi lordi e per contributi agli investimenti.*

Considerazioni di sintesi

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 legge 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 stanziare 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).

Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi

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 fanno spicco quelle dirette ad ampliare le capacità degli uffici di operare secondo modalità di "lavoro a distanza", attraverso l'acquisizione di ingenti quantitativi di pc portatili. Per quanto riguarda specificamente la digitalizzazione è interessante notare come, nel biennio 2020/2021, a causa delle nuove esigenze determinate dall'emergenza sanitaria, si sia delineata una situazione di "emergenza digitale", che ha reso necessario accelerare la "remotizzazione" e dematerializzazione dei servizi e delle attività delle pubbliche amministrazioni.

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. 36₁ comma 2, e 157, comma 2, del codice dei contratti, 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 e 139.000 euro (per servizi e forniture) e di importo compreso tra 40.000 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, a fronte però di un risparmio atteso di 127 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 con un incremento di circa 1,18 miliardi (quasi il 25 per cento in più). 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 (Sistema Dinamico di Acquisizione) (-53 milioni). Si tratta di risultati in controtendenza con il passato più recente; in particolare il tradizionale strumento convenzionale sembra aver recuperato la sua centralità per molte categorie merceologiche, mentre strumenti innovativi e più flessibili come lo SDA sono stati meno utilizzati.

Le informazioni acquisite direttamente presso i Ministeri confermano un incremento del ricorso alle Convenzioni Consip, ma i dati delle Amministrazioni, contrariamente a quanto avvenuto nel 2020, mostrano 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, al sensibile incremento degli affidamenti diretti e delle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara.

I tempi di pagamento

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni resta in primo piano anche nel quadro delle riforme collegate all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza (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. Nel complesso sono stati trattati 3,6 milioni di fatture (contro 3,3 milioni del 2020) per un importo complessivo di quasi 13 miliardi (circa 17 miliardi l'anno precedente) e ne ha pagate circa 2,4 milioni (come nel 2020) corrispondenti ad un importo di circa 12,1 miliardi (quasi 12,9 l'anno prima). L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 43 giorni, che si riducono a 36 quando si tiene conto della media ponderata. Una parte dei 2,4 milioni di fatture pagate nell'anno sono state pagate in ritardo, ossia oltre la data di scadenza. Per quest'ultimo insieme di fatture, come rilevato anche negli anni scorsi, sembrerebbe assumere particolare rilievo la considerazione dell'importo fatturato, in quanto 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 dei possibili effetti distorsivi: in primo luogo, il ritardato pagamento di numerose fatture di importi poco rilevanti in violazione delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea; in secondo luogo, una gestione della cassa che finisce con il favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti.

Per quel che concerne la capacità di pagamento, intesa come la parte della massa spendibile effettivamente tradottasi in pagamenti, il 2021 evidenzia un indice del 61,3 per cento, con 4,3 punti in più rispetto al dato dell'anno precedente, segnando quindi una positiva inversione di passo nei confronti della tendenziale riduzione della capacità di pagamento complessiva che era passata dal 59,1 per cento del 2016 al 57 per cento del 2020.

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.

Le misure adottate negli ultimi anni, come l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica, il piano finanziario (cronoprogramma) dei pagamenti e lo stesso obbligo di pubblicazione degli indici di tempestività sui siti delle Amministrazioni, hanno contribuito non poco a migliorare la situazione negli ultimi anni, ma nel 2021 sembrano aver esaurito il loro potenziale innovativo. Ne risulta confermata (e rafforzata) la necessità di superare le criticità di tipo procedurale e di natura contabile che caratterizzano tuttora la gestione del ciclo passivo delle Amministrazioni. Di ciò sembra esservi consapevolezza, considerato che, come sopra accennato, si sono cominciate ad aggredire, anche attraverso le iniziative di riforma della contabilità nazionale, pure incluse tra gli obiettivi del PNRR, le cause di ritardo "di tipo strutturale", che spesso ostacolano la possibilità di fornire tempestivamente alle Amministrazioni le risorse necessarie per i pagamenti.

I debiti fuori bilancio

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 rimane sostanzialmente stabile; 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, mentre la riduzione che interviene sui debiti del ministero della salute è da attribuire al capitolo 2409 dedicato alle somme dovute a titolo di indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicità di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati, che passa da 53 a 20 milioni.

In ultimo, per il ministero dell'istruzione, si prosegue la ricognizione delle posizioni debitorie nei confronti dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (cap. 2134), che ha permesso di rivedere in riduzione lo stock del debito e per il Ministero dell'università e della ricerca i debiti che si sono formati nel 2021 vengono completamente assorbiti.

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 d.l. 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.

Nel corso dell'esercizio 2021 alcuni dicasteri hanno registrato un incremento, in alcuni casi significativo; in particolare il ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (+89,5 per cento), il ministero dello sviluppo economico (+58 per cento) e il ministero della giustizia (+50,6 per cento). Le Amministrazioni che più incidono sul debito residuo sono, tuttavia, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministero dell'interno, ognuno dei quali assorbe il 20 per cento del debito complessivo, il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca, che pesano sul totale del debito residuo per il 30 per cento.

Nell'ambito dei ministeri che fanno registrare un miglior risultato in termini di riduzione del debito si segnala il ministero della salute, che ha smaltito più della metà del debito residuo (-55,4 per cento) registrando, altresì, un esiguo di nuovi debiti nel 2021 (862 mila euro).

La spesa dello Stato per investimenti fissi lordi e per contributi agli investimenti

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 Mef 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).

1. Le spese dello Stato nel 2021

Anche quest'anno nel primo capitolo della Relazione, in base alle informazioni e alle metodologie di stima concordate in sede Eurostat ed utilizzate dall'ISTAT, si dà conto di come i dati di consuntivo del Rendiconto generale dello Stato vengono riclassificati e corretti per pervenire ad una rappresentazione coerente con le esigenze poste dalla contabilità nazionale. La Corte in questi anni ha sentito, infatti, la necessità di offrire, in apertura della relazione che accompagna la parificazione del rendiconto, un'analisi che consenta di valutare il contributo che nell'esercizio lo Stato ha dato ai conti pubblici. Un risultato importante per valutare la coerenza con gli obiettivi economici complessivi.

Nella presente Relazione la traduzione dei risultati della gestione in termini di contabilità economica si accompagna alla ricostruzione dei dati finanziari del Rendiconto.

Con l'obiettivo di recuperare all'esame del Parlamento l'intero bilancio dello Stato, consentendo di confermare o meno le scelte in termini di allocazione delle risorse, questo capitolo generale sulla spesa fornisce un'analisi dei dati di Rendiconto, guardando alle modifiche intervenute rispetto al progetto iniziale; con riguardo al 2021, peraltro, viene sviluppata anche una prima analisi dei risultati gestionali rilevati sui capitoli di bilancio nei quali transitano i progetti in essere finanziati nell'ambito del PNRR e quelli relativi al Fondo nazionale complementare.

Tale esame trova il suo naturale completamento nelle analisi dei singoli dicasteri raccolte nel secondo volume.

Il Rendiconto per il 2021, dal lato della spesa, si articola in quindici consuntivi. In questa prima parte del lavoro, si presenta un quadro dell'andamento complessivo, facendo riferimento ai diversi momenti della gestione e considerando differenti articolazioni (per categorie economiche, e per missioni ecc.), mettendo altresì in luce le caratteristiche principali della gestione della spesa legata all'emergenza. Anche quest'anno, confermando l'impostazione già sperimentata nelle scorse relazioni, seguono alcune analisi di approfondimento volte a monitorare i risultati ottenuti nei principali obiettivi che caratterizzano l'impostazione della gestione finanziaria dell'anno.

Il capitolo è quindi organizzato in due parti.

Nella prima parte, i dati di Rendiconto vengono esaminati guardando innanzitutto ai risultati complessivi dell'anno. Si ripercorrono, per tipologia di spesa e categoria economica, i diversi passi della programmazione e della gestione 2021, mettendo in evidenza le principali variazioni intercorse rispetto ai valori del 2020, sia in termini assoluti che in percentuale del Prodotto interno lordo.

Con l'esame dei risultati per categoria economica si mira, inoltre, a fornire primi elementi che consentano di comprendere le ragioni sottostanti agli andamenti rilevati e, facendo riferimento ai capitoli di bilancio di maggior rilievo, le direzioni che ha assunto la gestione della spesa. Completa l'analisi una valutazione delle variazioni intervenute nella gestione dei residui e delle economie. In tale ambito, si è ritenuto opportuno soffermare l'attenzione sugli effetti attuativi del regime di flessibilità consentito alle amministrazioni ministeriali di disporre la reiscrizione, a determinate condizioni, delle somme non impegnate nella competenza degli esercizi successivi ai sensi dell'art. 30 legge n. 196/2009.

Per guardare all'andamento della gestione dal punto di vista più strettamente economico l'esame è ripetuto distinguendo l'incidenza sui risultati delle regolazioni contabili e, poi, delle due categorie (le poste correttive e compensative e le acquisizioni di attività finanziarie) che più rispondono a logiche finanziarie e contabili. Considerando la spesa al netto di tali fenomeni, l'analisi per categorie economiche è completata da una seppur rapida lettura per missioni, come

nel passato dedicata ai risultati dell'anno in rapporto a quelli dell'esercizio precedente. Ciò consente una valutazione degli esiti dell'esercizio per politiche pubbliche, rendendone possibile una valutazione unitaria. Un'analisi necessariamente semplificata, che rinvia agli approfondimenti contenuti nel secondo volume della Relazione dedicato alle singole Amministrazioni. Tali approfondimenti, infatti, espongono i risultati dell'esercizio per missione e per i principali programmi e si soffermano sulle problematiche emerse a seguito dell'attività istruttoria svolta dalla Corte.

Questa prima parte del capitolo dedicato ai risultati della gestione si conclude con tre analisi che offrono un'ulteriore prospettiva con cui guardare al Rendiconto del 2021. Una prima dedicata ad un esame dell'andamento della spesa diretta delle Amministrazioni centrali, cioè al netto di quanto trasferito dallo Stato ad altre Amministrazioni pubbliche. L'obiettivo è quello di avere una misura, seppur imperfetta, del controllo esercitato dall'Amministrazione centrale sulla dinamica della spesa di più stretta competenza statale.

La seconda punta a spostare lo sguardo dai risultati del 2021 alle scelte alla base della gestione in corso, quella del 2022. L'obiettivo è di evidenziare le modifiche nella dimensione e allocazione delle risorse tra missioni e programmi, mettendone in luce, da un lato, quelle legate alla legislazione vigente, dall'altro lato, quelle scaturenti dalle scelte operate in sede di manovra di bilancio.

La terza concerne la gestione dei capitoli all'interno dei quali transitano le risorse associate ai progetti in essere finanziati nel PNRR e di quelli relativi al Fondo complementare nazionale. Attraverso un'attività di analisi dettagliata, anche avvalendosi delle specifiche informazioni trasmesse dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per quanto concerne i progetti del PNRR, è stato possibile operare una ricognizione complessiva dei capitoli cui dette risorse si riferiscono. Va al riguardo precisato che, per quanto concerne i progetti in essere del PNRR, i capitoli di bilancio individuati non sempre accolgono - in via esclusiva - le somme destinate ai ridetti progetti; in alcune fattispecie, infatti, all'interno della stessa voce di bilancio transitano sia risorse del PNRR sia disponibilità ordinarie. In questi casi, nell'impossibilità di tracciare i separati iter di spesa, si è reso necessario includere nell'analisi gestionale l'intera disponibilità del capitolo di bilancio.

Nella seconda parte del capitolo, ci si sofferma, come anticipato, sui risultati ottenuti su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria.

Dalla centralizzazione degli acquisti erano (e sono), poi, attesi risparmi in termini di spesa per beni e servizi. La valutazione dei risultati ottenuti su questo fronte e delle ragioni alla base del permanere di sistemi di acquisto differenziati è una ulteriore chiave di lettura della gestione 2021.

Continua poi il monitoraggio, già avviato da alcuni anni, su fenomeni particolari: la velocità di pagamento e il fenomeno dei debiti fuori bilancio. A partire dal d.l. n. 35 del 2013 e con il recepimento della direttiva comunitaria, la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ha assunto un ruolo centrale. Ciò, sia per la possibilità di imprimere per questa via un impulso alla crescita, incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese, sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni. Anche sotto questo profilo, l'esame della Corte mira a valutare i risultati conseguiti dallo Stato. L'istruttoria condotta dalla Corte sulla situazione al 31 dicembre 2021 consente di fare il punto del processo in corso.

1.1. I risultati del 2021

Nella lettura dei risultati del 2021 occorre tenere in considerazione che gli stessi sono costruiti sulla base della nozione di impegno di spesa legata all'esigibilità della sottostante obbligazione (art. 34, comma 2, legge n. 196/2009) e tengono conto delle disposizioni di carattere temporaneo in materia di conservazione dei residui propri e di stanziamento. Sotto tale ultimo profilo, l'art. 15, comma 5, d.l. n. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108/2021, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" ha esteso

all'esercizio finanziario 2022 le disposizioni di cui all'articolo 4-*quater*, d.l. n. 32/2019, le quali prevedono, per la spesa di parte capitale, l'allungamento dei termini di conservazione dei residui: di un anno, per quelli di stanziamento, e di tre esercizi per i residui propri. Per le somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio, relative ad autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere non permanente, resta ferma, ai sensi dell'art. 30, comma 2, legge n. 196/2009, la possibilità di reinscrizione nella competenza degli esercizi successivi; detta possibilità è stata estesa, in via transitoria, anche alla spesa in conto capitale a carattere permanente e a quella annuale, in virtù del richiamato art. 4-*quater*, d.l. n. 32/2019, per il triennio 2019-2021, ulteriormente prorogato al 2022 dall'art. 15, comma 5, d.l. n. 77/2021.

Nel 2021¹ 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. Più in dettaglio, gli stanziamenti iniziali 2021 già scontavano risorse legate ai provvedimenti emergenziali per 31,4 miliardi, di cui 31,2 miliardi aggiuntivi e 0,2 da rimodulazioni. Inoltre, sulle previsioni per il 2021 incidevano anche le risorse relative al Fondo per l'attuazione del programma Next Generation EU, per complessivi 32,8 miliardi. Al netto di tali poste, si registrava comunque una rilevante espansione degli stanziamenti iniziali tra i due esercizi, pari a 99,3 miliardi (+11 per cento).

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).

TAVOLA 1

(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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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.

In linea con le variazioni degli stanziamenti di competenza, anche 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,

¹ Come lo scorso anno, i dati relativi all'esercizio finanziario 2020 sono quelli riclassificati dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla base della struttura del bilancio 2021, per consentire una corretta comparazione dei risultati.

pari a 50,8 miliardi). Le previsioni di cassa per gli interessi riflettevano integralmente l'andamento dei rispettivi stanziamenti di competenza (+6,2 per cento).

TAVOLA 2

(in milioni)

categorie di spesa	stanziamenti iniziali			Di cui risorse Covid
	2020	2021	var %	2021
Redditi da lavoro dipendente	94.626,7	98.303,9	3,9	631,3
Consumi intermedi	13.687,9	14.809,7	8,2	594,1
Imposte pagate sulla produzione	5.024,3	5.124,5	2,0	40,0
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	285.093,8	310.512,8	8,9	9.972,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.558,8	22.112,3	42,1	2.609,1
Trasferimenti correnti a imprese	9.386,5	12.012,3	28,0	1.141,3
Trasferimenti correnti a estero	1.494,7	1.491,1	-0,2	0,0
Risorse proprie Unione europea	18.433,0	20.620,0	11,9	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	76.732,3	81.507,1	6,2	1.356,6
Poste correttive e compensative	76.134,5	75.215,8	-1,2	0,0
Ammortamenti	1.155,0	1.169,0	1,2	0,0
Altre uscite correnti	10.070,0	18.723,7	85,9	6.236,3
spesa corrente primaria	530.665,1	580.095,1	9,3	21.224,5
Spesa corrente	607.397,4	661.602,2	8,9	22.581,1
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.367,4	8.176,9	11,0	16,4
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	23.513,4	66.566,8	183,1	2.347,7
Contributi agli investimenti ad imprese	13.126,8	22.765,6	73,4	4.827,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	206,9	236,6	14,4	0,0
Contributi agli investimenti a estero	453,3	539,7	19,1	0,0
Altri trasferimenti in conto capitale	7.487,0	10.381,6	38,7	1.585,3
Acquisizioni di attività finanziarie	3.031,6	3.192,5	5,3	17,0
Spesa c/capitale	55.186,4	111.859,7	102,7	8.794,3
Spesa finale primaria	585.851,6	691.954,8	18,1	30.018,8
Spesa finale	662.583,9	773.461,9	16,7	31.375,4
Rimborso passività finanziarie	234.839,7	287.235,5	22,3	0,0
Spesa complessiva	897.423,6	1.060.697,4	18,2	31.375,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La lettura per categoria economica consente di acquisire elementi ulteriori. Sul fronte della spesa corrente primaria - oltre all'aumento rispettivamente del 3,9 e dell'8,2 per cento dei "Redditi da lavoro" e dei "Consumi intermedi" - poco meno della metà dell'incremento è dettato dall'espansione di oltre 25 miliardi dei "Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" (+8,9 per cento). Detta variazione era da ricondurre - oltre che alle somme da trasferire alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione IVA e al Fondo sanitario nazionale - all'incremento degli stanziamenti per i trattamenti di cassa integrazione anche per fronteggiare l'emergenza sanitaria, alle agevolazioni contributive e ai trasferimenti all'INPS, parzialmente compensate dalla riduzione degli oneri previsti per i pensionamenti anticipati. In forte crescita anche le altre uscite correnti, in ragione delle risorse del fondo perequativo delle misure fiscali e di ristoro e di quello per l'assegno unico universale, così come i trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private, spinti in alto dalle somme per il riconoscimento ai lavoratori dipendenti del contributo a titolo di trattamento integrativo e da quelle per incentivare gli strumenti di pagamento elettronici. In consistente espansione anche i trasferimenti alle imprese (+28 per cento), per effetto delle misure in favore dell'internazionalizzazione delle PMI e degli interventi di sostegno al settore dell'aviazione.

Sul fronte della spesa in conto capitale, l'aumento degli stanziamenti è, per oltre due terzi, riferibile alla categoria dei "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche" (quasi tre volte il dato del 2020) e, al suo interno, di quelli alle amministrazioni centrali (+37,7 miliardi) per effetto dell'istituzione del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU (32,8 miliardi) e dell'incremento del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (+4 miliardi), parzialmente compensati dalla contrazione degli stanziamenti del fondo per gli

investimenti di Anas S.p.A. (- 3 miliardi). I contributi agli investimenti delle amministrazioni locali risultavano anch'essi in aumento di 5,4 miliardi.

Sempre nell'ambito della spesa di parte capitale si registrava la crescita dei contributi agli investimenti ad imprese (+73,4 per cento) e degli altri trasferimenti in conto capitale (+38,7 per cento). Nel primo ambito, l'aumento era dovuto al finanziamento dei crediti d'imposta per le misure di ricapitalizzazione delle PMI, di quelli per i beni strumentali legati alla transizione digitale e di quelli per gli interventi di adeguamento degli ambienti di lavoro alle misure di contenimento della diffusione della pandemia, oltreché alle assegnazioni al Fondo di garanzia per le PMI e alla Simest S.p.A. per la concessione di finanziamenti agevolati a sostegno dei processi di internazionalizzazione delle imprese. Nel secondo ambito, l'espansione è dovuta al fondo per i contributi ai soggetti che partecipano alla realizzazione degli Importanti progetti di interesse comune europeo (IPCEI) e a quello per i progetti sostenibili del programma Green New Deal.

Come già richiamato, gli stanziamenti iniziali del 2021 già riflettevano risorse derivanti da provvedimenti emergenziali adottati in prevalenza nel corso dell'anno precedente per complessivi 31,4 miliardi; essi erano prevalentemente concentrati nella spesa di parte corrente (72 per cento) e, in maggior dettaglio, nei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (poco meno di 10 miliardi). Il residuo 28 per cento di stanziamenti emergenziali, relativi alla spesa in conto capitale, è ascrivibile in sostanza alle categorie dei contributi agli investimenti ad imprese (4,8 miliardi) e ad amministrazioni pubbliche (2,3 miliardi), oltreché a quella degli altri trasferimenti (1,6 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).

Anche in questo caso, l'esame per categoria economica consente di arricchire le valutazioni sugli effetti di tali variazioni. Sul fronte della spesa corrente l'incremento è ascrivibile, 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. Sempre nell'ambito della spesa corrente, risultano in riduzione i trasferimenti ad

amministrazioni pubbliche, in particolare con riguardo ai minori stanziamenti del fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali e a quello per il concorso all'acquisto, da parte delle Regioni, di medicinali particolari.

TAVOLA 3

(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

Sul versante della spesa in conto capitale, la riduzione registrata nel 2021 è causata dalla forte contrazione nell'anno 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 per effetto delle misure di sostegno patrimoniale alle imprese di medie e grandi dimensioni (Fondo Patrimonio Rilancio, Fondo Patrimonio PMI e i programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato), per la concessione di garanzie pubbliche su finanziamenti da parte di SACE S.p.A., per le risorse destinate ad assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, nonché per quelle finalizzate alla costituzione della nuova società di trasporto aereo.

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 segnerebbe 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'imposto per attività di ricerca e sviluppo.

L'analisi dell'evoluzione degli stanziamenti di spesa nel corso dell'anno 2021 consente di mettere in evidenza, al pari di quanto rilevato nel 2020, la rilevanza dell'impatto delle misure di

contrasto alla crisi sanitaria, nonché di apprezzarne la differente incidenza rispetto alle specifiche categorie economiche².

TAVOLA 4

(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

In linea generale, 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).

Nel 2020 le variazioni di stanziamenti legati ai provvedimenti emergenziali erano state maggiori in termini di dimensione finanziaria (205 miliardi), ma riportavano un'incidenza

² Ai fini della presente analisi sono stati presi in considerazione sia i provvedimenti emergenziali adottati nel 2020 sia quelli del 2021, isolandone gli effetti rispetto alle altre variazioni di bilancio. In maggior dettaglio, con riferimento al 2020 sono stati considerati i seguenti interventi normativi: il d.l. "Cura Italia" (d.l. n. 18/2020, conv. dalla legge n. 27/2020), il d.l. "Liquidità" (d.l. n. 23/2020, conv. dalla legge n. 40/2020), il d.l. "Rilancio" (d.l. n. 34/2020, conv. dalla legge n. 77/2020), il d.l. "Agosto" (d.l. n. 104/2020, conv. dalla legge n. 126/2020) e il d.l. "Ristori" (d.l. n. 137/2020, conv. in legge n. 176/2020). Per il 2021 sono stati inclusi nell'analisi, anche se non tutti con impatto finanziario, i dd.l. n. 22/2021, n. 30/2021, n. 41/2021, n. 44/2021, n. 52/2021, n. 59/2021, n. 73/2021, n. 77/2021, n. 80/2021, n. 105/2021, n. 127/2021, n. 152/2021, n. 209/2021, n. 221/2021, nonché la legge n. 69/2021.

percentuale più contenuta rispetto all'espansione della spesa complessiva (85 per cento). La spesa emergenziale 2020, inoltre, era prevalentemente riferibile agli stanziamenti in conto capitale (53,8 per cento), essendo soprattutto riconducibile alle acquisizioni di attività finanziarie (45 per cento).

TAVOLA 5

(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

A fine 2021, prendendo in considerazione anche le risorse già incluse negli stanziamenti iniziali, l'importo complessivo delle somme derivanti dalla legislazione emergenziale e destinate a fronteggiare le conseguenze della crisi sanitaria si è attestato al livello di 119,3 miliardi, di cui 117,3 aggiuntivi e 2 prelevati dai fondi speciali. La relativa incidenza sugli stanziamenti definitivi di spesa complessiva si attesta al 10,3 per cento, in calo rispetto al 2020 (18,1 per cento). La riduzione dell'incidenza è particolarmente consistente nella spesa in conto capitale, passando dal 65 al 21 per cento, soprattutto nella categoria delle acquisizioni di attività finanziarie (dal 95,2 al 22,1 per cento), mentre risulta più contenuta sul fronte della spesa corrente (dal 13,5 al 12,3 per cento). Complessivamente, a tale ultima tipologia di spesa sono ascrivibili 89,7 miliardi della spesa emergenziale aggiuntiva del 2021, con impatto prevalente sui trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (40,2 miliardi) e alle imprese (28,9 miliardi); i residui 27,7 miliardi sono destinati a interventi di parte capitale, per contributi agli investimenti ad imprese (18,6 miliardi) e altri trasferimenti in conto capitale (4,6 miliardi).

TAVOLA 6

(in milioni)

categorie	variazioni da d.l. covid	incidenza percentuale dei D.L. covid sulla variazione Covid		
		d.l. 41 sostegni	d.l. 73 sostegni bis	altri provvedimenti covid
Redditi da lavoro dipendente	1.028,6	0,3	0,2	0,7
Consumi intermedi	1.092,6	0,7	0,5	0,1
Imposte pagate sulla produzione	56,5	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	30.203,8	22,1	12,4	0,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	6.258,6	4,7	0,4	2,2
Trasferimenti correnti a imprese	27.763,3	13,9	18,6	- 0,4
Trasferimenti correnti a estero	500,0	-	0,6	-
Risorse proprie unione europea	0,0	-	-	-
Interessi passivi e redditi da capitale	22,2	0,0	-	0,0
Poste correttive e compensative	1.618,4	-	1,9	-
Ammortamenti	0,0	-	-	-
Altre uscite correnti	-1.474,7	0,1	0,6	-2,4
Spesa corrente primaria	67.047,1	41,7	35,2	0,8
Spesa corrente	67.069,3	41,8	35,2	0,9
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	147,3	-	0,1	0,0
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	311,1	-0,1	0,5	0,0
Contributi agli investimenti ad imprese	13.807,7	0,1	14,1	1,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	310,0	0,0	0,4	-
Contributi agli investimenti a estero	-5,6	-	-0,0	-
Altri trasferimenti in conto capitale	3.011,1	2,3	1,9	-0,7
Acquisizioni di attività finanziarie	1.500,0	0,2	1,5	-
Spesa in c/capitale	19.081,6	2,5	18,5	1,1
Spesa finale primaria	86.128,7	44,3	53,8	2,0
Spesa finale	86.150,9	44,3	53,8	2,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione di competenza (spesa finale)

L'esame della gestione di competenza riflette le profonde modifiche subite dal bilancio nel corso del 2021 e nel 2020. La massa delle risorse impegnabili, in termini di spesa finale, è salita a 998 miliardi (918 miliardi nel 2020). Tale incremento è stato determinato dalle risorse trasportate dal precedente esercizio attraverso i residui di stanziamento, il cui valore iniziale è quasi triplicato, passando da 43 a 126 miliardi; essi sono prevalentemente concentrati nella spesa di parte capitale (105 miliardi).

Il tasso di espansione della massa impegnabile (+9 per cento) si è tradotto in un incremento di simile intensità degli impegni totali che, 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.

Nel primo aggregato, poco meno della metà dell'aumento (+20,5 miliardi) è riconducibile ai maggiori trasferimenti alle imprese, per effetto dei ristori a fondo perduto per gli operatori economici e per le compensazioni da parte delle imprese per i canoni di locazione degli immobili.

In aumento anche gli impegni per i trasferimenti correnti alle pubbliche amministrazioni, in particolare centrali (+5,7 miliardi), legate alle somme destinate alla Cassa per i servizi energetici e ambientali per il sostegno di misure al settore elettrico, parzialmente compensate da una riduzione degli impegni per trasferimenti ad amministrazioni locali (-3,3 miliardi) prevalentemente con riguardo al Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali. Salgono di 5,2 miliardi gli impegni per trasferimenti correnti alle famiglie e altre istituzioni sociali private, in ragione delle misure di riduzione della pressione fiscale attraverso il riconoscimento del trattamento integrativo a determinati redditi di lavoro dipendente, nonché per l'incremento degli impegni a valere sul fondo per l'acquisto di vaccini e cure del Covid-19 e su quello per l'incentivazione degli strumenti di pagamento elettronici.

Nella spesa in conto capitale, invece, l'incremento degli impegni è dovuto ai contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche e ad imprese, parzialmente compensato dalla forte contrazione degli impegni per acquisizioni di attività finanziarie. Tra i primi, al netto del capitolo relativo al Fondo di attuazione del programma Next Generation EU, l'aumento è ascrivibile agli impegni a valere sul fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie e a quello per lo sviluppo e la coesione, oltreché a quelli relativi ai trasferimenti alle amministrazioni locali per gli interventi di messa in sicurezza degli edifici e del territorio. I maggiori impegni per contributi agli investimenti ad imprese si riferiscono ai crediti d'imposta per i beni strumentali del programma Transizione 4.0, a quelli per le misure di patrimonializzazione delle imprese (aiuto alla crescita economica maggiorato) e alla concessione di finanziamenti agevolati a sostegno del processo di internazionalizzazione delle imprese.

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.

Prendendo in considerazione anche i residui di stanziamento formati nell'esercizio, gli impegni lordi di spesa finale raggiungono il livello di 823,3 miliardi, in riduzione rispetto al dato del 2020 (840,1 miliardi) per effetto della minore formazione di nuovi residui di stanziamento, passati da 95,3 miliardi del 2020 ai 28,9 miliardi del 2021.

Nelle successive tavole si offre una ricostruzione, per categoria economica, delle risorse disponibili in competenza nel 2021, in termini di massa impegnabile e della relativa derivazione dai nuovi stanziamenti e dai residui di stanziamento degli anni pregressi, nonché di quelle effettivamente impegnate, in conto competenza e in conto residui, tenendo altresì in considerazione i nuovi residui di stanziamento formati nell'anno.

Gli esiti della gestione di competenza, misurati attraverso alcuni indicatori in grado di evidenziare la capacità di realizzazione della spesa, mettono in luce un lieve aumento del grado di attivazione della massa impegnabile, che 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.

Tale miglioramento riflette l'accelerazione del grado di traduzione degli stanziamenti definitivi in impegni di competenza: il relativo indicatore 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; la crescita investe tutte le categorie economiche, ma è particolarmente forte in quella dei contributi agli investimenti delle PA e degli investimenti fissi, oltre che nelle acquisizioni di attività finanziarie. 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; al suo interno, tuttavia, si rileva un consistente miglioramento dell'indicatore relativo alla spesa corrente (dal 43,7 al 63,5 per cento), cui si contrappone un netto peggioramento di quello di parte capitale (dal 21,2 al 15,3 per cento), dovuto esclusivamente alle acquisizioni di attività finanziarie (scese dall'88,2 al 5,7 per cento), parzialmente corretto dalla crescita dell'indicatore per tutte le altre categorie economiche. Al netto delle acquisizioni di attività finanziarie, la capacità di impegno sui residui di stanziamento risulterebbe in crescita sia a livello di spesa in conto capitale (dal 20,3 al 26,7 per cento) sia in termini complessivi (dal 24,1 al 38,4 per cento).

TAVOLA 7

(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

TAVOLA 8

(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
Redditi da lavoro dipendente	97.235,9	101.612,6	95.496,5	98.180,8	94.636,3	97.339,4	860,3	841,4
Consumi intermedi	13.717,9	15.650,2	13.664,2	15.661,4	13.429,9	15.442,5	234,3	218,9
Imposte pagate sulla produzione	5.282,3	5.443,1	5.281,2	5.445,3	5.268,3	5.438,6	12,9	6,7
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	338.523,9	334.274,8	331.341,0	336.104,5	330.584,4	331.193,9	756,6	4.910,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	22.596,2	27.634,5	22.511,3	27.687,5	22.509,1	27.605,2	2,2	82,3
Trasferimenti correnti a imprese	28.129,5	37.754,9	22.563,8	43.042,4	22.378,7	37.549,2	185,1	5.493,2
Trasferimenti correnti a estero	1.607,4	1.936,2	1.616,9	1.943,0	1.572,4	1.918,6	44,5	24,4
Risorse proprie unione europea	18.295,1	20.869,0	18.295,1	20.869,0	18.295,1	20.869,0	0,0	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	66.644,0	68.522,6	66.644,0	68.522,6	66.644,0	68.522,6	0,0	0,0
Poste correttive e compensative	74.921,3	77.446,0	74.921,5	77.446,0	74.921,3	77.446,0	0,2	0,0
Ammortamenti	444,0	451,3	444,0	451,3	444,0	451,3	0,0	0,0
Altre uscite correnti	3.472,6	1.744,9	1.442,4	3.404,0	1.437,2	1.629,4	5,2	1.774,5
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 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
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.668,3	8.688,7	6.536,1	8.374,5	5.447,8	6.708,0	1.088,3	1.666,5
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	26.083,3	68.073,2	18.745,1	61.944,2	13.463,9	54.118,1	5.281,2	7.826,1
Contributi agli investimenti ad imprese	27.607,1	35.757,8	24.961,2	35.229,8	24.453,3	33.206,0	507,9	2.023,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	704,6	534,4	568,3	558,1	561,3	452,9	7,0	105,2
Contributi agli investimenti a estero	512,6	578,7	473,4	629,3	456,8	576,0	16,7	53,3
Altri trasferimenti in conto capitale	9.879,8	11.018,0	9.114,6	10.578,8	8.337,0	9.373,7	777,6	1.205,0
Acquisizioni di attività finanziarie	96.748,7	5.264,6	40.273,6	7.767,8	39.858,1	4.519,6	415,5	3.248,1
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 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
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
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

Approfondendo ulteriormente l'analisi sul ritmo di gestione della spesa di competenza, si sottolinea come il dato del 2021, al pari di quanto evidenziato per il 2020, sia negativamente condizionato dal *trend* di realizzazione della spesa legata ai 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 interessati dalla spesa emergenziale si rileva una più elevata capacità di impegno nella gestione di competenza (92,7 per cento a fronte dell'89,6 per cento della parte restante del bilancio); dall'altro lato, la capacità di attivazione dei residui di stanziamento sui detti capitoli appare più bassa (22,4 per cento) di quella rilevata nella altre poste di bilancio (26,1 per cento), in ragione della maggiore incidenza su di essi dei residui iniziali da acquisizione di attività finanziarie, caratterizzate da un grado di impegno particolarmente contenuto (4,9 per cento).

TAVOLA 9

Missioni	spesa complessiva		spesa emergenziale	
	%imp tot/massa impegnabile			
	2020	2021	2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	94,7	91,4	97,6	84,0
Consumi intermedi	88,8	88,0	97,5	90,7
Imposte pagate sulla produzione	97,5	97,2	97,2	96,7
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	92,6	93,3	93,7	94,3
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	97,0	95,5	98,1	92,5
Trasferimenti correnti a imprese	78,7	97,7	75,3	98,5
Trasferimenti correnti a estero	95,2	91,8	100,0	90,0
Risorse proprie unione europea	99,3	100,0	nc	nc
Interessi passivi e redditi da capitale	89,4	87,7	95,2	93,4
Poste correttive e compensative	97,7	98,1	100,0	100,0
Ammortamenti	38,0	38,4	nc	nc
Altre uscite correnti	31,0	30,0	0,0	26,5
Spesa corrente primaria	92,7	92,9	93,2	93,0
Spesa corrente	92,4	92,3	93,5	93,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	55,1	64,7	45,5	34,8
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	32,5	57,5	24,8	38,4
Contributi agli investimenti ad imprese	85,7	85,4	83,5	89,4
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	75,8	77,6	100,0	99,7
Contributi agli investimenti a estero	82,7	97,2	28,0	99,5
Altri trasferimenti in conto capitale	74,3	75,5	83,9	91,3
Acquisizioni di attività finanziarie	41,4	12,2	38,8	6,8
Spesa c/capitale	48,0	51,9	44,0	38,2
Spesa finale primaria	81,6	82,1	77,5	78,3
Spesa finale	82,2	82,6	79,7	80,1
Rimborso passività finanziarie	89,3	83,1	nc	nc
Spesa complessiva	83,8	82,7	79,7	80,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 9.1
(valori percentuali)

categorie economiche	spesa complessiva				capitoli spesa emergenziale			
	impcomp/stadef		impres/resFini		impcomp/stadef		impres/resFini	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	95,7	93,7	42,3	23,9	97,6	87,5	99,5	19,3
Consumi intermedi	89,0	88,2	77,1	76,0	97,5	90,8	88,9	79,4
Imposte pagate sulla produzione	97,5	97,2	99,0	77,1	97,1	96,8	99,6	81,4
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	93,0	94,3	36,0	52,8	93,7	96,4	98,5	53,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	97,0	95,5	77,7	98,5	98,1	92,4	nc	98,8
Trasferimenti correnti a imprese	78,4	98,0	135,1	95,5	75,3	99,1	99,3	94,6
Trasferimenti correnti a estero	94,8	92,2	113,5	69,6	100,0	90,0	nc	nc
Risorse proprie unione europea	99,3	100,0	0,0	0,0				
Interessi passivi e redditi da capitale	89,4	87,7	0,0	0,0	95,2	93,4	nc	nc
Poste correttive e compensative	97,7	98,1	84,7	0,0	100,0	100,0	nc	nc
Ammortamenti	38,0	38,4	0,0	0,0				
Altre uscite correnti	32,1	17,5	3,1	86,8	0,0	3,7	nc	94,1
Spesa corrente primaria	93,1	93,8	43,7	63,5	93,2	94,5	98,9	67,1
Spesa corrente	92,7	93,1	43,7	63,5	93,5	94,3	98,9	67,1
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	63,2	68,0	33,4	54,2	57,3	41,4	2,3	21,8
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	51,2	78,5	16,8	20,2	77,2	54,2	15,2	27,2
Contributi agli investimenti ad imprese	87,7	88,4	40,8	55,2	84,5	92,3	44,7	52,3
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	79,3	82,7	16,4	61,1	100,0	99,7	nc	nc
Contributi agli investimenti a estero	87,0	97,6	35,0	92,8	21,9	96,0	36,6	99,9
Altri trasferimenti in conto capitale	79,1	81,4	44,9	48,5	91,6	99,3	27,8	44,7
Acquisizioni di attività finanziarie	41,2	65,8	88,2	5,7	38,8	35,6	nc	4,9
Spesa c/capitale	54,0	80,2	21,2	15,3	48,0	80,3	16,2	11,3
Spesa finale primaria	84,7	91,5	23,7	23,4	80,1	92,6	18,7	22,4
Spesa finale	85,1	91,1	23,7	23,4	48,0	80,3	18,7	22,4
Rimborso passività finanziarie	89,2	83,0	92,5	92,6				
Spesa complessiva	86,1	89,1	24,8	23,7	82,0	92,7	18,7	22,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al fine di fornire una disamina completa della gestione di competenza, specifica attenzione deve essere dedicata all'impatto delle nuove 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. L'applicazione del nuovo criterio comporta che una quota dell'ammontare degli impegni lordi di competenza del 2021 sopra richiamati si riferisca 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, pari al 28,8 per cento degli impegni lordi del 2021, dato sostanzialmente in linea con quello rilevato nel 2020. Al netto del rimborso delle passività finanziarie, gli impegni di spesa finale assunti nei precedenti due esercizi, con esigibilità nel 2021, scendono a 77,3 miliardi, di cui 68,5 dal 2019 e 8,8 dal 2020, con un'incidenza del 9,4 per cento sugli impegni lordi del 2021. Sul fronte della spesa corrente, gli impegni derivanti da precedenti esercizi ammontano a 68,2 miliardi (9,8 per cento degli impegni lordi); essi si riferiscono pressoché integralmente alla categoria degli interessi passivi, cui si aggiungono anche quelli per trasferimenti alle imprese (1,8 miliardi, 4,8 per cento degli impegni di categoria) e per consumi

intermedi (1,6 miliardi, 10,2 per cento del totale degli impegni lordi della categoria). Con riguardo alla spesa di parte capitale, l'incidenza degli impegni assunti nei due precedenti esercizi è particolarmente rilevante per gli investimenti fissi lordi (20 per cento, circa 1,7 miliardi) e per i contributi agli investimenti ad imprese (14,8 per cento, pari a 5,3 miliardi). Il dato degli investimenti fissi lordi è legato alle spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi del Ministero della difesa; quello dei contributi agli investimenti ad imprese è riferibile ai contributi in conto impianti a Ferrovie dello Stato S.p.A. per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie, nonché alle assegnazioni al Fondo di garanzia per le PMI e a quelle della misura dei contratti di sviluppo.

TAVOLA 10

(in milioni)

categorie economiche	Impegni lordi* (A)	di cui prov dal 2019** (B)	di cui prov dal 2020** (C)	IPE prov 2019 e 2020 su impegni lordi (B+C)/(A)%	Impegni assunti nel 2021 con esigibilità a partire dal 2022*** (D)	% comp (D)
redditi da lavoro dipendente	101.612,6	40,9	111,5	0,1	274,5	0,8
consumi intermedi	15.650,2	822,1	770,6	10,2	2.631,8	7,3
imposte pagate sulla produzione	5.443,1	0,0	0,2	0,0	0,3	0,0
trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	334.274,8	15,4	202,5	0,1	281,9	0,8
trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	27.634,5	10,1	15,0	0,1	688,1	1,9
trasferimenti correnti a imprese	37.754,9	1.462,6	336,2	4,8	100,1	0,3
trasferimenti correnti a estero	1.936,2	3,1	8,7	0,6	3,5	0,0
risorse proprie unione europea	20.869,0	0,0	0,0	-	0,0	-
interessi passivi e redditi da capitale	68.522,6	63.415,6	1.019,0	94,0	4.035,6	11,3
poste correttive e compensative	77.446,0	0,0	0,0	-	0,0	-
ammortamenti	451,3	0,0	0,0	-	0,0	-
altre uscite correnti	1.744,9	0,2	0,1	0,0	0,2	0,0
spesa corrente primaria	624.817,4	2.354,4	1.444,8	0,6	3.980,3	11,1
spesa corrente	693.340,0	65.770,0	2.463,8	9,8	8.015,9	22,4
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	8.688,7	699,8	1.038,5	20,0	5.557,1	15,5
contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	68.073,2	564,8	1.034,5	2,3	11.035,5	30,8
contributi agli investimenti ad imprese	35.757,8	1.224,2	4.065,9	14,8	4.849,0	13,5
contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	534,4	0,0	0,0	-	0,0	-
contributi agli investimenti a estero	578,7	102,4	6,1	18,8	15,1	0,0
altri trasferimenti in conto capitale	11.018,0	25,5	0,0	0,2	39,7	0,1
acquisizioni di attività finanziarie	5.264,6	129,6	213,1	6,5	1.205,8	3,4
spesa c/capitale	129.915,4	2.746,4	6.358,1	7,0	22.702,2	63,3
spesa finale primaria	754.732,8	5.100,8	7.802,9	1,7	26.682,5	74,4
spesa finale	823.255,4	68.516,4	8.821,8	9,4	30.718,0	85,7
rimborso passività finanziarie	236.729,5	227.633,7	117,9	96,2	5.129,4	14,3
spesa complessiva	1.059.984,9	296.150,1	8.939,7	28,8	35.847,4	100,0

* Si intendono tutti gli impegni di spesa imputati al 2021, in base al criterio dell'esigibilità.

** Si intende la quota di impegni assunti nel 2019 e nel 2020 e imputati all'esercizio in base all'esigibilità.

*** Si intendono gli impegni assunti nel 2021 e imputati, in base all'esigibilità, agli esercizi successivi (2022 in poi)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel nuovo regime contabile va altresì considerato che 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). Nell'ambito della spesa in conto capitale, l'ammontare principale di impegni ad esigibilità futura rientra nella categoria dei contributi ad investimenti alle pubbliche amministrazioni ed attiene ai fondi del Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibili. Ulteriori 5,6 miliardi sono relativi agli investimenti fissi lordi, in particolare nel settore della difesa, e 4,8 miliardi si riferiscono ai contributi agli investimenti ad imprese, per le infrastrutture ferroviarie, per la messa in sicurezza di ponti e viadotti e per i programmi della difesa nel settore navale e aeronauticomma

Il 54 per cento degli impegni ad esigibilità futura assunti nel 2021 trova imputazione nel successivo triennio 2022-2024; più in dettaglio il 23 per cento degli impegni vede la propria esigibilità nel 2022, il 18 per cento nel 2023 e il 13 per cento nel 2024.

La gestione di cassa

In termini di pagamenti (totali), si conferma la dinamica crescente della spesa. 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), dato quest'ultimo che sconta uno *stock* iniziale molto più ampio di poste passive (+82,9 miliardi, +72,7 per cento). All'espansione dei pagamenti (totali) in termini di spesa complessiva hanno contribuito, in misura rilevante, i pagamenti di parte capitale (+21,5 per cento), accompagnati da una più contenuta, ma comunque importante, crescita di quelli di parte corrente (+7 per cento), sui quali ha inciso la variazione minore dei pagamenti per interessi (+2,9 per cento).

In maggior dettaglio, la spesa di parte capitale registra pagamenti per 119,1 miliardi, con un aumento di 21 miliardi, ascrivibile, in prevalenza, alle categorie dei contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche (+39,7 miliardi) e ad imprese (+9,6 miliardi); ciò ha più che compensato la forte contrazione registrata nei pagamenti per acquisizione di attività finanziarie (-32,2 miliardi), dovuti al venir meno dei trasferimenti al Fondo per la copertura delle garanzie concesse da Sace S.p.A. Per quanto concerne i primi, le voci principali alla base della variazione sono le medesime già richiamate in sede di esame della gestione di competenza: al netto del capitolo relativo al Fondo di attuazione del programma Next Generation EU, l'aumento è ascrivibile agli impegni a valere sul fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie e a quello per lo sviluppo e la coesione, oltreché a quelli relativi ai trasferimenti alle amministrazioni locali, solo parzialmente compensati dai minori pagamenti al Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica. I maggiori pagamenti per contributi agli investimenti ad imprese si riferiscono ai crediti d'imposta per i beni strumentali del programma Transizione 4.0, a quelli per le misure di patrimonializzazione delle imprese (aiuto alla crescita economica maggiorato) e alla concessione di finanziamenti agevolati a sostegno del processo di internazionalizzazione delle imprese, oltre che per i contributi in favore di Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli investimenti infrastrutturali; la crescita dell'aggregato è stata parzialmente rallentata dalle minori assegnazioni al Fondo di garanzia per le PMI. Risultano in salita, di 1,7 miliardi, anche i pagamenti per investimenti fissi lordi.

Sul fronte della spesa corrente i pagamenti (totali) crescono di 45,4 miliardi, passando da 646,5 a 691,9 miliardi; anche per questo aggregato l'espansione è dettata dalle medesime voci illustrate per la gestione di competenza, investendo, in particolare, i trasferimenti alle imprese (+20,8 miliardi), quelli a famiglie e istituzioni sociali private (+6,4 miliardi) e quelli ad amministrazioni pubbliche (+4,8 miliardi).

TAVOLA 11

(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

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*).

TAVOLA 12

(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	1.108,0	-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

Più in dettaglio, tuttavia, si rileva un miglioramento più netto dei pagamenti di competenza rispetto ai relativi impegni, con un *ratio* che sale dal 95,8 al 96,3 per cento, controbilanciato da

una contrazione della capacità di pagamento in conto residui, in flessione di 4 punti percentuali (dal 27,3 al 23,3 per cento), a causa del dato della spesa in conto capitale e, più in particolare, di quella per acquisizioni di attività finanziarie.

L'andamento della gestione di cassa è in parte 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). La maggiore lentezza nella finalizzazione della spesa emergenziale trova conferma sia con riguardo alla gestione di competenza sia con riguardo a quella dei residui. Nel primo caso, la capacità di pagamento degli impegni è pari al 95,8 per cento (a fronte del 96,8 per cento delle altre voci) e quella dei residui si attesta al 22,3 per cento (a fronte del 25,2 per cento delle altre voci).

TAVOLA 13

(in milioni)

categorie economiche	pagamenti competenza/impegni competenza				pagamenti totali/massa spendibile			
	spesa complessiva		capitoli covid		spesa complessiva		capitoli covid	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	99,9	99,9	99,7	100,0	94,5	91,2	97,3	84,0
Consumi intermedi	90,3	91,2	92,5	95,0	77,6	78,2	89,8	84,9
Imposte pagate sulla produzione	100,0	100,0	99,7	100,0	97,5	97,2	96,9	96,7
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	94,3	95,6	89,9	92,8	83,0	84,4	82,1	80,1
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	87,4	93,4	71,6	89,9	81,9	84,5	67,6	74,7
Trasferimenti correnti a imprese	95,7	97,7	96,5	98,1	74,7	94,7	72,7	96,2
Trasferimenti correnti a estero	99,7	99,5	100,0	100,0	93,9	90,3	100,0	90,0
Risorse proprie unione europea	100,0	100,0			99,3	100,0	nc	nc
Interessi passivi e redditi da capitale	100,0	100,0	100,0	100,0	89,4	87,7	95,2	93,4
Poste correttive e compensative	100,0	99,6	100,0	100,0	97,5	97,5	100,0	100,0
Ammortamenti	100,0	100,0			38,0	38,4	nc	nc
Altre uscite correnti	92,0	78,1	100,0	93,6	29,3	27,6	0,0	26,6
Spesa corrente primaria	95,8	96,9	92,6	95,3	86,0	87,0	84,7	83,9
Spesa corrente	96,3	97,2	93,9	96,1	86,3	87,1	86,4	85,3
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	78,7	85,4	58,4	89,7	41,3	49,2	27,7	30,1
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	77,6	87,8	97,9	59,1	23,1	45,0	18,2	21,5
Contributi agli investimenti ad imprese	94,3	96,4	100,0	99,1	77,1	79,1	84,7	89,0
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	100,0	97,4	100,0	96,4	75,4	74,9	100,0	96,1
Contributi agli investimenti a estero	77,7	87,9	100,0	77,7	68,2	82,7	22,0	59,1
Altri trasferimenti in conto capitale	89,6	89,7	100,0	100,0	56,9	64,2	83,9	99,1
Acquisizioni di attività finanziarie	99,5	100,0	99,4	100,0	38,9	11,3	38,6	7,0
Spesa in c/capitale	92,7	91,0	99,1	93,4	41,0	43,6	42,9	34,4
Spesa finale primaria	95,4	96,0	93,8	95,1	74,2	75,0	71,9	71,2
Spesa finale	95,8	96,3	94,7	95,8	75,3	75,9	74,6	73,8
Rimborso passività finanziarie	100,0	100,0			89,2	83,0	nc	nc
Spesa complessiva	96,8	97,2	94,7	95,8	78,3	77,4	74,6	73,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione dei residui e delle economie

Nel 2021, a fronte di una sostanziale stabilità degli stanziamenti di spesa complessiva, 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).

All'interno dell'aggregato, i residui di parte capitale pesano per poco meno del 75 per cento, concentrati nella categoria dei contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche e nelle acquisizioni di attività finanziarie; quelli di parte corrente (25 per cento del totale) si riferiscono principalmente ai trasferimenti alle PA.

I capitoli incisi dalla spesa emergenziale fanno registrare residui finali propri per 34,6 miliardi (circa il 47 per cento del totale) e 75,5 miliardi di residui di stanziamento (circa il 65 per cento del totale).

Sulla riduzione delle poste passive finali hanno inciso tre fattori causali con impatto divergente. In primo luogo, si è ridotto nell'anno il tasso di formazione di nuovi residui³; il *ratio* risulta in riduzione rispetto al 2020 (2,8 per cento a fronte del 3,2 per cento). Tale andamento è legato alla spesa corrente, il cui indicatore scende dal 3,7 al 2,8 per cento), mentre la spesa di parte capitale fa registrare un risultato in crescita dal 7,3 al 9 per cento. La gestione dei residui, peraltro, riflette, anche nel 2021, gli effetti delle nuove regole per la rilevazione degli impegni in base al criterio dell'esigibilità. L'imputazione degli impegni negli esercizi di scadenza delle obbligazioni passive, tenendo conto delle disponibilità finanziarie e dei piani dei pagamenti (cronoprogrammi), persegue proprio l'obiettivo di garantire un maggiore allineamento tra i profili di competenza e quelli di cassa, riducendo il fenomeno dell'accumulo di residui passivi. Al riguardo, l'indicatore di formazione dei nuovi residui passivi continua ad attestarsi su valori nettamente inferiori a quelli rilevati nel 2018 (6,81 per cento), anno in cui risultava ancora vigente il precedente sistema di rilevazione degli impegni in base all'esercizio di maturazione delle obbligazioni; il passaggio al nuovo criterio appare, quindi, aver incrementato la capacità di finalizzazione della spesa impegnata, avvicinandola alla fase del pagamento. Tale effetto risulta particolarmente apprezzabile con riguardo alla spesa di parte capitale il cui indicatore è passato dal 29,2 per cento del 2018, al 9 per cento del 2021.

TAVOLA 14

(in milioni)

voci di spesa	residui iniziali			pagamenti residui			residui nuova formazione			economie sui residui			residui finali		
	2020	2021	var %	2020	2021	var %	2020	2021	var %	2020	2021	var %	2020	2021	var %
Spesa corrente	45.536	58.960	29,5	18.732	25.882	38,2	43.073	27.317	-36,6	10.916	13.170	20,6	58.960	47.225	-19,9
Interessi	17	17	- 2,4	0	16	12.311,8	17	8	-54,3	17	0	- 99,8	17	8	-50,9
Spesa corrente primaria	45.518	58.943	29,5	18.732	25.866	38,1	43.056	27.310	-36,6	10.899	13.170	20,8	58.943	47.217	-19,9
Spesa in c/capitale	67.726	137.242	102,6	12.177	19.921	63,6	83.375	30.771	-63,1	1.682	7.260	331,5	137.242	140.832	2,6
Spesa finale primaria	113.245	196.185	73,2	30.909	45.787	48,1	126.431	58.081	-54,1	12.582	20.430	62,4	196.185	188.049	- 4,1
Spesa finale	113.262	196.202	73,2	30.909	45.803	48,2	126.448	58.088	-54,1	12.599	20.430	62,2	196.202	188.057	- 4,2
Rimborso di prestiti	752	714	- 5,1	673	640	- 4,9	635	134	-78,9	0	0	nc	714	208	-70,9
Spesa complessiva	114.014	196.917	72,7	31.582	46.443	47,1	127.083	58.222	-54,2	12.599	20.430	62,2	196.917	188.265	- 4,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Peraltro, l'indicatore di formazione di nuovi residui è negativamente influenzato dai risultati registrati sui capitoli incisi dalla spesa emergenziale; per questi ultimi il *ratio* si attesta al 4,2 per cento, con valori più elevati, rispetto al dato complessivo, per la spesa corrente (3,9 per cento), ma migliori, sempre rispetto al totale, per la spesa di parte capitale (6,6 per cento).

In secondo luogo, alla riduzione delle poste passive ha concorso anche il forte aumento delle economie sui residui, cresciute da 12,6 a 20,4 miliardi (+62,2 per cento), derivanti prevalentemente dalla spesa di parte capitale (+5,6 miliardi) e, al suo interno, dalle acquisizioni di attività finanziarie (4,3 miliardi, tutti relativi al Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili).

In terzo luogo, gli effetti dei due precedenti fattori sono stati in parte compensati dal rallentamento fatto registrare dall'indicatore di smaltimento dei residui passivi esistenti, il quale passa dal 27,7 al 23,6 per cento. Il peggioramento riguarda la spesa di parte capitale, passata dal

³ Indicatore calcolato come rapporto tra residui passivi propri di nuova formazione e impegni di competenza.

18 al 14,5 per cento, mentre sul fronte della spesa corrente si evidenzia una variazione positiva, dal 41,1 al 43,9 per cento. Anche questo indicatore risulta negativamente influenzato dai capitoli interessati dalla spesa emergenziale, per i quali la capacità di smaltimento dei residui si attesta al 22,3 per cento, con valori particolarmente bassi per la spesa di parte capitale (9,5 per cento).

TAVOLA 15

(in milioni)

categorie economiche	residui iniziali definitivi			pagamenti residui			residui nuova formazione			economie sui residui			residui finali		
	2020	2021	var%	2020	2021	var%	2020	2021	var%	2020	2021	var%	2020	2021	var%
Redditi da lavoro dipendente	2.226	3.733	67,7	970	977	0,7	2.685	4.399	63,8	217	316	45,6	3.724	6.839	83,6
Consumi intermedi	2.341	2.001	- 14,5	1.406	1.178	- 16,2	1.595	1.564	- 2,0	518	334	- 35,5	2.012	2.052	2,0
Imposte pagate sulla produzione	17	14	- 17,0	16	11	- 30,2	14	5	- 61,9	0	2	538,1	14	6	- 59,4
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	37.281	40.610	8,9	14.332	14.023	- 2,2	26.907	17.552	- 34,8	9.385	10.501	11,9	40.471	33.638	- 16,9
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2.496	3.586	43,7	1.393	1.690	21,3	2.933	1.863	- 36,5	450	1.444	221,0	3.585	2.315	- 35,4
Trasferimenti correnti a imprese	770	6.865	791,1	481	6.112	1.170,6	6.705	1.079	- 83,9	174	397	128,1	6.820	1.435	- 79,0
Trasferimenti correnti a estero	69	60	- 13,2	54	26	- 51,3	39	28	- 28,9	14	32	121,0	40	30	- 25,4
Risorse proprie unione europea	0	0	nc	0	0	nc	0	0	nc	0	0	nc	0	0	nc
Interessi passivi e redditi da capitale	17	17	- 2,4	0	16	12.311,8	17	8	- 54,3	17	0	- 99,8	17	8	- 50,9
Poste correttive e compensative	200	115	- 42,4	56	13	- 76,1	28	347	1.138,6	57	87	52,7	115	361	213,8
Ammortamenti	0	0	nc	0	0	nc	0	0	nc	0	0	nc	0	0	nc
Altre uscite correnti	118	1.960	1.561,8	25	1.836	7.376,1	2.151	473	- 78,0	83	56	- 32,6	2.161	541	- 75,0
Spesa corrente primaria	45.518	58.943	29,5	18.732	25.866	38,1	43.056	27.310	- 36,6	10.899	13.170	20,8	58.943	47.217	- 19,9
Spesa corrente	45.536	58.960	29,5	18.732	25.882	38,2	43.073	27.317	- 36,6	10.916	13.170	20,6	58.960	47.225	- 19,9
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.707	6.375	- 4,9	2.038	2.255	10,7	3.383	2.958	- 12,6	747	572	- 23,4	7.306	6.506	- 10,9
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	44.719	55.579	24,3	5.949	8.585	44,3	15.634	20.549	31,4	651	1.396	114,4	53.753	66.147	23,1
Contributi agli investimenti ad imprese	5.528	7.158	29,5	2.701	3.385	25,3	4.555	3.744	- 17,8	227	879	286,7	7.154	6.639	- 7,2
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	46	175	281,0	7	100	1.270,5	143	93	- 34,9	7	28	300,1	175	140	- 19,8
Contributi agli investimenti a estero	250	234	- 6,4	173	175	1,2	157	72	- 54,1	1	2	222,8	234	129	- 44,7
Altri trasferimenti in conto capitale	4.098	4.742	15,7	857	2.032	137,2	2.411	2.610	8,2	9	61	581,5	5.643	5.259	- 6,8
Acquisizioni di attività finanziarie	6.379	62.978	887,3	452	3.389	649,7	57.091	745	- 98,7	41	4.322	10.535,1	62.977	56.013	- 11,1
Spesa c/capitale	67.726	137.242	102,6	12.177	19.921	63,6	83.375	30.771	- 63,1	1.682	7.260	331,5	137.242	140.832	2,6
Spesa finale primaria	113.245	196.185	73,2	30.909	45.787	48,1	126.431	58.081	- 54,1	12.582	20.430	62,4	196.185	188.049	- 4,1
Spesa finale	113.262	196.202	73,2	30.909	45.803	48,2	126.448	58.088	- 54,1	12.599	20.430	62,2	196.202	188.057	- 4,2
Rimborso passività finanziarie	752	714	- 5,1	673	640	- 4,9	635	134	- 78,9	0	0	nc	714	208	- 70,9
Spesa complessiva	114.014	196.917	72,7	31.582	46.443	47,1	127.083	58.222	- 54,2	12.599	20.430	62,2	196.917	188.265	- 4,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 16

(in milioni)

Esercizio		2020			2021		
	Categoria di Spesa	Impegni di competenza	Res N Form Propri	% residui/impegni	Impegni di competenza	Res N Form Propri	% residui/impegni
01	redditi da lavoro dipendente	94.636,3	157,9	0,2	97.339,4	136,9	0,1
02	consumi intermedi	13.427,1	1.305,6	9,7	15.442,5	1.356,3	8,8
03	imposte pagate sulla produzione	5.268,3	5,1	0,1	5.438,6	0,9	0,0
04	trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	330.587,3	18.968,6	5,7	331.193,9	14.471,2	4,4
05	trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	22.509,1	2.849,3	12,7	27.605,2	1.844,8	6,7
06	trasferimenti correnti a imprese	22.378,7	954,0	4,3	37.549,2	873,6	2,3
07	trasferimenti correnti a estero	1.572,4	4,1	0,3	1.918,6	10,2	0,5
08	risorse proprie unione europea	18.295,1	0,0	0,0	20.869,0	0,0	0,0
09	interessi passivi e redditi da capitale	66.644,0	16,7	0,0	68.522,6	7,6	0,0
10	poste correttive e compensative	74.921,3	28,0	0,0	77.446,0	346,5	0,4
11	ammortamenti	444,0	0,0	0,0	451,3	0,0	0,0
12	altre uscite correnti	1.437,2	115,7	8,0	1.629,4	357,3	21,9
	spesa corrente primaria	585.476,7	24.388,4	4,2	616.883,1	19.397,7	3,1
	spese correnti	652.120,8	24.405,1	3,7	685.405,7	19.405,3	2,8
21	investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.447,8	1.162,8	21,3	6.708,0	977,4	14,6
22	contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	13.463,9	3.014,5	22,4	54.118,1	6.593,6	12,2
23	contributi agli investimenti ad imprese	24.453,3	1.401,2	5,7	33.206,0	1.192,3	3,6
24	contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	561,3	0,1	0,0	452,9	11,8	2,6
25	contributi agli investimenti a estero	456,8	101,6	22,3	576,0	69,5	12,1
26	altri trasferimenti in conto capitale	8.337,0	868,3	10,4	9.373,7	965,4	10,3
31	acquisizioni di attività finanziarie	39.858,1	200,0	0,5	4.519,6	0,0	0,0
	spesa c/capitale	92.578,2	6.748,6	7,3	108.954,3	9.810,0	9,0
	spesa finale primaria	678.055,0	31.137,0	4,6	725.837,4	29.207,6	4,0
	spesa finale	744.699,0	31.153,7	4,2	794.360,0	29.215,3	3,7
61	rimborso passività finanziarie	235.376,3	0,0	0,0	236.595,6	0,0	0,0
	spesa complessiva	980.075,3	31.153,7	3,2	1.030.955,6	29.215,3	2,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2021 si assiste ad un consistente aumento del fenomeno delle economie di bilancio, che salgono da 75,3 a 117,2 miliardi. Una quota rilevante proviene dal rimborso di passività finanziarie (48,2 miliardi); al netto di tale componente, le economie della spesa finale scendono 69 miliardi, sempre comunque in sensibile crescita rispetto al 2020 (+45 per cento).

Le economie riferibili alla gestione di competenza ammontano 96,8 miliardi (62,6 miliardi nel 2020); esse assorbono integralmente quelle registrate per il rimborso di passività finanziarie. In termini di spesa finale, infatti, le economie di competenza scendono a 48,5 miliardi (+39 per cento rispetto ai 34,9 miliardi nel 2020). Esse sono riferibili, per l'87,6 per cento, alla spesa di parte corrente e, per il residuo 12,4 per cento, a quella di parte capitale. In crescita anche le economie in conto residui, che passano da 12,6 a 20,4 miliardi (+62 per cento), anch'esse prevalentemente ascrivibili, seppur con minore intensità (64,5 per cento), alla spesa corrente; quelle riferibili alla spesa di parte capitale sono legate in parte maggioritaria alle acquisizioni di attività finanziarie.

Sui capitoli interessati dai provvedimenti emergenziali si rilevano economie per 33,7 miliardi (8,4 miliardi nel 2020), poco meno del 49 per cento del totale. Di queste 18,1 miliardi derivano dalla gestione di competenza (37,3 per cento del totale) e 15,6 miliardi da quella in conto residui (76,4 per cento del totale).

Una quota delle economie di bilancio sopra descritte sono il frutto dell'esercizio dei margini di flessibilità concessi all'amministrazione nella gestione di alcune tipologie di risorse

alle stesse assegnate, allineando i profili di competenza e di cassa. In dettaglio, l'art. 30, comma 2, lettera b), legge n. 196/2009, prevede che con la Sezione II del disegno di legge di bilancio, in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti (c.d. cronoprogramma), può essere disposta, nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, la reiscrizione nella competenza degli esercizi successivi delle somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio, relative ad autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere non permanente. Tale facoltà è stata estesa in via sperimentale anche alle autorizzazioni di spesa a carattere permanente e a quelle annuali, per il triennio 2019-2021 (dall'art. 4-quater del d.l. n. 32/2019, c.d. Sblocca cantieri), poi ulteriormente ampliata all'anno 2022 dall'art. 15, comma 5, del d.l. n. 77/2021 (Governance del PNRR). In sostanza, la disposizione consente, in luogo del mantenimento delle somme non impegnate tra i residui di stanziamento, di procedere all'invio in economia di tali somme per l'esercizio finanziario chiuso e contestualmente esercitare la facoltà di reiscrizione delle stesse nella competenza dei bilanci futuri, a partire da quello per il 2023, in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti. A fine 2021, risulta il ricorso alla richiamata facoltà per circa 4,9 miliardi, con riferimento alle economie di competenza (1,4 miliardi nel 2020), e per circa 1,8 miliardi, con riguardo alle economie in conto residui (1,4 miliardi nel 2020).

Nel caso della gestione delle economie di competenza 2021, la facoltà di reiscrizione in bilancio spiega l'81 per cento delle economie di bilancio di parte capitale (63 per cento nel 2020); essa riguarda prevalentemente le categorie degli investimenti fissi lordi (94 per cento delle economie della categoria) e dei contributi alle imprese (95 per cento delle economie della categoria).

Nel caso delle economie in conto residui, invece, la stessa facoltà ha riguardato il 25 per cento delle economie di spesa capitale (82 per cento nel 2021) ed è ricaduta principalmente sui contributi agli investimenti alle PA (83 per cento delle economie in conto residui di categoria).

TAVOLA 17

(in milioni)

categorie economiche	economie totali		economie/MSP competenza (a)		economie comp art- 30 L. 196/2009 (b)		eco art.30 cp/eco comp (b/a)	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
redditi da lavoro dipendente	1.905,1	2.647,5	1.615,1	2.320,2	0,0	0,0	-	-
consumi intermedi	1.890,9	2.198,6	1.372,6	1.864,2	0,0	0,0	-	-
imposte pagate sulla produzione	126,9	153,2	121,2	150,9	0,0	0,0	-	-
trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	26.440,6	27.303,5	17.056,1	16.802,5	0,0	0,0	-	-
trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.056,5	2.714,9	603,2	1.259,8	0,0	0,0	-	-
trasferimenti correnti a imprese	583,0	953,4	408,7	556,1	0,0	0,0	-	-
trasferimenti correnti a estero	65,4	177,3	51,0	145,5	0,0	0,0	-	-
risorse proprie unione europea	137,9	1,0	137,9	1,0	0,0	0,0	-	-
interessi passivi e redditi da capitale	7.901,0	9.638,8	7.884,0	9.638,8	0,0	0,0	-	-
poste correttive e compensative	1.799,6	1.600,9	1.742,5	1.513,8	0,0	0,0	-	-
ammortamenti	724,0	724,0	724,0	724,0	0,0	0,0	-	-
altre uscite correnti	1.089,2	7.606,1	1.005,9	7.549,9	0,0	0,0	-	-
spesa corrente primaria	35.819,0	46.080,5	24.838,3	32.887,8	0,0	0,0	-	-
spesa corrente	43.720,0	55.719,3	32.722,3	42.526,6	0,0	0,0	-	-
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.692,2	1.747,6	945,2	1.175,4	921,7	1.103,6	97,5	93,9
contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	875,4	2.302,7	224,3	907,0	194,6	732,1	86,8	80,7
contributi agli investimenti ad imprese	501,6	2.690,3	274,4	1.811,6	258,2	1.721,8	94,1	95,0
contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	10,1	41,0	3,1	13,0	0,0	0,0	-	-
contributi agli investimenti a estero	12,8	13,1	12,3	11,5	0,0	0,0	-	-
altri trasferimenti in conto capitale	665,7	560,4	656,7	498,9	0,0	0,0	-	-
acquisizioni di attività finanziarie	112,1	5.925,4	71,5	1.603,5	0,0	1.310,0	-	81,7
spesa c/capitale	3.870,0	13.280,5	2.187,5	6.020,9	1.374,6	4.867,5	62,8	80,8
spesa finale primaria	39.689,0	59.361,0	27.025,9	38.908,7	1.374,6	4.867,5	5,1	12,5
spesa finale	47.589,9	68.999,8	34.909,8	48.547,5	1.374,6	4.867,5	3,9	10,0
rimborso passività finanziarie	27.723,9	48.230,7	27.723,9	48.230,7	0,0	0,0	-	-
spesa complessiva	75.313,9	117.230,5	62.633,8	96.778,2	1.374,6	4.867,5	2,2	5,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 18

(in milioni)

categorie economiche	economie totali		economie/MSP residui		economie residui art. 30 L196/2009		eco art.30 RS/economie residui	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	1.905,1	2.647,5	217,3	316,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Consumi intermedi	1.890,9	2.198,6	518,3	334,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte pagate sulla produzione	126,9	153,2	0,3	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	26.440,6	27.303,5	9.384,5	10.501,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.056,5	2.714,9	449,7	1.443,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti correnti a imprese	583,0	953,4	174,2	397,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti correnti a estero	65,4	177,3	14,4	31,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Risorse proprie unione europea	137,9	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	nc	nc
Interessi passivi e redditi da capitale	7.901,0	9.638,8	17,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Poste correttive e compensative	1.799,6	1.600,9	57,1	87,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Ammortamenti	724,0	724,0	0,0	0,0	0,0	0,0	nc	nc
Altre uscite correnti	1.089,2	7.606,1	83,3	56,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Spesa corrente primaria	35.819,0	46.080,5	10.899,2	13.170,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Spesa corrente	43.720,0	55.719,3	10.916,2	13.170,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.692,2	1.747,6	747,0	572,2	608,9	417,6	81,5	73,0
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	875,4	2.302,7	651,1	1.395,7	615,8	1.153,3	94,6	82,6
Contributi agli investimenti ad imprese	501,6	2.690,3	227,2	878,7	141,7	172,9	62,4	19,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	10,1	41,0	7,0	28,0	5,1	22,0	72,4	78,6
Contributi agli investimenti a estero	12,8	13,1	0,5	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri trasferimenti in conto capitale	665,7	560,4	9,0	61,4	0,9	17,4	9,8	28,3
Acquisizioni di attività finanziarie	112,1	5.925,4	40,6	4.321,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Spesa c/capitale	3.870,0	13.280,5	1.682,5	7.259,6	1.372,4	1.783,2	81,6	24,6
Spesa finale primaria	39.689,0	59.361,0	12.581,7	20.429,9	1.372,4	1.783,2	10,9	8,7
Spesa finale	47.589,9	68.999,8	12.598,7	20.429,9	1.372,4	1.783,2	10,9	8,7
Rimborso passività finanziarie	27.723,9	48.230,7	0,0	0,0	0,0	0,0	nc	nc
Spesa complessiva	75.313,9	117.230,5	12.598,7	20.429,9	1.372,4	1.783,2	10,9	8,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In conclusione, questo primo rapido esame della gestione 2021 conferma il rilevante impatto generato dall'emergenza sanitaria sulla programmazione e sulla gestione del bilancio, in particolare sul lato della spesa. A fine 2021, prendendo in considerazione anche le risorse già incluse negli stanziamenti iniziali, l'importo complessivo delle somme derivanti dalla legislazione emergenziale e destinate a fronteggiare le conseguenze della crisi sanitaria si è attestato al livello di 121,4 miliardi, valore rilevante, sebbene di dimensioni inferiori rispetto a quello registrato nel 2020 (206 miliardi).

Ne è derivata una rivisitazione delle allocazioni di bilancio, in riduzione del peso della spesa di parte capitale, la cui incidenza si era invece rafforzata nel precedente esercizio. I capitoli interessati dai provvedimenti emergenziali hanno inciso anche sul ritmo di realizzazione della spesa, evidenziando esiti gestionali relativamente peggiori, quanto alla capacità di assunzione degli impegni, al tasso di formazione e di smaltimento dei residui, nonché al grado di pagamento della massa spendibile. Nel terzo anno di applicazione del nuovo criterio di registrazione e imputazione degli impegni, trova conferma il trend di contenimento del fenomeno di formazione di residui passivi, sebbene anche questo aspetto gestionale, nel 2021, risenta negativamente degli effetti contingenziali legati all'emergenza sanitaria.

1.2. I risultati al netto delle regolazioni contabili e di “Poste correttive e compensative” e “Acquisizioni di attività finanziarie”

Finora i risultati della gestione 2021 del bilancio dello Stato sono stati letti guardando alla spesa nel suo complesso ed evidenziando le principali modifiche intervenute nella gestione rispetto sia alla programmazione iniziale dell'anno, sia a quella dell'esercizio 2020. Per una

lettura più attenta alle caratteristiche economiche della gestione, però, non si possono non considerare alcune voci di spesa i cui connotati prevalentemente finanziari rischiano di incidere sulla leggibilità delle scelte operate nell'anno. Si tratta, innanzitutto, delle regolazioni contabili, che, per esigenze di semplificazione nella trattazione, si riconducono ai contenuti del programma 5 della missione 29.

Nel 2021, in termini di previsioni finali di spesa, esse ammontano a circa 80,9 miliardi (78,8 miliardi nel 2020). Su tali stanziamenti si rilevano impegni di competenza per 78,6 miliardi e pagamenti per 78,3 miliardi. La quota principale del programma in discorso è rappresentata dalle poste correttive e compensative, per 76,5 miliardi in termini di stanziamenti.

Per guardare alle caratteristiche più strettamente economiche della spesa è necessario escludere, poi, anche quelle voci, come le ulteriori “Poste correttive e compensative” (rispetto a quelle già precedentemente esaminate con riguardo al programma 5 della missione 29) e le “Acquisizioni di attività finanziarie”; esse rispondono a logiche finanziarie e contabili che, in alcuni casi, per la straordinarietà dei provvedimenti che ne sono alla base, rischiano di incidere sulla leggibilità dell'andamento “di fondo” della gestione.

Gli importi relativi a tali categorie presentano negli ultimi anni, infatti, caratteristiche e andamenti particolari. Come si riporta in dettaglio nel riquadro qui di seguito, nel caso delle “Poste correttive e compensative”, oltre il 99 per cento degli importi è relativo a due programmi “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte” e “Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato”, che hanno prevalentemente come destinatario finale il conto delle entrate o contabilità speciali.

TAVOLA 19

(in milioni)

Programmi	Stanziamenti definitivi		Impegni totali		Pagamenti totali	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
29.005. Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	74.158	76.466	74.158	76.466	72.529	75.027
29.010. Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	1.813	1.858	1.813	1.858	1.776	1.821
altri programmi	693	637	693	637	617	598
Totale poste correttive e compensative	76.664	78.960	76.664	78.960	74.922	77.446

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

RIQUADRO: LE “POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE”

Nella tavola sono riportate le principali voci della categoria X, “Poste correttive e compensative”. Gli importi evidenziati sono relativi a stanziamenti definitivi, impegni totali e pagamenti totali, distinti per le principali missioni e i relativi programmi.

Si tratta, nel complesso, di 80 capitoli e 90 piani gestionali. Anche nel 2021 oltre il 99 per cento degli importi è riconducibile a due programmi: “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposta” (il 96,8 per cento degli importi) e “Accertamento e riscossioni delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato” (il 2,4 per cento). Tra questi, ricadono anche tre dei capitoli che sono stati inseriti nelle regolazioni contabili: si tratta, in particolare, del 3810, del 3811 e del 3814 relativi a compensazioni di imposte. Ad essi si aggiungono le somme per rimborsi di imposte dirette relativi a esercizi pregressi e le somme da versare in relazione ai giochi e alle lotterie.

Le poste correttive, nel complesso, raggiungono i 77,4 miliardi in termini di impegni totali (74,9 miliardi nel 2020) e i 77,1 miliardi (74,9 nel 2020) in termini di pagamenti totali. In corso d'anno la categoria ha registrato variazioni in aumento per complessivi 3,7 miliardi. Di queste, 1,6 miliardi sono legate ai provvedimenti emergenziali adottati nel 2021, tutti relativi al programma “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposta”.

Nel 2021 si conferma la concentrazione in 8 capitoli della maggioranza sia degli stanziamenti (il 96,9 per cento) che dei pagamenti totali (il 97,9 per cento) della categoria. Sono di rilievo oltre ai capitoli dell'IVA, anche quello “Rimborsi delle imposte dirette effettuati dai concessionari anche

mediante compensazioni operate sull'IVA, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli altri Enti previdenziali" (cap. 3813) per 21 miliardi sia in termini di stanziamenti che di pagamenti, delle medesime compensazioni operate sulle imposte dirette (cap. 3814) per circa 29,4 miliardi, delle somme da riversare alle entrate per le piccole vincite trattenute dai concessionari per 10 miliardi (cap. 3927), le somme per restituzioni e rimborsi IRPEF, IRES o IRAP per 3,4 miliardi (cap. 3811), oltre alle spese relative alle vincite del lotto (cap. 3928) per 5,6 miliardi.

(in milioni)			
Beneficiari pagamenti 2021	OA	OP	% comp
agenzia dogane e monopoli	14.453,04		18,9
agenzia delle entrate	1.060,17	0,02	1,4
agenzia del demanio	3,82		0,0
agenzia delle entrate - riscossione		74,90	0,1
agenzia delle entrate - fondi di bilancio		55.870,25	73,0
agenzia delle entrate - creditori vari		1.154,28	1,5
ag ent iva non res d lgs 18-10		207,00	0,3
Ministero dell'economia e delle finanze		557,92	0,7
Tesoro dello Stato		859,53	1,1
Rai		1.794,80	2,3
Giochi sportivi tot Ippica		309,77	0,4
Lotterie estrazione differita		57,58	0,1
Poste		0,61	0,0
Restituzione delle cauzioni versate dai Concessionari dei giochi		82,82	0,1
banche		16,81	0,0
Creditori vari		5,43	0,0
TOTALE PAGAMENTI	15.517,03	60.991,72	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola precedente riporta gli importi pagati nell'anno distribuiti per soggetto beneficiario. Si tratta, pressoché esclusivamente, di versamenti all'Amministrazione finanziaria. Solo il capitolo 3836 prevede un versamento di 1,8 miliardi quale "Quota sui canoni di abbonamento alle radio e alla televisione spettanti alla società concessionaria e alla accademia di Santa Cecilia".

Nel 2021 subisce una forte contrazione finanziaria la categoria delle "Acquisizioni di attività finanziarie", dopo l'eccezionale espansione vissuta l'anno precedente per l'adozione dei provvedimenti emergenziali. Gli stanziamenti definitivi su tale categoria di spesa scendono da 96,8 miliardi del 2020 a 6,9 miliardi; di questi 3,5 miliardi si riferiscono a capitoli di bilancio incisi dalla spesa emergenziale, di cui 1,5 miliardi derivanti da provvedimenti del 2021.

Gli stanziamenti continuano ad essere fortemente concentrati su poche missioni: la missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" con risorse per poco meno di 3 miliardi riconducibili al fondo per il sostegno al *venture capital* (2 miliardi), a quello per assicurare la continuità operativa delle grandi imprese in temporanea difficoltà finanziaria tramite la concessione di prestiti (400 milioni) e a quello rotativo per la crescita sostenibile (437 milioni); la missione 34 "Debito pubblico", con risorse per 2,4 miliardi quali oneri da garanzie per esposizioni in derivati; la missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" con risorse per 1 miliardo destinate ad assicurare la liquidità per i pagamenti degli enti locali.

L'incidenza sulla spesa finale si riduce allo 0,8 per cento, dall'11,1 per cento fatto registrare nel 2020, ritornando sui livelli precedenti alla pandemia.

Detti stanziamenti si traducono in impegni di competenza per 4,5 miliardi (39,9 miliardi nel 2020) e in pagamenti per il medesimo ammontare (39,7 miliardi nel 2020). Particolarmente rilevante continua ad essere il livello di mantenimento di risorse tra i residui di stanziamento, pari a 50,1 miliardi (56,9 miliardi nel 2020); trattasi, tuttavia, di somme sostanzialmente trascinate dal 2020, in quanto quelli di nuova formazione ammontano a 0,8 miliardi. Gli impegni totali ammontano sono pari a 7,8 miliardi (40,3 miliardi nel 2020).

TAVOLA 20

(in milioni)

Missioni/Programmi			stanziamenti definitivi di competenza		impegni competenza		pagamenti competenza	
			2020	2021	2020	2021	2020	2021
003	001	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	6.540,0	1.000,0	2.089,9	723,6	2.089,9	723,6
	010	Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	413,9	0,0	413,9	0,0	213,9	0,0
004	011	Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	495,6	434,5	479,1	426,7	479,1	426,7
005	006	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	1,9	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0
009	002	Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
011	005	Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
	007	Incentivazione del sistema produttivo	1.024,9	2.879,8	999,9	859,4	999,9	859,4
	008	Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	80.031,9	0,0	32.530,0	0,0	32.530,0	0,0
014	010	Edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
018	015	Promozione dell'economia circolare e gestione dei rifiuti	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
021	002	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo		0,0		0,0		0,0
	018	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo		0,0		0,0		0,0
023	001	Diritto allo studio e sviluppo della formazione superiore	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
024	002	Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
029	004	Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	945,4	0,0	475,4	0,0	475,4	0,0
	006	Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	4.500,4	52,0	20,0	10,0	20,0	10,0
031	001	Sviluppo e competitività del turismo	50,0	0,0	50,0	0,0	50,0	0,0
032	004	Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attività formative e ad altre attività trasversali per le pubbliche amministrazioni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
034	001	Oneri per il servizio del debito statale	2.800,0	2.400,0	2.800,0	2.400,0	2.800,0	2.400,0
Totale			96.820,2	6.868,1	39.858,1	4.519,6	39.658,1	4.519,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati complessivi letti al netto di regolazioni contabili, poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie modificano la dinamica della spesa, in alcuni casi accentuandone le variazioni, in altri casi invertendone l'evoluzione. Ciò è dovuto, in particolare, all'esclusione della spesa per acquisizioni di attività finanziarie che, nel corso del 2020, aveva sperimentato una crescita senza precedenti legata alle misure emergenziali e che, come rilevato, nel 2021 è tornata sui livelli antecedenti alla pandemia. Al netto di tale fattore transitorio, la spesa complessiva risulta in aumento, in termini di stanziamenti definitivi, dell'11 per cento, ossia 9,4 punti percentuali al di sopra della variazione dell'aggregato non corretto (+1,6 per cento). Essa raggiunge il livello di 1.066,5 miliardi. Mostra una netta inversione di segno la variazione della spesa finale che, da una lieve contrazione (-0,4 per cento) in termini non corretti, passa ad un'espansione del 12,1 per cento, se considerata al netto delle richiamate voci. Tale impatto deriva integralmente dalla spesa in conto capitale che raggiunge i 129,1 miliardi, passando da una contrazione del 20,7 per cento, nella versione non depurata, ad una crescita del 73,1 per cento, al netto della correzione, ossia non tenendo conto della contrazione di quasi 90 miliardi delle acquisizioni di attività finanziarie.

Sul fronte della spesa corrente non emergono, invece, rilevanti differenze di andamento; gli stanziamenti definitivi di spesa nettizzata raggiungono i 652,5 miliardi, con una crescita del 4,8 per cento, superiore di 0,2 punti percentuali all'aggregato non depurato.

TAVOLA 21

(in milioni)

Voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2020	2021	var %	2020	2021	var %
Spesa corrente	526.843,6	582.242,9	10,5	622.316,8	652.470,4	4,8
Interessi	76.732,3	81.507,1	6,2	74.528,0	78.161,4	4,9
Spesa corrente primaria	450.111,3	500.735,8	11,2	547.788,8	574.309,0	4,8
Spesa in c/capitale	52.154,8	108.667,2	108,4	74.571,8	129.068,2	73,1
Spesa finale	502.266,1	609.403,0	21,3	622.360,6	703.377,2	13,0
Spesa finale primaria	578.998,4	690.910,1	19,3	696.888,6	781.538,6	12,1
Rimborso di prestiti	234.839,7	287.235,5	22,3	263.735,4	284.960,2	8,0
Spesa complessiva	813.838,2	978.145,6	20,2	960.623,9	1.066.498,8	11,0

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La disamina dei dati gestionali soggetti alla richiamata operazione di sterilizzazione conferma le medesime dinamiche rilevate per le previsioni di spesa, seppur con contorni attenuati.

Gli impegni (totali) relativi alla spesa complessiva ammontano a 972,2 miliardi, in crescita dell'11,5 per cento, con uno scarto positivo di 4,4 punti percentuali rispetto al dato generale. L'effetto espansivo è legato alla spesa in conto capitale, il cui dato passa da un incremento 24 per cento ad uno di oltre il 70 per cento, sempre in ragione dell'esclusione delle acquisizioni di attività finanziarie.

Gli impegni (totali) della spesa corrente primaria sono pari a 549,2 miliardi in aumento del 7,9 per cento rispetto al 2020. Trova conferma l'impatto positivo (circa 0,6 punti percentuali) sul relativo tasso di crescita derivante dalla correzione consistente nell'eliminazione delle poste correttive e compensative, oltre che delle partite regolatorie.

Quanto rappresentato con riferimento agli impegni si estende anche ai pagamenti; in totale, essi ammontano a 959,6 miliardi, in aumento dell'11,3 per cento, un tasso superiore di 4,4 punti percentuali rispetto al dato generale. In particolare, quelli di parte capitale raddoppiano, raggiungendo i 111,2 miliardi, amplificando notevolmente la variazione registrata sul dato non sterilizzato per le ragioni sopra rappresentate in merito alla categoria delle acquisizioni di attività finanziarie. I pagamenti relativi alla spesa corrente primaria sono 542,6 miliardi, in crescita dell'8,2 per cento, quindi 0,7 punti percentuali in più rispetto al corrispondente dato puro.

TAVOLA 22

(in milioni)

Voci	Impegni totali			di cui di competenza			di cui in conto residui		
	2020	2021	var %	2020	2021	var %	2020	2021	var %
Spesa corrente	575.675,3	617.685,0	7,3	573.574,3	604.332,9	5,4	2.101,0	13.352,1	535,5
Interessi	66.644,0	68.522,6	2,8	66.644,0	68.522,6	2,8	0,0	0,0	nc
Spesa corrente primaria	509.031,3	549.162,4	7,9	506.930,3	535.810,3	5,7	2.101,0	13.352,1	535,5
Spesa in c/capitale	60.398,7	117.314,6	94,2	52.720,1	104.434,7	98,1	7.678,6	12.879,9	67,7
Spesa finale	569.430,0	666.477,0	17,0	559.650,4	640.245,0	14,4	9.779,6	26.232,0	168,2
Spesa finale primaria	636.074,0	734.999,6	15,6	626.294,4	708.767,6	13,2	9.779,6	26.232,0	168,2
Rimborso di prestiti	236.044,5	237.234,5	0,5	235.376,3	236.595,6	0,5	668,2	638,9	- 4,4
Spesa complessiva	872.118,6	972.234,1	11,5	861.670,7	945.363,2	9,7	10.447,8	26.870,9	157,2

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 23

(in milioni)

Voci	pagamenti totali			pagamenti di competenza		
	2020	2021	var %	2020	2021	var %
Spesa corrente	567.955,0	611.166,3	7,6	549.278,6	585.297,4	6,6
Interessi	66.627,4	68.531,1	2,9	66.627,3	68.515,0	2,8
Spesa corrente primaria	501.327,6	542.635,2	8,2	482.651,3	516.782,4	7,1
Spesa in c/capitale	57.896,1	111.157,0	92,0	46.171,5	94.624,7	104,9
Spesa finale	559.223,7	653.792,2	16,9	528.822,9	611.407,1	15,6
Spesa finale primaria	625.851,1	722.323,3	15,4	595.450,1	679.922,1	14,2
Rimborso di prestiti	236.049,5	237.235,6	0,5	235.376,3	236.595,6	0,5
Spesa complessiva	861.900,6	959.558,9	11,3	830.826,5	916.517,7	10,3

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Elementi ulteriori emergono da una lettura per missione dei risultati dell'ultimo biennio, svolta distinguendo spesa corrente primaria e in conto capitale.

Per quella corrente, si conferma la forte concentrazione degli stanziamenti in poche missioni di rilievo: al netto delle risorse stanziare per il rimborso del debito pubblico, solamente 6 missioni presentano un'incidenza superiore al 5 per cento, arrivando a rappresentare quasi il 75 per cento dell'aggregato di spesa corrente.

L'espansione principale, in valore assoluto, ha riguardato la missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (+10,5 miliardi, +30,3 per cento), la cui incidenza sale dal 6,3 al 7,9 per cento; a ciò si aggiungono, per importanza finanziaria, le variazioni in aumento registrate dalle missioni 25 "Politiche previdenziali" (+7 miliardi, +6,4 per cento), 20 "Tutela della salute" (+5,9 miliardi, quasi sei volte le dimensioni del 2020), 33 "Fondi da ripartire" (+6,5 miliardi, +134,5 per cento).

In riduzione, si segnalano la missione 26 "Politiche per il lavoro" (-16 miliardi, -35,7 per cento), sulla quale ha inciso la contrazione delle spese per i trattamenti di cassa integrazione, di mobilità, e per l'indennità *una tantum* riconosciuta ai lavoratori per fronteggiare l'emergenza, e la 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (-6,9 miliardi, -4,9 per cento), per i minori trasferimenti alle amministrazioni locali.

In maggiore dettaglio, la crescita delle risorse stanziare per la missione 11 è sostanzialmente riconducibile alle maggiori somme destinate alla riduzione del cuneo fiscale (+2,3 miliardi) e a quelle per i ristori a fondo perduto alle imprese (+9,9 miliardi), parzialmente compensate dalla riduzione dei fondi destinati al c.d. *bonus* vacanze di cui al d.l. n. 34/2020.

Quanto alla missione 26, l'espansione degli stanziamenti si riferisce alle agevolazioni contributive e ad altri interventi in materia previdenziale (+5,9 miliardi), nonché alle maggiori somme da trasferire all'Inps a titolo di anticipazioni di bilancio sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso (+3,7 miliardi) e di quelle per i dipendenti dello Stato (+2 miliardi); a ciò si contrappone, parzialmente, la diminuzione degli oneri derivanti dai pensionamenti anticipati (-1,8 miliardi) e di quelli della gestione dei coltivatori diretti (-1,6 miliardi), oltreché le minori somme da rimborsare agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria per le indennità anticipate, a valere sul fondo per il reddito di ultima istanza, ai lavoratori autonomi e professionisti loro iscritti, danneggiati dall'emergenza sanitaria nazionale (-1 miliardo).

Nel settore della sanità (missione 20), l'aumento delle disponibilità finanziarie è quasi integralmente dettato dalla dotazione del Fondo per l'acquisto di vaccini anti Sars-cov-2 e dei farmaci per la cura dei pazienti con Covid-19 (5,1 miliardi).

Da ultimo, nell'ambito dei fondi da ripartire, i maggiori stanziamenti si riferiscono principalmente alla costituzione del Fondo perequativo delle misure fiscali e di ristoro (+5,3 miliardi) - cui si contrappone la contrazione del Fondo per l'estensione delle misure di sostegno economico nelle aree del territorio nazionale caratterizzate da un più elevato rischio

epidemiologico - e all'incremento delle disponibilità per i rinnovi contrattuali del personale pubblico (+1,8 miliardi).

Nella tavola che segue sono riportate anche le variazioni in valore assoluto legate ai provvedimenti emergenziali e le variazioni percentuali ricalcolate senza tener conto delle modifiche indotte da detti provvedimenti.

In dettaglio, gli stanziamenti legati ai provvedimenti emergenziali, in termini di spesa primaria nettizzata, si sono attestati sul livello di 87,8 miliardi, in riduzione rispetto ai 93,2 miliardi del 2020. Essi sono concentrati in poche missioni, più direttamente coinvolte nella gestione delle conseguenze della pandemia. Le prime quattro, in termini di dimensioni finanziaria degli stanziamenti aggiuntivi emergenziali, assorbono circa due terzi del totale. In particolare, sulla missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" si concentra il 31 per cento degli stanziamenti aggiuntivi emergenziali (27 miliardi, in crescita rispetto ai 17,9 miliardi del precedente esercizio). Un ulteriore 19 per cento di tali fondi è stato destinato alla missione 26 "Politiche per il lavoro", per complessivi 16,3 miliardi, in contrazione rispetto ai 33,5 miliardi del 2020, mentre alla missione 25 "Politiche previdenziali" sono spettati circa 8,1 miliardi (9 per cento del totale), sostanzialmente in linea con il livello del 2020. Alla missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" sono stati riservati fondi aggiuntivi per 6,4 miliardi (7 per cento del totale), in netta contrazione rispetto ai 18,5 miliardi del 2020. Al netto della spesa emergenziale, la crescita della spesa corrente primaria risulta più accentuata, dal 4,8 al 7 per cento.

Sulla base dei risultati gestionali di parte corrente, gli impegni totali rilevati a fine anno ammontano a 549,2 miliardi (509 miliardi nel 2020), di cui 535,8 miliardi di competenza dell'esercizio. Al loro interno, la quota di impegni totali registrati sui capitoli di bilancio incisi dai provvedimenti di spesa emergenziale si attesta a 258,8 miliardi, di cui 246,4 miliardi di competenza. La capacità di realizzazione degli impegni totali rispetto alla massa impegnabile resta stabile, sul livello del 92 per cento. Il dato è negativamente influenzato dai risultati bassi raggiunti sulla missione 26 "Politiche per il lavoro" (66 per cento, in peggioramento al 71,3 per cento del 2020), sulla missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" (70,7 per cento, in riduzione rispetto all'82,2 per cento del 2020), sulla missione 21 "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" (75,9 per cento, in continuità con l'anno precedente) e sulla missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" (78,3 per cento, ma in miglioramento rispetto al 75,5 per cento del 2020). L'indicatore complessivo della capacità di impegno si mantiene stabile anche se misurato sui soli capitoli di bilancio interessati dalla spesa emergenziale, attestandosi su un livello leggermente più basso del 91,7 per cento.

Quanto ai profili gestionali di cassa, nel 2021 sono stati effettuati pagamenti totali di parte corrente per 542,6 miliardi (501,3 miliardi nel 2020), di cui 516,8 miliardi di competenza (482,6 miliardi nel 2020). Al loro interno, la quota di pagamenti totali registrati sui capitoli di bilancio incisi dai provvedimenti di spesa emergenziale si attesta a 252,9 miliardi. Rispetto al 2020, aumenta di circa 1,2 punti percentuali la capacità di effettuazione dei pagamenti, raggiungendo l'85,7 per cento; anche tale indicatore, tuttavia, sconta il dato peggiore fatto rilevare dai capitoli interessati dalla spesa emergenziale (81,3 per cento).

TAVOLA 24

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	Stanziamenti definitivi competenza			di cui risorse covid		var % al netto delle var. covid
	2020	2021	var %	2020	2021	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.322,8	2.864,2	23,3	0,0	2,8	23,2
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	797,3	1.022,8	28,3	25,0	12,6	30,8
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	140.399,2	133.452,3	-4,9	18.499,7	6.420,5	4,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	22.241,9	25.471,0	14,5	43,5	507,7	12,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.788,5	20.821,0	0,2	289,4	186,9	0,7
006.Giustizia	9.086,3	9.339,9	2,8	64,9	64,9	2,8
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.329,9	11.820,6	4,3	229,6	159,9	5,0
008.Soccorso civile	2.541,1	2.643,5	4,0	14,3	12,8	4,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.084,7	780,6	-28,0	480,5	117,8	9,7
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	121,5	98,2	-19,2	1,0	15,0	-31,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	34.811,4	45.353,5	30,3	17.860,4	27.003,2	8,3
012.Regolazione dei mercati	45,5	46,4	2,0	0,0	0,0	2,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	9.098,8	11.016,1	21,1	1.649,4	3.422,6	1,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	147,2	267,7	81,8	2,2	78,2	30,7
015.Comunicazioni	721,7	839,2	16,3	29,5	28,2	17,2
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	870,0	1.325,3	52,3	714,2	550,1	397,7
017.Ricerca e innovazione	643,6	770,3	19,7	10,3	25,5	17,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	829,8	4.195,7	405,6	43,5	1.025,0	303,2
019.Casa e assetto urbanistico	427,5	550,2	28,7	160,0	50,0	87,0
020.Tutela della salute	1.238,1	7.129,0	475,8	15,0	5.676,8	18,7
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.546,8	2.204,5	-13,4	1.117,9	684,5	6,4
022.Istruzione scolastica	50.087,2	52.248,9	4,3	1.621,2	2.164,1	3,3
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.889,9	9.568,2	7,6	325,0	540,0	5,4
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	46.570,9	49.475,6	6,2	4.884,7	3.764,5	9,7
025.Politiche previdenziali	110.941,8	118.021,6	6,4	8.285,1	8.067,5	7,1
026.Politiche per il lavoro	45.032,9	28.975,2	-35,7	33.525,6	16.341,8	9,8
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.856,6	3.053,0	6,9	-204,5	0,2	-0,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	24,0	0,0	0,0	0,0	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	9.748,6	11.113,3	14,0	45,2	2.067,6	-6,8
030.Giovani e sport	1.650,5	2.140,3	29,7	895,5	1.243,2	18,8
031.Turismo	759,4	1.400,3	84,4	716,0	1.336,3	47,5
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.030,0	3.698,2	22,1	20,1	14,1	22,4
033.Fondi da ripartire	4.863,5	11.403,4	134,5	1.885,0	6.208,2	74,4
034.Debito pubblico	1.240,0	1.175,1	-5,2	0,0	0,0	-5,2
Totale	547.788,8	574.309,0	4,8	93.249,4	87.792,5	7,0

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 24.1

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	Impegni totali			di cui impegni competenza			di cui impegni sui residui		
	2020	2021	var. %	2020	2021	var. %	2020	2021	var. %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.323,4	2.864,1	23,3	2.322,7	2.864,1	23,3	0,7	0,0	- 100,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	757,0	940,5	24,2	732,7	914,0	24,7	24,3	26,4	8,7
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	139.519,1	134.009,7	-3,9	139.182,8	132.901,6	- 4,5	336,3	1.108,1	229,5
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.874,9	24.926,2	13,9	21.809,4	24.881,0	14,1	65,5	45,1	- 31,1
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.362,7	20.455,9	0,5	20.257,9	20.320,1	0,3	104,9	135,9	29,6
006.Giustizia	8.410,9	8.670,7	3,1	8.283,2	8.617,0	4,0	127,8	53,8	- 57,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.237,8	11.431,8	1,7	11.092,7	11.353,5	2,4	145,1	78,3	- 46,0
008.Soccorso civile	2.449,7	2.540,3	3,7	2.403,6	2.505,9	4,3	46,1	34,4	- 25,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.047,2	732,5	-30,0	1.046,7	731,4	- 30,1	0,5	1,2	131,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	92,5	92,6	0,1	92,5	72,6	- 21,5	0,0	20,0	NC
011.Competitività e sviluppo delle imprese	29.974,5	49.207,9	64,2	29.974,5	45.016,3	50,2	0,0	4.191,6	NC
012.Regolazione dei mercati	41,9	43,6	4,0	41,9	43,6	4,0	0,0	0,0	NC
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	8.766,9	11.001,8	25,5	8.764,1	10.760,6	22,8	2,8	241,2	NS
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	122,4	191,4	56,4	120,7	189,3	56,9	1,7	2,1	24,1
015.Comunicazioni	820,9	844,6	2,9	624,5	695,0	11,3	196,4	149,7	- 23,8
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	759,3	1.412,6	86,1	759,3	1.312,6	72,9	0,0	100,0	NC
017.Ricerca e innovazione	625,7	726,9	16,2	625,7	726,8	16,2	0,0	0,1	NC
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	791,7	4.143,2	423,3	787,5	4.142,9	426,1	4,2	0,3	- 91,8
019.Casa e assetto urbanistico	424,5	544,5	28,3	424,5	544,4	28,2	0,0	0,0	554,0
020.Tutela della salute	1.056,8	6.920,7	554,9	1.056,8	6.920,0	554,8	0,0	0,7	NS
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.945,1	2.070,4	6,4	1.923,2	1.898,6	- 1,3	21,9	171,7	684,0
022.Istruzione scolastica	49.884,1	52.135,8	4,5	49.650,3	51.895,6	4,5	233,8	240,2	2,7
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.872,6	9.533,7	7,5	8.872,6	9.533,7	7,5	0,0	0,0	NC
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	44.550,2	46.371,4	4,1	44.547,0	46.304,9	3,9	3,3	66,5	NS
025.Politiche previdenziali	101.420,7	110.583,8	9,0	101.420,7	110.583,6	9,0	0,0	0,2	NC
026.Politiche per il lavoro	33.291,0	23.336,4	-29,9	32.999,8	20.017,5	- 39,3	291,1	3.318,9	NS
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.729,6	2.671,0	-2,1	2.727,9	2.663,5	- 2,4	1,7	7,5	342,2
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	24,0	0,0	24,0	24,0	-	0,0	0,0	NC
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	9.317,9	10.350,1	11,1	9.282,2	10.324,9	11,2	35,7	25,2	- 29,4
030.Giovani e sport	1.402,4	2.401,8	71,3	1.388,0	2.139,8	54,2	14,5	262,0	NS
031.Turismo	336,0	2.165,4	544,4	336,0	1.363,6	305,8	0,0	801,8	NC
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.579,3	2.831,1	9,8	2.451,5	2.688,7	9,7	127,9	142,4	11,3
033.Fondi da ripartire	315,0	2.316,7	635,5	0,0	190,1	NC	315,0	2.126,6	575,1
034.Debito pubblico	903,6	669,3	-25,9	903,6	669,3	- 25,9	0,0	0,0	NC
Totale	509.031,3	549.162,4	7,9	506.930,3	535.810,3	5,7	2.101,0	13.352,1	NS

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 24.2

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missione	pagamenti totali			di cui pagamenti competenza			di cui pagamenti residui		
	2020	2021	var %	2020	2021	var %	2020	2021	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.321,1	2.861,0	23,26	2.320,4	2.858,7	23,20	0,7	2,3	232,16
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	772,6	914,7	18,40	713,6	872,1	22,21	59,0	42,6	- 27,70
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	142.415,5	133.592,7	- 6,20	130.859,1	126.802,8	- 3,10	11.556,4	6.789,9	- 41,25
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.780,0	24.879,0	14,23	21.700,3	24.779,0	14,19	79,7	100,0	25,52
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.387,0	20.410,2	0,11	20.015,0	20.088,2	0,37	372,1	322,0	- 13,46
006.Giustizia	8.292,5	8.614,7	3,88	8.014,1	8.346,6	4,15	278,4	268,1	- 3,71
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.218,4	11.393,0	1,56	10.914,2	11.126,7	1,95	304,2	266,3	- 12,44
008.Soccorso civile	2.461,2	2.549,0	3,56	2.362,7	2.483,8	5,13	98,5	65,1	- 33,88
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.038,9	737,7	- 28,99	1.027,2	718,3	- 30,07	11,7	19,4	65,69
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	126,4	108,4	- 14,26	28,9	35,0	20,94	97,5	73,4	- 24,69
011.Competitività e sviluppo delle imprese	29.884,9	49.112,0	64,34	29.872,4	44.831,2	50,08	12,5	4.280,8	nc
012.Regolazione dei mercati	44,6	37,5	- 15,73	29,4	20,8	- 29,02	15,2	16,7	9,97
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	8.261,2	10.624,3	28,60	7.989,5	9.812,3	22,81	271,7	812,0	198,87
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	120,0	117,4	- 2,14	109,8	107,7	- 1,94	10,2	9,7	- 4,38
015.Comunicazioni	666,9	912,0	36,76	501,2	682,4	36,15	165,7	229,6	38,59
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	560,0	1.612,6	187,98	558,6	1.312,1	134,87	1,3	300,5	nc
017.Ricerca e innovazione	770,5	721,5	- 6,37	596,1	663,1	11,25	174,5	58,4	- 66,55
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	808,0	4.124,7	410,50	768,4	4.107,1	434,49	39,6	17,6	- 55,52
019.Casa e assetto urbanistico	470,6	543,2	15,44	424,4	543,2	28,00	46,2	0,0	- 99,96
020.Tutela della salute	1.100,6	6.850,4	522,41	865,1	6.682,4	672,41	235,5	168,0	- 28,66
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.805,0	2.021,5	11,99	1.565,1	1.564,2	- 0,06	239,9	457,3	90,58
022.Istruzione scolastica	49.959,0	51.635,1	3,35	49.060,8	50.980,2	3,91	898,2	655,0	- 27,08
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.833,4	9.135,6	3,42	8.607,2	8.892,8	3,32	226,2	242,9	7,35
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	44.292,2	46.017,0	3,89	42.615,1	44.076,6	3,43	1.677,1	1.940,4	15,70
025.Politiche previdenziali	100.512,0	108.273,6	7,72	100.507,3	108.270,7	7,72	4,8	2,9	- 39,73
026.Politiche per il lavoro	25.225,3	21.978,5	- 12,87	24.505,4	17.159,0	- 29,98	719,9	4.819,5	569,50
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.550,7	2.422,9	- 5,01	2.153,0	2.134,1	- 0,87	397,8	288,7	- 27,41
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	24,0	- 0,29	24,0	24,0	-	0,1	0,0	- 100,00
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	9.349,7	10.316,7	10,34	9.237,2	10.259,8	11,07	112,5	56,9	- 49,39
030.Giovani e sport	1.228,4	2.367,1	92,69	1.214,0	1.931,1	59,07	14,5	436,0	ns
031.Turismo	231,0	1.965,7	751,09	230,2	1.187,5	415,88	0,8	778,3	ns
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.597,0	2.774,9	6,85	2.358,7	2.569,6	8,94	238,2	205,3	- 13,84
033.Fondi da ripartire	315,0	2.316,7	635,50	0,0	190,1	nc	315,0	2.126,6	575,15
034.Debito pubblico	903,9	669,8	- 25,90	903,1	669,3	- 25,89	0,8	0,5	- 37,66
Totale	501.327,6	542.635,2	8,24	482.651,3	516.782,4	7,07	18.676,3	25.852,8	38,43

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 24.3

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	impegni totali/massa impegnabile %				pagamenti totali/massa spendibile %			
	2020	2021	2020 Covid	2021 Covid	2020	2021	2020 Covid	2021 Covid
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	100,0	100,0		100,0	99,9	99,8		100,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	92,3	89,8	92,6	80,3	89,5	85,1	92,2	80,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	99,1	99,6	98,9	100,0	88,9	89,0	87,3	87,0
004.L'Italia in Europa e nel mondo	98,1	97,6	97,3	89,1	97,5	97,0	97,0	88,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	97,5	97,6	98,1	98,4	95,8	96,1	98,0	98,2
006.Giustizia	91,4	92,5	91,8	91,7	85,9	88,1	89,3	90,6
007.Ordine pubblico e sicurezza	98,0	96,1	96,6	95,8	95,1	93,0	94,9	95,3
008.Soccorso civile	95,6	95,7	96,7	98,7	92,8	93,5	96,7	98,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	96,5	93,7	99,9	94,7	93,7	91,6	97,9	94,4
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	75,5	78,3	100,0	100,0	50,4	54,9	100,0	100,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	86,1	98,6	79,3	98,7	85,8	98,3	78,8	98,2
012.Regolazione dei mercati	92,0	93,8		14,4	55,8	52,5		14,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	96,3	97,7	81,9	96,7	84,6	86,9	61,3	76,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	82,2	70,7	11,4	92,4	72,1	40,8	9,0	0,1
015.Comunicazioni	94,2	93,9	100,0	99,9	64,6	77,7	95,4	91,5
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	87,2	99,1	87,3	100,0	63,8	99,0	61,9	100,0
017.Ricerca e innovazione	96,3	93,7	100,0	97,5	85,1	82,0	0,0	84,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	94,9	98,7	99,9	99,5	91,6	97,7	99,2	99,3
019.Casa e assetto urbanistico	99,3	98,9	100,0	100,0	94,6	98,7	100,0	100,0
020.Tutela della salute	85,4	97,1	100,0	99,9	66,5	92,8	41,9	98,5
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	75,6	75,9	65,2	72,0	60,8	71,8	44,9	67,9
022.Istruzione scolastica	99,1	99,3	99,1	99,1	97,4	96,9	95,9	92,1
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	99,8	99,6	100,0	100,0	95,3	91,8	95,8	92,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	95,7	93,7	98,6	98,0	87,5	87,7	90,6	88,8
025.Politiche previdenziali	91,4	92,4	85,2	91,5	87,2	89,2	78,6	79,4
026.Politiche per il lavoro	71,3	66,3	79,7	71,9	47,2	47,3	57,7	51,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	95,4	87,5	96,8	80,5	67,3	59,2	49,0	34,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	100,0	100,0			100,0	100,0		
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	95,2	92,9	94,5	94,1	93,3	91,9	93,4	93,6
030.Giovani e sport	84,2	100,0	81,5	100,0	73,8	91,9	69,3	92,2
031.Turismo	44,2	119,5	41,6	119,6	30,1	86,6	26,7	86,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	79,2	71,8	83,8	68,6	77,4	69,1	82,8	66,6
033.Fondi da ripartire	4,8	14,1	0,0	17,6	4,9	14,3	0,0	17,7
034.Debito pubblico	72,9	57,0			72,8	57,0		
Totale	92,1	92,2	91,7	91,7	84,5	85,7	81,6	81,3

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul fronte della spesa in conto capitale, in termini nettizzati, si rileva una forte espansione (+73 per cento, da 74,6 a 129,1 miliardi); anch'essa appare concentrata in poche missioni. Cinque

missioni (“Competitività e sviluppo delle imprese”, “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto”, “Soccorso civile”, “Sviluppo e riequilibrio territoriale” e “L’Italia in Europa e nel mondo”) assorbono oltre il 73 per cento degli stanziamenti. Va tuttavia precisato che gran parte dell’aumento dell’aggregato è legato alla costituzione del Fondo di rotazione per l’attuazione del Next Generation EU, per 32,8 miliardi, all’interno della missione 4 “L’Italia in Europa e nel mondo”, il cui peso sul totale balza dal 3 al 30,2 per cento. Al netto di tale voce, il tasso di variazione dell’aggregato scende al 29 per cento, un livello comunque elevato.

Le ulteriori principali variazioni positive attengono alla missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” (+7,9 miliardi), alla missione 13 “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” (3,4 miliardi), alla missione 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale” (+3,4 miliardi) e 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (+2,6 miliardi).

In dettaglio, le maggiori disponibilità della missione 11 si riferiscono alle assegnazioni: al Fondo per i progetti IPCEI (+1 miliardo), ai crediti d’imposta per i beni strumentali del piano Transizione 4.0 (+6,3 miliardi), alla misura di patrimonializzazione Aiuto alla crescita maggiorato (+2 miliardi), all’agevolazione Nuova Sabatini (+1 miliardo) e alla concessione di finanziamenti a sostegno dell’internazionalizzazione delle imprese (+0,9 miliardi). Nell’ambito della stessa missione, tali fattori espansivi sono stati parzialmente compensati dalla riduzione degli stanziamenti destinati al Fondo di garanzia per le PMI (-3,2 miliardi) e al credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo (-1,8 miliardi).

Nell’ambito della missione 13 “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” l’incremento è legato ai contributi a Ferrovie dello Stato S.p.A. per il programma di investimento nelle infrastrutture ferroviarie (+2,8 miliardi) e alle maggiori disponibilità del Fondo per le infrastrutture portuali (+0,5 miliardi), mentre l’espansione della missione 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale” è riconducibile al Fondo per lo sviluppo e la coesione, in particolare alle risorse della programmazione 2021-2027.

Quanto, infine, alla missione 3, i maggiori stanziamenti sono legati alle somme da destinare ai comuni per interventi riferiti ad opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio (+1,4 miliardi), nonché per opere pubbliche in materia di efficientamento energetico, sviluppo territoriale sostenibile, messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e abbattimento delle barriere architettoniche (+0,5 miliardi).

Nella tavola seguente sono riportate anche le variazioni in valore assoluto legate ai provvedimenti emergenziali e le variazioni percentuali ricalcolate senza tener conto delle modifiche indotte da detti provvedimenti. In dettaglio, l’effetto finanziario della spesa emergenziale (circa 27 miliardi a fronte dei 19,3 miliardi del 2020) si è concentrato su quattro missioni: competitività e sviluppo delle imprese, soccorso civile, relazioni finanziarie con le autonomie territoriali e diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto; complessivamente tali missioni assorbono oltre il 91 per cento dei maggiori stanziamenti legati all’emergenza sanitaria. Al netto della spesa emergenziale, la crescita della spesa capitale registra un tasso di aumento più accentuato (84,7 per cento a fronte del 73,1 per cento complessivo).

Sulla base dei risultati gestionali di parte capitale, gli impegni totali rilevati a fine anno ammontano a 117,3 miliardi (60,4 miliardi nel 2020), di cui 104,4 miliardi di competenza dell’esercizio (52,7 miliardi nel 2020). Al loro interno, la quota di impegni totali registrati sui capitoli di bilancio incisi dai provvedimenti di spesa emergenziale si attesta a 42,3 miliardi (di cui 36,8 miliardi di competenza dell’esercizio).

A differenza di quanto riscontrato per la parte corrente, gli esiti gestionali della spesa in conto capitale fanno segnare, nel 2021, un consistente miglioramento del ritmo di attivazione della massa impegnabile, dal 53,8 al 66,2 per cento, dando continuità ad un’evoluzione in corso già nel precedente esercizio. Il dato è comunque influenzato dall’integrale impegno della somma di 32,8 miliardi del Fondo di rotazione per l’attuazione del Next Generation EU. Un contributo positivo all’indicatore derivata dalla missione 8 “Soccorso civile”, passata dal 70,2 al 76,8 per cento, e dalla missione 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”, passata dal 38,6 al 42,8 per cento. Anche in tale ambito, il dato è influenzato dalla spesa legata all’emergenza; in questo caso,

tuttavia, l'impatto è positivo in quanto i capitoli dalla stessa interessati hanno fatto registrare una capacità di impegno più elevata (68,8 per cento) rispetto al dato complessivo, anch'essa in forte miglioramento rispetto al 2020 (55,8 per cento).

Quanto ai profili gestionali di cassa, nel 2021 sono stati effettuati pagamenti totali di parte capitale per 111,2 miliardi (57,9 miliardi nel 2020). Al loro interno, la quota di pagamenti registrati sui capitoli di bilancio incisi dai provvedimenti di spesa emergenziale si attesta a 38,6 miliardi. Parallelamente al più elevato ritmo di impegno, nel 2021 si evidenzia anche un miglioramento della finalizzazione dei pagamenti, dal 42,6 al 54,7 per cento. In tale ambito, il dato rilevato sui capitoli di bilancio interessati dalla spesa emergenziale (60,3 per cento) è superiore di 5,6 punti percentuali a quello complessivo.

TAVOLA 25

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	stanziamenti definitivi di competenza		di cui risorse covid		var % al netto delle var covid
	2020	2021	2020	2021	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	34,3	91,2	0,0	0,0	166,2
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	9,3	89,9	0,4	75,0	66,8
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	3.136,3	5.785,8	561,0	1.700,0	58,7
004.L'Italia in Europa e nel mondo	2.276,0	39.046,7	0,0	0,0	1.615,6
005.Difesa e sicurezza del territorio	3.293,9	4.917,8	104,8	89,7	51,4
006.Giustizia	629,7	726,5	42,9	0,0	23,8
007Ordine pubblico e sicurezza	1.035,2	1.157,7	2,8	1,5	12,0
008.Soccorso civile	7.064,8	7.739,5	3.817,1	4.350,2	4,4
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	978,7	1.530,0	445,0	416,5	108,6
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	579,0	249,7	95,0	0,0	-48,4
011.Competitività e sviluppo delle imprese	19.854,8	27.748,9	10.782,0	17.295,5	15,2
012.Regolazione dei mercati	2,9	2,6	0,0	0,0	-9,8
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.137,7	10.500,8	59,0	1.493,4	27,2
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	7.289,6	5.269,2	72,6	373,5	-32,2
015.Comunicazioni	373,3	249,7	0,0	0,0	-33,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	251,9	158,8	118,0	0,0	18,6
017.Ricerca e innovazione	3.293,7	3.872,7	28,0	301,5	9,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.912,5	2.206,0	46,0	-70,0	21,9
019.Casa e assetto urbanistico	620,7	590,0	501,0	298,0	143,8
020.Tutela della salute	1.808,1	675,4	1.467,5	0,1	98,3
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.176,3	1.560,3	226,0	185,4	44,7
022.Istruzione scolastica	1.010,5	1.220,3	190,0	313,0	10,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	325,4	438,2	0,0	0,0	34,6
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	23,0	12,7	0,0	0,0	-44,8
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
026.Politiche per il lavoro	46,6	59,9	0,0	0,0	28,5
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	48,5	47,8	0,0	0,0	-1,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.839,4	10.222,6	60,0	150,0	48,6
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	2.069,0	1.747,6	650,0	1,4	23,1
030.Giovani e sport	127,4	194,5	0,0	0,0	52,6
031.Turismo	1,7	36,8	0,0	34,1	51,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	313,6	481,9	63,2	15,1	86,4
033.Fondi da ripartire	1.007,9	436,6	0,0	0,0	-56,7
Totale	74.571,8	129.068,2	19.332,2	27.024,0	84,7

* al netto delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 25.1

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	impegni totali			impegni competenza			impegni sui residui		
	2020	2021	var %	2020	2021	var %	2020	2021	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	34,3	93,2	172,0	34,3	91,2	166,2	0,0	2,0	nc
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	18,5	90,5	389,5	4,4	85,4	ns	14,1	5,1	-64,1
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2.882,1	5.983,9	107,6	2.863,0	5.731,2	100,2	19,1	252,6	ns
004.L'Italia in Europa e nel mondo	2.242,5	39.046,0	ns	2.227,6	39.003,5	ns	14,9	42,5	186,2
005.Difesa e sicurezza del territorio	3.218,3	4.621,9	43,6	3.022,9	4.438,9	46,8	195,5	183,0	-6,4
006.Giustizia	277,4	262,8	-5,2	213,5	233,1	9,2	63,9	29,7	-53,5
007.Ordine pubblico e sicurezza	554,4	652,7	17,7	426,3	448,8	5,3	128,1	204,0	59,2
008.Soccorso civile	8.022,5	8.516,5	6,2	6.322,4	6.166,2	-2,5	1.700,1	2.350,3	38,2
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	890,0	926,1	4,1	809,5	858,1	6,0	80,5	67,9	-15,6
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	151,2	608,5	302,4	151,2	179,0	18,4	0,0	429,5	ns
011.Competitività e sviluppo delle imprese	18.539,8	26.843,9	44,8	18.169,1	25.096,7	38,1	370,7	1.747,2	371,3
012.Regolazione dei mercati	0,2	0,3	31,8	0,1	0,0	-99,6	0,2	0,3	83,5
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	6.192,7	10.591,1	71,0	5.934,4	9.605,1	61,9	258,3	986,0	281,7
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3.335,4	4.234,3	27,0	3.052,4	3.749,6	22,8	283,0	484,6	71,3
015.Comunicazioni	45,0	354,2	686,3	4,2	148,8	ns	40,9	205,4	402,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	250,1	170,4	-31,8	185,0	94,6	-48,9	65,1	75,8	16,5
017.Ricerca e innovazione	3.252,9	3.553,0	9,2	2.938,7	3.142,7	6,9	314,2	410,3	30,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.795,9	1.568,9	-12,6	1.539,3	1.253,9	-18,5	256,6	315,0	22,8
019.Casa e assetto urbanistico	622,8	638,1	2,5	584,2	557,4	-4,6	38,6	80,6	109,0
020.Tutela della salute	1.715,7	446,9	-74,0	1.715,5	298,9	-82,6	0,2	148,0	ns
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	734,3	789,4	7,5	532,7	545,0	2,3	201,7	244,4	21,2
022.Istruzione scolastica	817,3	878,9	7,5	722,2	731,9	1,3	95,1	147,0	54,5
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	316,9	400,2	26,3	279,3	352,7	26,3	37,5	47,5	26,6
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	36,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	36,0	nc
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
026.Politiche per il lavoro	43,9	46,6	6,2	40,9	39,6	-3,1	3,0	7,0	133,8
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	24,5	26,7	8,7	10,2	6,2	-39,7	14,3	20,5	43,2
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.750,6	3.926,8	42,8	2,6	229,1	ns	2.748,0	3.697,7	34,6
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	1.289,3	1.387,4	7,6	605,1	826,4	36,6	684,3	561,0	-18,0
030.Giovani e sport	137,6	201,0	46,2	127,3	194,0	52,3	10,2	7,1	-30,8
031.Turismo	0,2	36,7	ns	0,2	36,7	ns	0,1	0,0	-91,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	242,4	381,6	57,4	202,0	289,9	43,5	40,5	91,7	126,6
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
Totale	60.398,7	117.314,6	94,2	52.720,1	104.434,7	98,1	7.678,6	12.879,9	67,7

* al netto delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 25.2

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	pagamenti totali			pagamenti competenza			pagamenti residui		
	2020	2021	var %	2020	2021	var %	2020	2021	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	34,3	93,2	172,0	34,3	91,2	166,2	0,0	2,0	nc
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	19,0	84,0	341,6	2,5	81,4	ns	16,5	2,6	-84,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2.045,6	3.359,9	64,2	1.880,5	2.533,6	34,7	165,1	826,3	400,5
004.L'Italia in Europa e nel mondo	2.247,6	39.044,3	ns	2.227,6	39.003,5	ns	20,0	40,8	104,2
005.Difesa e sicurezza del territorio	3.442,9	4.722,1	37,2	2.808,3	4.185,9	49,1	634,6	536,2	-15,5
006.Giustizia	304,4	311,2	2,2	147,0	186,9	27,1	157,5	124,3	-21,1
007.Ordine pubblico e sicurezza	536,1	630,8	17,7	251,3	299,5	19,2	284,7	331,4	16,4
008.Soccorso civile	7.039,9	7.381,9	4,9	6.297,1	5.921,9	-6,0	742,8	1.459,9	96,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	829,2	751,4	-9,4	737,4	666,9	-9,6	91,8	84,5	-8,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	151,2	484,4	220,4	151,2	151,9	0,5	0,0	332,5	ns
011.Competitività e sviluppo delle imprese	18.556,5	27.103,6	46,1	17.021,3	24.241,6	42,4	1.535,2	2.862,0	86,4
012.Regolazione dei mercati	0,3	0,3	11,1	0,1	0,0	-99,6	0,2	0,3	45,5
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	6.740,8	9.376,7	39,1	5.162,1	8.352,1	61,8	1.578,7	1.024,5	-35,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3.380,6	4.023,8	19,0	1.273,2	1.848,3	45,2	2.107,4	2.175,5	3,2
015.Comunicazioni	45,3	319,5	605,9	3,8	148,4	ns	41,4	171,2	313,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	250,8	189,5	-24,5	185,0	81,2	-56,1	65,8	108,3	64,6
017.Ricerca e innovazione	3.114,6	3.098,7	-0,5	2.924,4	2.881,6	-1,5	190,2	217,0	14,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.603,7	1.258,0	-21,6	1.310,0	929,7	-29,0	293,7	328,3	11,8
019.Casa e assetto urbanistico	632,4	618,7	-2,2	584,2	557,4	-4,6	48,3	61,3	27,1
020.Tutela della salute	1.603,3	144,1	-91,0	1.599,1	130,5	-91,8	4,2	13,6	222,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	585,7	619,4	5,8	367,1	341,6	-6,9	218,6	277,8	27,1
022.Istruzione scolastica	471,9	562,3	19,2	269,3	230,4	-14,5	202,6	332,0	63,9
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	316,3	306,9	-3,0	273,2	251,6	-7,9	43,1	55,3	28,4
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	23,1	37,1	60,7	0,0	0,0	nc	23,1	37,1	60,7
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
026.Politiche per il lavoro	43,0	44,5	3,5	37,2	36,4	-2,3	5,8	8,1	40,8
027.Immigrazione, accoglienza e garanzie dei diritti	24,2	26,5	9,3	8,3	3,8	-54,1	15,9	22,7	42,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.750,6	3.926,8	42,8	2,6	229,1	ns	2.748,0	3.697,7	34,6
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	723,8	2.031,6	180,7	298,1	735,2	146,6	425,7	1.296,5	204,6
030.Giovani e sport	143,1	205,7	43,8	124,9	194,0	55,3	18,2	11,7	-35,4
031.Turismo	0,1	36,2	ns	0,0	36,1	nc	0,1	0,1	128,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	235,9	363,7	54,2	190,3	272,9	43,4	45,6	90,8	99,2
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
Totale	57.896,1	111.157,0	92,0	46.171,5	94.624,7	104,9	11.724,6	16.532,3	41,0

* al netto delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 25.3

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missione	impegni totali/massa impegnabile				pagamenti totali/massa spendibile			
	%				%			
	2020	2021	2020 covid	2021 covid	2020	2021	2020 covid	2021 covid
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	100,0	102,2			100,0	100,0		
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	64,6	90,5	61,0	98,9	57,8	81,0	42,5	98,8
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	91,2	98,7	62,2	99,3	55,8	45,4	61,2	37,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	97,1	99,8			97,1	99,8		
005.Difesa e sicurezza del territorio	90,9	90,1	99,9	44,0	78,5	82,1	91,8	46,0
006.Giustizia	31,1	33,5	74,9	104,5	25,9	28,9	24,2	80,8
007.Ordine pubblico e sicurezza	40,5	41,2	56,3	53,5	30,7	31,6	35,4	15,6
008.Soccorso civile	70,2	76,8	72,8	78,6	57,4	57,3	56,6	57,7
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	74,8	53,8	94,2	64,4	63,7	39,6	94,2	51,8
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	15,5	59,9	0,0	5,3	14,5	44,9	0,0	0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	89,5	90,6	89,4	93,3	80,6	84,7	89,9	93,3
012.Regolazione dei mercati	6,5	9,0			7,5	8,9		
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	76,2	87,1	29,4	98,9	56,0	60,3	11,5	82,2
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	38,6	42,8	34,7	74,3	18,5	20,6	34,7	64,5
015.Comunicazioni	10,9	57,2			10,9	51,4		
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	72,6	72,0	84,7	96,8	52,2	51,0	84,7	96,8
017.Ricerca e innovazione	84,5	79,8	88,5	82,9	77,1	64,7	88,5	76,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	78,9	59,2	70,7	42,7	50,6	33,3	43,0	32,0
019.Casa e assetto urbanistico	86,2	92,8	98,5	99,4	74,6	79,0	97,9	97,9
020.Tutela della salute	92,0	54,2	99,4	100,0	71,5	10,6	99,4	9,9
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	41,4	33,2	16,3	12,5	29,9	23,2	12,4	14,1
022.Istruzione scolastica	63,0	56,3	62,6	25,7	17,8	17,2	54,1	15,8
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	86,9	84,4			65,2	49,9		
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	73,9			37,9	73,4		
025.Politiche previdenziali	0,0	20,3			0,0	18,4		
026.Politiche per il lavoro	78,5	64,8			72,4	56,0		
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	28,2	24,5			20,5	17,9		
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	8,6	9,9	6,4	13,4	8,6	9,9	6,4	13,4
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	42,3	40,3	7,7	2,7	16,9	38,7	7,7	2,8
030.Giovani e sport	99,9	103,3			80,6	87,2		
031.Turismo	7,9	93,0		92,9	2,1	95,5		95,4
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	52,6	57,3	80,3	86,6	47,7	49,5	79,7	83,1
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0			0,0	0,0		
Totale	53,8	66,2	55,8	68,8	42,6	54,7	52,3	60,3

* al netto delle Acquisizioni di attività finanziarie

** Si tratta dei capitoli incrementati dal covid già esistenti in bilancio

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche guardando, quindi, alla gestione della spesa al netto delle partite finanziarie e delle regolazioni contabili si hanno 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.

1.3. La spesa diretta dello Stato

In questo paragrafo, l'analisi si concentra sull'attività direttamente svolta dalle strutture centrali, al netto pertanto delle somme trasferite ad altre Amministrazioni pubbliche (oltre che delle spese aventi carattere meramente finanziario, quali le "Poste correttive e compensative" e le "Acquisizioni di attività finanziarie").

Come nel passato, con questo esame si punta ad evidenziare:

- quanto della spesa complessiva sia riconducibile alla diretta responsabilità dello Stato e come il processo di decentramento di compiti e funzioni e il crescente ruolo di coordinamento svolto dalle strutture centrali si siano riflessi sulla spesa, nonché quale sia la "specializzazione" dello Stato guardando alla concentrazione delle risorse per missione;
- quale sia la dimensione e la dinamica della spesa avente un impatto diretto sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni. Pur non potendo considerare in questo caso la gestione di tesoreria, il riferimento a tale aggregato fornisce una prima stima delle spese per le quali i pagamenti sono erogati direttamente dallo Stato al sistema economico.

Negli ultimi due anni, a tali obiettivi se ne aggiungono ulteriori. Si tratta, infatti, di valutare quale ruolo diretto di spesa ha avuto l'amministrazione centrale nelle misure assunte per contrastare gli effetti negativi della crisi sanitaria. Oltre a guardare a come esse hanno modificato il "modello di specializzazione" centrale, si punta poi ad acquisire primi elementi a riscontro della capacità delle strutture dello Stato di tradurre in realizzazioni effettive gli interventi programmati. Una analisi che viene svolta approfonditamente nel secondo volume della relazione, nell'ambito della valutazione dei risultati ottenuti dai singoli dicasteri, di cui qui si fornisce un quadro riassuntivo. Tale scrutinio, come si diceva in precedenza, è stato reso possibile da un attento esame dei provvedimenti assunti nell'ultimo anno che ha permesso di identificare (grazie all'esame dei decreti di variazione) i capitoli e i piani gestionali cui fanno capo la spesa previste. Per quello che riguarda la spesa diretta dello Stato, nella tavola che segue se ne riporta un'analisi per categoria economica e per missione.

TAVOLA 26

GLI STANZIAMENTI PREVISTI CON I PROVVEDIMENTI COVID

					(in milioni)
Categorie di spesa	Variazioni da decreti Covid	D.L. - 000073 (sostegni bis)	D.L. - 000041 (sostegni)	L - 000069 (conv. d.l. sostegni)	variazioni in dipendenza di altri atti amministrativi per la ripresa post pandemia
Redditi di lavoro dipendente	1.028,6	212,2	205,9	10,9	599,6
Consumi intermedi	1.092,6	419,2	620,4	8,6	44,5
Imposte pagate sulla produzione	56,5	5,7	12,3	0,6	37,9
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	6.258,6	363,9	4.000,0	7,5	1.887,3
Trasferimenti correnti a imprese	27.763,3	16.063,5	11.465,0	541,0	-306,2
Trasferimenti correnti a estero	500,0	500,0			0,0
Risorse proprie Unione europea	0,0				0,0
Ammortamenti	0,0				0,0
Altre uscite correnti	-1.474,7	513,2	628,5	-564,6	-2.051,7
Spesa corrente	35.224,9	18.077,6	16.932,0	4,0	211,3
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	147,3	115,1			32,1
Contributi a investimenti a imprese	13.807,7	12.890,9	350,0	-223,0	789,8
Contributi a investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	310,0	302,0		8,0	0,0
Contributi a investimenti a estero	-5,6	-5,6			0,0
Altri trasferimenti in conto capitale	3.011,1	1.661,5	1.938,6	6,0	-595,1
Spesa c/capitale	17.270,5	14.964,0	2.288,6	-209,0	226,9
Spesa finale diretta*	52.495,4	33.041,5	19.220,6	-205,0	438,2

Spesa finale primaria al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie e dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si tratta di una variazione di oltre 52,5 miliardi in gran parte destinati a interventi correnti e in conto capitale per le imprese (rispettivamente 27,8 e 13,8 miliardi), a cui si aggiungono, soprattutto, misure per le famiglie per oltre 6,6 miliardi, quasi integralmente di parte corrente.

Anche guardando alla ripartizione per missioni è forte la concentrazione degli interventi: oltre il 71,6 per cento dei fondi è destinato a “Competitività e sviluppo delle imprese”, l’8,9 per cento a “Tutela della salute”, mentre il 6,9 per cento a “Soccorso civile”. Prossimi o superiori al 2 per cento sono poi solo le risorse destinate a “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto”, “Istruzione scolastica” e “Politiche per il lavoro”.

Per molti di tali interventi l’autorizzazione di spesa ha comportato la individuazione di un nuovo capitolo o, al più, di uno specifico piano gestionale. In alcuni casi la variazione si è andata ad aggiungere, invece, ad una dotazione preesistente, disponendo l’ampliamento di un intervento già previsto prima della crisi. Inoltre, tali capitoli/piani gestionali hanno registrato durante l’esercizio anche altre variazioni (è il caso soprattutto dei capitoli fondo). In questo paragrafo per una valutazione dell’andamento nella gestione si fa necessariamente riferimento al complesso delle dotazioni dei capitoli interessati dai provvedimenti Covid. Ciò comporta guardare all’andamento di poco meno di 122 miliardi di spesa: ai 52,5 miliardi disposti con tali provvedimenti si aggiungono infatti i circa 69,5 già previsti in questi capitoli nel bilancio di previsione o attribuiti per altra ragione nel corso della gestione.

TAVOLA 27

GLI STANZIAMENTI PREVISTI CON I PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

Etichette di riga	Variazioni da decreti Covid	D.L.-000041 (sostegni)	L - 000069 (conv. DL sostegni)	D.L. - 000073 (sostegni bis)	variazioni in dipendenza di altri atti amministrativi per la ripresa post pandemia
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,0				0,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	3,9			3,6	0,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	0,6		0,5	0,1	0,0
004.L'Italia in Europa e nel mondo	507,6			507,5	0,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	266,3	84,3	10,8	139,3	32,0
006.Giustizia	16,0	4,8	1,5	5,0	4,7
007.Ordine pubblico e sicurezza	154,0	59,0	1,4	59,1	34,5
008.Soccorso civile	3.634,0	1.944,4		1.634,6	55,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	303,5	150,0	1,5	151,5	0,5
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,0				0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	37.580,4	11.070,0	-185,0	27.379,2	-683,8
012.Regolazione dei mercati	0,0				0,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.051,0			601,0	1.450,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	106,0		6,0	100,0	0,0
015.Comunicazioni	20,0		20,0		0,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	550,0	150,0		400,0	0,0
017.Ricerca e innovazione	12,0			11,0	1,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-7,7			-8,4	0,8
019.Casa e assetto urbanistico	298,0		8,0	290,0	0,0
020.Tutela della salute	4.668,9	2.810,0			1.858,9
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	656,4	400,0	1,0	285,9	-30,5
022.Istruzione scolastica	881,1	438,1	3,0	446,2	-6,3
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	24,3			10,8	13,5
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-29,9	100,0	0,0	70,1	-200,0
025.Politiche previdenziali	50,0			50,0	0,0
026.Politiche per il lavoro	950,0	1.100,0			-150,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,0				0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	252,3	181,6	60,0	64,9	-54,2
030.Giovani e sport	0,0				0,0
031.Turismo	756,5	100,0	430,0	225,0	1,5
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	6,4	78,5		28,8	-101,0
033.Fondi da ripartire	-1.216,2	550,0	-563,6	586,2	-1.788,8
034.Debito pubblico	0,0				0,0
Totale complessivo*	52.495,4	19.220,6	-205,0	33.041,5	438,2

*Spesa finale primaria al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie e dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In termini di stanziamenti iniziali nettizzati, la spesa diretta rappresentava nel 2021 il 38,1 per cento della spesa finale primaria, il 38 per cento della spesa corrente primaria e il 38,7 per cento di quella in conto capitale. Trattasi di un dato che evidenzia, rispetto al 2020, un aumento per la prima (da 36,7 per cento) e una contrazione per la seconda (da 54,9 per cento). In quest'ultimo caso, tuttavia, l'incidenza è influenzata dall'inclusione, nella spesa complessiva del 2021, del trasferimento al Fondo rotativo di attuazione del programma Next Generation EU per 32,8 miliardi. Al netto di tale voce, che veicola in modo aggregato fuori bilancio risorse la cui categoria economica effettiva non è ancora specificabile, la spesa diretta in conto capitale salirebbe al 55,5 per cento, in linea con il dato del 2020.

TAVOLA 28

(in milioni)

voci di bilancio	2020			2021		
	spesa corrente	spesa c/capitale	spesa finale	spesa corrente	spesa c/capitale	spesa finale
Spesa finale primaria						
stanziamenti iniziali di competenza	530.665,1	55.186,4	585.851,6	580.095,1	111.859,7	691.954,8
stanziamenti definitivi di comp.	629.064,4	171.391,9	800.456,3	657.705,2	135.936,3	793.641,5
massa impegnabile	633.870,1	209.618,9	843.489,0	678.738,4	241.041,2	919.779,6
impegni sulla competenza	585.476,7	92.578,2	678.055,0	616.883,1	108.954,3	725.837,4
impegni totali	587.578,0	100.672,3	688.250,3	630.235,1	125.082,4	755.317,5
massa spendibile	674.582,8	239.118,2	913.701,0	716.648,7	273.178,2	989.826,9
pagamenti sulla competenza	561.169,8	85.829,7	646.999,4	597.507,8	99.144,3	696.652,1
pagamenti totali	579.901,8	98.006,3	677.908,0	623.373,9	119.065,4	742.439,3
Spesa finale primaria nettizzata*						
stanziamenti iniziali di competenza	450.111,3	52.154,8	502.266,1	500.735,8	108.667,2	609.403,0
stanziamenti definitivi di comp.	547.788,8	74.571,8	622.360,6	574.309,0	129.068,2	703.377,2
massa impegnabile	552.594,2	112.327,6	664.921,7	595.342,2	177.267,5	772.609,7
impegni sulla competenza	506.930,3	52.720,1	559.650,4	535.810,3	104.434,7	640.245,0
impegni totali	509.031,3	60.398,7	569.430,0	549.162,4	117.314,6	666.477,0
massa spendibile	593.107,3	135.919,0	729.026,3	633.137,4	203.331,8	836.469,2
pagamenti sulla competenza	482.651,3	46.171,5	528.822,9	516.782,4	94.624,7	611.407,1
pagamenti totali	501.327,6	57.896,1	559.223,7	542.635,2	111.157,0	653.792,2
Spesa finale primaria diretta **						
stanziamenti iniziali di competenza	165.074,9	28.641,4	193.716,3	190.280,3	42.100,4	232.380,7
stanziamenti definitivi di comp.	192.266,1	48.264,1	240.530,2	223.289,1	60.088,0	283.377,1
massa impegnabile	194.967,4	54.586,2	249.553,6	235.017,3	69.545,3	304.562,6
impegni sulla competenza	176.403,2	39.256,2	215.659,4	204.673,7	50.316,6	254.990,3
impegni totali	177.747,6	41.653,6	219.401,3	213.115,2	55.370,4	268.485,6
massa spendibile	200.303,6	64.892,4	265.196,0	241.507,8	78.772,7	320.280,5
pagamenti sulla competenza	171.091,2	35.722,2	206.813,4	200.117,0	47.100,1	247.217,2
pagamenti totali	175.435,9	41.497,8	216.933,7	211.946,7	55.047,3	266.993,9
Spesa primaria diretta/Spesa finale primaria nettizzata						
stanziamenti iniziali di competenza	36,7	54,9	38,6	38,0	38,7	38,1
stanziamenti definitivi di comp.	35,1	64,7	38,6	38,9	46,6	40,3
massa impegnabile	35,3	48,6	37,5	39,5	39,2	39,4
impegni sulla competenza	34,8	74,5	38,5	38,2	48,2	39,8
impegni totali	34,9	69,0	38,5	38,8	47,2	40,3
massa spendibile	33,8	47,7	36,4	38,1	38,7	38,3
pagamenti sulla competenza	35,4	77,4	39,1	38,7	49,8	40,4
pagamenti totali	35,0	71,7	38,8	39,1	49,5	40,8
Spesa primaria diretta/Spesa finale primaria nettizzata (al netto capitolo 8003 NGEU)						
stanziamenti iniziali di competenza	36,7	54,9	38,6	38,0	55,5	40,3
stanziamenti definitivi di comp.	35,1	64,8	38,7	38,9	62,4	42,3
massa impegnabile	35,3	48,6	37,5	39,5	48,1	41,2
impegni sulla competenza	34,8	74,5	38,5	38,2	70,2	42,0
impegni totali	34,9	69,0	38,5	38,8	65,5	42,4
massa spendibile	33,8	47,8	36,4	38,1	46,2	39,9
pagamenti sulla competenza	35,4	77,4	39,1	38,7	76,1	42,7
pagamenti totali	35,0	71,7	38,8	39,1	70,2	43,0

* al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie

**al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie e dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel bilancio iniziale, la spesa primaria diretta era prevista in crescita, nel 2021, del 20 per cento, a fronte della variazione più accentuata della spesa complessiva, definita sempre in base alla consueta operazione di nettizzazione (oltre che dei trasferimenti ad AP, di “Poste correttive” e “Acquisizione di attività finanziarie”). Come più volte sottolineato, l’espansione è legata alla circostanza che gli stanziamenti iniziali del 2020 erano definiti ancora in un contesto antecedente a quello della pandemia. La variazione concerne sia la spesa di parte capitale (+47 per cento) sia, in misura più contenuta ma comunque sensibile, quella corrente primaria (+15 per cento).

Guardando ai dati definitivi, che rappresentano parametri di riferimento tra loro maggiormente omogenei, sotto il profilo dell’impatto finanziario della crisi sanitaria, i risultati non mutano in misura notevole; si conferma la crescita su base annuale della spesa finale primaria diretta, sebbene ad un tasso più basso di due punti percentuali (+18 per cento). In dettaglio, si dimezza l’espansione delle previsioni di spesa capitale (+24 per cento), mentre risulta lievemente più intensa la crescita di quella corrente primaria (+16 per cento). Sale al 40,3 per cento l’incidenza rispetto alla spesa finale primaria, superando il dato del 2020 (38,6 per cento); tale andamento è particolarmente marcato nella spesa di parte capitale, per la quale il peso di quella diretta balza in alto di 7,8 punti percentuali (46,6 per cento) rispetto al dato delle previsioni iniziali (38,7 per cento). Aumenta di due punti percentuali, tuttavia, la forbice negativa con il valore calcolato sugli stanziamenti finali del 2020 (64,7 per cento). Tuttavia, senza considerare il Fondo Next Generation EU, l’incidenza della spesa diretta in conto capitale su quella complessiva sale al 62,4 per cento, poco sotto il dato del 2020. Sul fronte della spesa corrente primaria diretta, l’incidenza su quella complessiva si attesta, in base alle previsioni definitive, al 38,9 per cento, in aumento di 0,9 punti percentuali rispetto al dato delle previsioni iniziali, allargano altresì di 2,5 punti percentuali lo scarto positivo con il dato del 2020.

Il quadro non muta guardando anche agli impegni e pagamenti: la gestione diretta rappresenta circa il 40 per cento della spesa totale. Si accentua, rispetto al dato delle previsioni iniziali, il peso di quella in conto capitale sia in termini di impegni (sulla competenza e sul totale, rispettivamente il 48,2 e il 47,2 per cento) che di pagamenti (il 49,8 quelli sulla competenza e il 49,5 per cento quelli totali), sebbene in forte ribasso rispetto al dato del 2020, assestato su livelli prossimi o superiori al 70 per cento sia per gli impegni che per i pagamenti. Anche in questo caso, tuttavia, il dato di parte capitale del 2021 è influenzato dalla presenza degli impegni e pagamenti sul Fondo di rotazione per l’attuazione del programma Next Generation EU. Al netto di tale voce, il peso degli impegni e pagamenti di parte capitale della gestione diretta salirebbe su livelli più vicini a quelli del 2020, ma comunque inferiori.

Rispetto al totale del bilancio la gestione diretta presenta impegni totali su massa impegnabile di poco superiore all’88 per cento contro l’86,3 per cento complessivo. I pagamenti totali (su massa spendibile) si pongono all’83,4 per cento contro il 78,2 per cento totale. Il miglioramento è più consistente con riguardo alla spesa capitale sia sul fronte degli impegni (79,6 per cento a fronte del 66,2 per cento complessivo), sia su quello dei pagamenti (69,9 per cento a fronte del 54,7 per cento). Con riguardo alla spesa primaria corrente, invece, si rileva un peggioramento del grado di attivazione degli impegni nella gestione diretta (90,7 per cento a fronte del 92,2 per cento complessivo), cui però si accompagna un miglioramento del grado di realizzazione dei pagamenti (87,8 per cento a fronte dell’85,7 per cento complessivo).

I medesimi andamenti positivi della gestione diretta trovano conferma, anche se in misura sensibilmente più contenuta, nel confronto con i risultati del 2020. La capacità di attivazione degli impegni della spesa finale diretta, infatti, è superiore di 0,2 punti percentuali rispetto al 2020, mentre quella di realizzazione dei pagamenti eccede di 1,6 punti percentuali il valore del precedente anno.

Ulteriori elementi di analisi utili a comprendere gli esiti della gestione diretta della spesa statale possono essere tratti da una scomposizione delle voci di bilancio, tra quelle incise dalle misure per la crisi e quelle invece interessate dalle politiche ordinarie; tale approccio consente di apprezzare l'impatto finanziario e gestionale dei provvedimenti emergenziali. A tale riguardo, nella tavola che segue sono riassunti i dati relativi alle variazioni prodotte dai decreti Covid sulle dotazioni degli stanziamenti diretti dello Stato.

TAVOLA 28.1

CAPITOLI INTERESSATI DAI DECRETI COVID

(in milioni)

voci di bilancio	2020			2021		
	spesa corrente	spesa c/capitale	spesa finale	spesa corrente	spesa c/capitale	spesa finale
Spesa finale primaria						
stanziamenti iniziali di competenza	184.487,9	3.568,9	188.056,7	243.539,2	25.485,3	269.024,5
stanziamenti definitivi di competenza	283.028,0	115.645,8	398.673,8	314.227,0	47.396,6	361.623,6
massa impegnabile	283.540,4	132.459,0	415.999,4	332.682,7	121.478,7	454.161,4
impegni sulla competenza	263.688,8	55.504,9	319.193,7	296.873,6	38.050,3	334.923,9
impegni totali	264.195,4	58.230,2	322.425,6	309.265,7	46.385,2	355.650,9
massa spendibile	302.829,0	134.298,4	437.127,4	361.706,8	124.207,1	485.913,9
pagamenti sulla competenza	244.292,1	55.020,2	299.312,4	282.962,7	35.529,8	318.492,5
pagamenti totali	256.528,0	57.550,2	314.078,2	303.417,6	42.789,1	346.206,7
Spesa finale primaria nettizzata*						
stanziamenti iniziali di competenza	136.967,9	3.538,9	140.506,7	194.983,7	25.432,3	220.416,0
stanziamenti definitivi di competenza	232.125,9	23.447,4	255.573,3	263.717,3	43.843,6	307.560,9
massa impegnabile	232.638,3	40.260,6	272.898,9	282.172,9	61.554,2	343.727,1
impegni sulla competenza	212.786,7	19.748,0	232.534,7	246.386,2	36.786,7	283.172,9
impegni totali	213.293,3	22.473,3	235.766,6	258.778,3	42.338,4	301.116,7
massa spendibile	251.926,9	42.034,4	293.961,3	311.197,1	64.047,0	375.244,1
pagamenti sulla competenza	193.390,0	19.463,3	212.853,4	232.475,3	34.266,2	266.741,5
pagamenti totali	205.625,9	21.963,3	227.589,2	252.930,2	38.601,6	291.531,9
Spesa finale primaria diretta **						
stanziamenti iniziali di competenza	29.398,2	3.045,3	32.443,5	53.405,0	15.408,7	68.813,7
stanziamenti definitivi di competenza	57.555,7	20.627,2	78.182,9	88.461,0	33.577,5	122.038,5
massa impegnabile	57.754,3	22.021,4	79.775,6	97.955,3	36.946,2	134.901,6
impegni sulla competenza	49.158,8	17.569,7	66.728,6	77.456,2	31.223,2	108.679,4
impegni totali	49.356,4	17.951,5	67.307,9	85.045,4	32.880,0	117.925,3
massa spendibile	58.999,6	23.003,3	82.002,9	101.120,4	36.542,2	137.662,6
pagamenti sulla competenza	46.348,1	17.331,3	63.679,5	75.691,7	30.979,0	106.670,6
pagamenti totali	47.213,4	18.492,2	65.705,6	84.673,7	32.701,0	117.374,7
Spesa primaria diretta/Spesa finale primaria nettizzata						
stanziamenti iniziali di competenza	21,5	86,1	23,1	27,4	60,6	31,2
stanziamenti definitivi di competenza	24,8	88,0	30,6	33,5	76,6	39,7
massa impegnabile	24,8	54,7	29,2	34,7	60,0	39,2
impegni sulla competenza	23,1	89,0	28,7	31,4	84,9	38,4
impegni totali	23,1	79,9	28,5	32,9	77,7	39,2
massa spendibile	23,4	54,7	27,9	32,5	57,1	36,7
pagamenti sulla competenza	24,0	89,0	29,9	32,6	90,4	40,0
pagamenti totali	23,0	84,2	28,9	33,5	84,7	40,3

* al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie

**al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie e dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sono diversi gli elementi che emergono circa il ruolo svolto dalla spesa emergenziale. Da un lato, sono proprio i capitoli interessati da quest'ultima che spiegano la quota principale degli

incrementi annuali della spesa diretta, con riguardo agli stanziamenti (+56 per cento), agli impegni (di competenza +63 per cento e totali +75,2 per cento) e ai pagamenti (+67,5 per cento quelli di competenza e +78,6 per cento quelli di cassa), sia corrente primaria sia, in misura più rilevante, di parte capitale. Quest'ultima, peraltro, nei capitoli di bilancio estranei alla spesa emergenziale segna una contrazione del 12,3 per cento.

Dall'altro lato, i capitoli della spesa emergenziale, rispetto alle altre voci di bilancio, si caratterizzano per una minore incidenza della gestione diretta su quella complessiva con riguardo agli stanziamenti, agli impegni e ai pagamenti. Trattasi dell'effetto netto di due fattori: per un verso la spesa corrente primaria mostra un peso mediamente più basso, per altro verso quella capitale gestita in via diretta evidenzia valori percentuali sul dato complessivo molto più elevati, a testimonianza del grado di centralizzazione maggiore rispetto alle altre poste di bilancio.

I risultati gestionali conducono ad ulteriori valutazioni. La gestione diretta relativa ai capitoli di spesa emergenziale si qualifica, rispetto alle altre voci di bilancio, per una minore capacità di attivazione degli impegni rispetto alla massa impegnabile, sia di competenza (-1,6 per cento) sia totali (-1,3 per cento). Anche in questo caso, trattasi dell'effetto netto di due fattori divergenti: nella spesa corrente primaria la differenza negativa è molto più accentuata (rispettivamente -6,6 per cento e -6,8 per cento), a ciò si contrappone il dato nettamente più positivo della spesa in conto capitale (rispettivamente +21 per cento per gli impegni di competenza e +20 per cento per quelli totali).

Sul fronte della capacità di realizzazione dei pagamenti, invece, i capitoli legati alla spesa emergenziale, rispetto al resto del bilancio, fanno segnare un risultato più positivo (rispettivamente +2,1 per cento per quelli di competenza e +3,3 per cento per quelli totali). In questo caso il forte scarto positivo registrato dalla spesa capitale emergenziale (+14,8 per cento per il *ratio* dei pagamenti di competenza e +36,6 per cento per quello dei pagamenti totali) supera il risultato deteriore rilevato nella spesa corrente primaria.

TAVOLA 29

(in milioni)

Categorie economiche	impegni totali			pagamenti totali		
	2020	2021	var% 2021/2020	2020	2021	var% 2021/2020
Redditi da lavoro dipendente	95.496,5	98.180,8	2,8	95.521,0	98.190,3	2,8
Consumi intermedi	11.420,9	12.543,3	9,8	11.284,8	12.147,0	7,6
Imposte pagate sulla produzione	5.281,2	5.445,3	3,1	5.284,8	5.449,3	3,1
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	21.630,8	27.687,5	28,0	20.176,1	27.461,4	36,1
Trasferimenti correnti a imprese	22.563,8	43.042,4	90,8	21.905,8	42.787,1	95,3
Trasferimenti correnti a estero	1.616,9	1.943,0	20,2	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
Altre uscite correnti	1.442,4	3.404,0	136,0	1.346,1	3.108,0	130,9
Spesa corrente primaria diretta	177.747,6	213.115,2	19,9	175.435,9	211.946,7	20,8
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.536,1	8.374,5	28,1	6.322,6	7.985,9	26,3
Contributi agli investimenti ad imprese	24.961,2	35.229,8	41,1	25.753,5	35.398,4	37,5
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	568,3	558,1	-1,8	568,5	541,0	-4,8
Contributi agli investimenti a estero	473,4	629,3	32,9	528,1	681,5	29,1
Altri trasferimenti in conto capitale	9.114,6	10.578,8	16,1	8.325,3	10.440,4	25,4
Spesa c/capitale diretta	41.653,6	55.370,4	32,9	41.497,8	55.047,3	32,7
Spesa finale primaria diretta	219.401,3	268.485,6	22,4	216.933,7	266.993,9	23,1

Spesa finale al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie e dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 29.1

CAPITOLI INTERESSATI DAI DECRETI COVID

(in milioni)

Categorie economiche	impegni totali			pagamenti totali		
	2020	2021	var% 2021/2020	2020	2021	var% 2021/2020
Redditi da lavoro dipendente	22.351,3	29.672,1	32,8	22.302,7	29.730,8	33,3
Consumi intermedi	1.553,9	2.485,8	60,0	1.467,8	2.436,9	66,0
Imposte pagate sulla produzione	1.849,6	2.302,0	24,5	1.846,4	2.305,9	24,9
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	6.188,0	9.794,5	58,3	4.731,1	9.693,7	104,9
Trasferimenti correnti a imprese	17.408,3	38.358,9	120,3	16.860,1	38.087,5	125,9
Trasferimenti correnti a estero	5,0	450,1	ns	5,0	450,1	ns
Altre uscite correnti	0,2	1.982,0	ns	0,2	1.968,7	ns
Spesa corrente primaria diretta	49.356,4	85.045,4	72,3	47.213,4	84.673,7	79,3
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	577,6	191,8	-66,8	445,5	221,4	-50,3
Contributi agli investimenti ad imprese	11.811,2	26.287,2	122,6	12.480,4	26.070,8	108,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	510,0	309,0	-39,4	510,0	298,0	-41,6
Contributi agli investimenti a estero	30,9	56,8	83,9	34,4	75,7	120,2
Altri trasferimenti in conto capitale	5.021,9	6.035,1	20,2	5.021,9	6.035,1	20,2
Spesa c/capitale diretta	17.951,5	32.880,0	83,2	18.492,2	32.701,0	76,8
Spesa finale primaria diretta	67.307,9	117.925,3	75,2	65.705,6	117.374,7	78,6

Spesa finale al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie e dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

CAPITOLI NON INTERESSATI DAI DECRETI COVID

(in milioni)

Categorie economiche	impegni totali			pagamenti totali		
	2020	2021	var% 2021/2020	2020	2021	var% 2021/2020
Redditi da lavoro dipendente	73.145,2	68.508,7	-6,3	73.218,2	68.459,5	-6,5
Consumi intermedi	9.867,0	10.057,5	1,9	9.817,0	9.710,1	-1,1
Imposte pagate sulla produzione	3.431,6	3.143,4	-8,4	3.438,4	3.143,3	-8,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.442,8	17.893,0	15,9	15.445,0	17.767,7	15,0
Trasferimenti correnti a imprese	5.155,5	4.683,5	-9,2	5.045,7	4.699,6	-6,9
Trasferimenti correnti a estero	1.611,9	1.492,9	-7,4	1.617,2	1.484,5	-8,2
Risorse proprie unione europea	18.295,1	20.869,0	14,1	18.295,1	20.869,0	14,1
Altre uscite correnti	1.442,2	1.421,9	-1,4	1.345,9	1.139,2	-15,4
Spesa corrente primaria diretta	128.391,3	128.069,8	-0,3	128.222,5	127.272,9	-0,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.958,5	8.182,7	37,3	5.877,0	7.764,5	32,1
Contributi agli investimenti ad imprese	13.150,1	8.942,7	-32,0	13.273,0	9.327,6	-29,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	58,3	249,1	327,5	58,5	243,0	315,6
Contributi agli investimenti a estero	442,5	572,4	29,4	493,7	605,8	22,7
Altri trasferimenti in conto capitale	4.092,7	4.543,6	11,0	3.303,4	4.405,3	33,4
Spesa c/capitale	23.702,1	22.490,5	-5,1	23.005,6	22.346,3	-2,9
Spesa finale primaria diretta	152.093,4	150.560,3	-1,0	151.228,1	149.619,2	-1,1

Spesa finale al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie e dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Proprio le caratteristiche nelle misure disposte per contrastare la crisi sono alla base della forte modifica nella composizione della spesa diretta per categorie economiche. Sia che si guardi agli impegni che ai pagamenti totali, infatti, le maggiori variazioni annuali sono rilevate nelle categorie economiche più incise dalla spesa emergenziale, quali i trasferimenti correnti a imprese e i contributi agli investimenti ad imprese. Per effetto delle modifiche allocative, sale l'incidenza di tali categorie sugli impegni e pagamenti totali di spesa diretta; per i trasferimenti correnti alle imprese di oltre 5 punti percentuali, per i contributi agli investimenti ad imprese di oltre 1 punto

percentuale. Si riduce, quale corollario, l'incidenza della spesa per redditi (di circa 7 punti percentuali), per consumi intermedi (di meno di 5 decimi di punto) e per imposte sulla produzione (di quasi mezzo percentuale).

Pur all'interno di una dinamica contenuta, l'esame dei risultati relativi ai redditi da lavoro mette bene in rilievo come anche questa componente abbia risentito degli effetti della crisi sanitaria. A fronte di un calo, molto lieve, degli importi relativi a stipendi e, più intenso, per quelli del lavoro straordinario (-3,8 per cento), crescono nell'anno gli impegni e pagamenti totali per le prestazioni a tempo determinato (rispettivamente del 30,7 e del 32,2 per cento). La crescita della spesa per il lavoro a tempo determinato ha riguardato pressoché integralmente il Ministero dell'istruzione, che peraltro assorbe la quasi totalità delle risorse a ciò dedicate. Anche la riduzione del lavoro straordinario risulta particolarmente concentrata. Sono solo tre le amministrazioni a presentare una variazione significativa: il Ministero della difesa e quello dell'interno, con contrazioni, rispettivamente, del 7 e del 3 per cento di impegni e pagamenti; a ciò si contrappone il Ministero della giustizia che evidenzia un incremento della tipologia di spesa in discorso del 6 per cento sia degli impegni sia dei pagamenti.

In forte aumento, anche se per importi limitati, è invece la spesa per i buoni pasto da ricondurre alla ripresa delle attività in presenza rispetto al 2020: gli impegni crescono del 37,4 per cento e i pagamenti del 47,8 per cento. Un andamento che ha interessato tutte le amministrazioni, ma con variazioni molto differenziate.

TAVOLA 30

LE SPESE PER IL PERSONALE

(in milioni)

categoria economia 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	Vestitario	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

Come si è visto già in precedenza forte è stata la crescita nell'anno degli impegni per consumi intermedi, definiti senza operazioni di netting: nel complesso l'aumento è stato del 14,6 per cento. Più contenuta, ma comunque rilevante, la crescita dei pagamenti totali (+12,8

per cento). Un risultato su cui hanno inciso le spese per aggi di riscossione, i compensi per incarichi continuativi e gli acquisiti di beni di consumo.

Crescono gli acquisti di beni di circa il 20 per cento. Una variazione legata sostanzialmente a due comparti: quello dell'istruzione e dell'università e quello della Difesa. Tra i servizi l'incremento è più basso (+13,6 per cento per gli impegni e +11,9 per cento per i pagamenti). Esso riguarda, sebbene con misura diversa, tutte le voci, fatta eccezione per le spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa, le spese di rappresentanza, quelle per commissioni comitati e consigli, le commissioni su titoli, le indennità di missione e, infine, i canoni FIP (Fondi immobiliari pubblici).

TAVOLA 31

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	Acquisto di beni	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	Acquisto di servizi effettivi	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

Nell'esercizio si conferma un elevato livello di concentrazione delle risorse della spesa corrente primaria diretta. Le sette missioni che presentano un'incidenza superiore al 5 per cento assorbono complessivamente poco meno dell'80 per cento del totale dei fondi. Muta, tuttavia, la distribuzione delle risorse tra i due anni. Crescono le dotazioni delle missioni all'interno delle quali rientrano le politiche più coinvolte nella gestione delle conseguenze della crisi: la missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese", dal 17,8 al 20 per cento, e 20 "Tutela della salute", dallo 0,45 al 2,94 per cento. Ciò a scapito degli altri settori di intervento che, pur vedendo aumentare le risorse rispetto al 2020, riducono il loro peso sul totale.

SPESA PRIMARIA DIRETTA* - STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA

(in milioni)

MISSIONI	stanziamenti definitivi di competenza			
	2020		2021	
	corrente	capitale	corrente	capitale
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri		10,0		46,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	780,4	8,5	1.005,6	14,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	98,6	293,2	95,1	45,5
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.555,4	148,5	24.633,5	147,2
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.787,8	3.293,9	20.821,0	4.917,8
006.Giustizia	8.805,2	629,7	8.962,3	726,5
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.288,2	1.015,9	11.778,0	1.128,3
008.Soccorso civile	2.445,9	6.520,5	2.553,4	6.694,9
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	725,4	844,6	411,2	1.308,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	58,0	383,6	58,4	54,9
011.Competitività e sviluppo delle imprese	34.200,2	19.812,1	44.495,7	27.718,7
012.Regolazione dei mercati	18,1	0,3	18,4	0,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.952,1	6.301,8	3.670,1	8.241,7
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	145,3	1.660,4	146,5	2.236,4
015.Comunicazioni	533,2	373,3	571,8	249,7
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	724,2	101,4	1.228,1	0,1
017.Ricerca e innovazione	120,8	486,7	163,2	595,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	715,0	1.097,3	762,3	1.448,9
019.Casa e assetto urbanistico	55,7	556,0	56,9	549,7
020.Tutela della salute	865,5	2,2	6.566,4	2,5
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.209,2	1.145,6	1.802,7	1.347,4
022.Istruzione scolastica	49.268,0	212,2	51.290,7	127,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	630,3	187,5	711,8	200,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	2.034,0	23,0	2.172,6	12,7
025.Politiche previdenziali	11.863,9	0,0	11.974,7	0,0
026.Politiche per il lavoro	2.739,8	18,9	1.668,0	32,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.408,9	48,5	2.467,0	47,8
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	4.868,6	1.670,4	6.563,4	1.163,5
030.Giovani e sport		125,0		194,5
031.Turismo	719,2	1,7	880,6	1,4
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.545,7	283,7	3.181,3	396,3
033.Fondi da ripartire	4.863,5	1.007,9	11.403,4	436,6
034.Debito pubblico	1.240,0		1.175,1	
Totale	192.266,1	48.264,1	223.289,1	60.088,0

* al netto delle Poste correttive, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Alla missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” sono destinati circa 44,5 miliardi, a fronte dei 34,2 del 2020. Sono oltre 29,2 miliardi le risorse stanziare sui capitoli interessati dalla spesa emergenziale, in crescita di 8 miliardi rispetto al 2020. Si tratta principalmente dei contributi a fondo perduto alle attività economiche, parzialmente compensati dalle minori somme destinate al bonus vacanze.

In consistente aumento (+5,7 miliardi) la dotazione di spesa primaria corrente diretta della missione 20 “Tutela della salute”; anche in questo caso i maggiori stanziamenti sono legati alla

spesa emergenziale e, più in dettaglio, alle somme per acquisto di farmaci e vaccini di contrasto al Covid-19. Di rilievo anche la crescita della missione 4 “L’Italia in Europa e nel mondo”; la variazione della dotazione non è dovuta alla spesa emergenziale, ma, in misura prevalente, ai maggiori versamenti al bilancio dell’UE. Aumenta altresì l’importo stanziato per la missione 22 “Istruzione scolastica” (+2 miliardi): si tratta essenzialmente di voci di spesa emergenziale, legate agli acquisti di beni e alle spese di personale, all’interno delle quali hanno inciso gli incarichi temporanei per consentire lo svolgimento della didattica nel rispetto delle regole dettate dall’emergenza sanitaria. Da ultimo, risulta in espansione la missione 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica” (+1,7 miliardi), per gli stanziamenti della spesa emergenziale legati al fondo per incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici.

In rilevante contrazione figura invece la missione 26 “Politiche per il lavoro” (-1 miliardo), in prevalenza per le minori disponibilità della spesa emergenziale concernente i trattamenti di cassa integrazione da corrispondere per fronteggiare la crisi sanitaria nazionale da Covid-19.

TAVOLA 32.1

SPESA PRIMARIA DIRETTA* STANZIAMENTI DEFINITIVI
CAPITOLI INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

Missione	stanziamenti definitivi di competenza			
	2020		2021	
	corrente	capitale	corrente	capitale
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	479,4	0,6	500,2	0,1
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2,6	250,0	2,5	0,0
004.L'Italia in Europa e nel mondo	39,2		579,0	
005.Difesa e sicurezza del territorio	16.363,1	104,8	16.904,0	89,7
006.Giustizia	1.986,5	41,3	1.959,2	0,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	1.243,6	2,8	6.377,0	4,3
008.Soccorso civile	200,7	4.769,8	223,2	4.412,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	432,2	513,0	111,5	699,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	1,0	90,0	15,0	0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	21.230,4	12.402,6	29.274,5	21.141,3
012.Regolazione dei mercati			0,0	
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	645,6	471,0	1.343,6	5.664,8
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0,3	74,1	0,0	486,0
015.Comunicazioni	50,0		20,0	
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	674,5	100,0	1.168,7	0,0
017.Ricerca e innovazione	10,3		11,5	11,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	83,8	78,4	65,2	9,4
019.Casa e assetto urbanistico		510,0	0,0	298,0
020.Tutela della salute	1,0		5.611,1	0,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.317,9	400,3	1.055,4	601,6
022.Istruzione scolastica	5.319,2	155,0	7.189,4	63,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	50,2		29,3	
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	139,0		276,5	
025.Politiche previdenziali	436,4		508,3	
026.Politiche per il lavoro	2.700,0		1.394,0	
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	862,7		958,4	
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	599,8	600,0	2.879,5	29,8
031.Turismo	715,3		880,5	1,4
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	74,3	63,4	341,4	65,4
033.Fondi da ripartire	1.896,8		8.782,1	
Totale	57.555,7	20.627,2	88.461,0	33.577,5

* al netto delle Poste correttive, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 32.3

SPESA PRIMARIA DIRETTA* STANZIAMENTI DEFINITIVI
CAPITOLI NON INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

MISSIONI	stanziamenti definitivi di competenza			
	2020		2021	
	corrente	capitale	corrente	capitale
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri		10		46
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	301	8	505	15
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	96	43	93	46
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.516	148	24.054	147
005.Difesa e sicurezza del territorio	4.425	3.189	3.917	4.828
006.Giustizia	6.819	588	7.003	727
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.045	1.013	5.401	1.124
008.Soccorso civile	2.245	1.751	2.330	2.282
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	293	332	300	610
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	57	294	43	55
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.970	7.409	15.221	6.577
012.Regolazione dei mercati	18	0	18	0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.306	5.831	2.327	2.577
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	145	1.586	147	1.750
015.Comunicazioni	483	373	552	250
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	50	1	59	0
017.Ricerca e innovazione	110	487	152	585
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	631	1.019	697	1.440
019.Casa e assetto urbanistico	56	46	57	252
020.Tutela della salute	865	2	955	2
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	891	745	747	746
022.Istruzione scolastica	43.949	57	44.101	65
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	580	187	682	200
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.895	23	1.896	13
025.Politiche previdenziali	11.427	0	11.466	0
026.Politiche per il lavoro	40	19	274	32
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.546	49	1.509	48
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	4.269	1.070	3.684	1.134
030.Giovani e sport		125		194
031.Turismo	4	2	0	0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.471	220	2.840	331
033.Fondi da ripartire	2.967	1.008	2.621	437
034.Debito pubblico	1.240		1.175	
Totale	134.710	27.637	134.828	26.511

* al netto delle Poste correttive, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tra le principali missioni, in termini di dimensione finanziaria di spesa corrente primaria diretta, fanno segnare un miglioramento della capacità di impegno e di pagamento la missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese”, la missione 20 “Tutela della salute”, e la 13 “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto”. In lieve peggioramento, o pressoché stabili, gli indicatori delle altre principali missioni: 4 “l'Italia in Europa e nel mondo”, 5 “Difesa e sicurezza del territorio”, 7 “Ordine pubblico e sicurezza”, 22 “Istruzione scolastica” e 25 “Politiche previdenziali”.

TAVOLA 33

SPESA CORRENTE PRIMARIA DIRETTA* - IMPEGNI E PAGAMENTI TOTALI

(in milioni)

Missione	impegni totali		pagamenti totali		%imptot/mimp		%pagtot/mspend	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	742,2	925,2	757,7	899,5	92,4	89,8	89,7	85,2
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	68,2	65,8	66,8	59,2	67,0	67,1	57,4	53,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.196,1	24.136,9	21.097,2	24.090,1	98,1	97,8	97,5	97,1
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.362,0	20.455,9	20.386,3	20.410,2	97,5	97,6	95,8	96,1
006.Giustizia	8.103,7	8.292,2	8.007,1	8.214,3	91,1	92,2	85,8	87,7
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.192,2	11.394,6	11.172,8	11.352,5	98,0	96,1	95,1	93,1
008.Soccorso civile	2.354,5	2.450,2	2.368,1	2.458,9	95,4	95,6	92,6	93,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	688,7	364,1	680,8	368,0	94,9	88,2	91,2	85,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	30,3	55,2	29,4	59,9	52,3	70,4	29,9	57,1
011.Competitività e sviluppo delle imprese	29.363,3	48.360,1	29.278,7	48.259,2	85,9	98,6	85,6	98,2
012.Regolazione dei mercati	14,5	15,6	16,9	16,0	79,9	84,5	71,1	83,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.703,6	3.639,6	2.551,9	3.425,3	91,5	94,8	76,4	79,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	122,4	118,3	120,0	117,4	83,3	79,6	72,9	71,0
015.Comunicazioni	619,7	536,5	573,4	544,8	96,7	84,9	77,6	73,2
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	615,0	1.316,9	415,1	1.516,8	84,9	99,1	57,1	99,2
017.Ricerca e innovazione	109,7	136,6	97,7	122,2	90,8	83,5	80,3	69,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	682,5	716,6	699,3	699,2	94,9	93,9	91,9	89,7
019.Casa e assetto urbanistico	52,8	51,1	52,7	49,9	94,7	89,8	66,1	87,2
020.Tutela della salute	731,9	6.418,0	670,8	6.434,4	84,6	97,7	63,9	96,2
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.604,0	1.701,8	1.463,6	1.652,2	72,2	73,1	56,1	68,6
022.Istruzione scolastica	49.065,7	51.204,7	48.944,9	51.085,5	99,1	99,3	97,6	97,8
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	616,3	683,3	611,5	673,0	97,8	96,0	91,8	89,4
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.780,1	1.712,8	1.840,4	1.652,1	87,5	78,8	59,6	54,2
025.Politiche previdenziali	11.782,1	11.889,0	11.777,4	11.861,1	99,3	99,3	98,4	98,8
026.Politiche per il lavoro	2.735,4	1.320,3	1.568,6	1.239,1	99,8	79,1	57,2	43,7
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.305,0	2.236,9	2.138,5	1.965,9	95,5	90,6	66,6	57,7
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	4.462,7	5.925,0	4.481,0	5.904,9	91,0	89,9	87,5	88,6
031.Turismo	299,1	1.641,6	194,3	1.520,7	41,6	127,2	26,9	87,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.125,7	2.364,4	2.154,3	2.307,7	76,7	69,0	75,8	66,6
033.Fondi da ripartire	315,0	2.316,7	315,0	2.316,7	4,8	14,1	4,9	14,3
034.Debito pubblico	903,6	669,3	903,9	669,8	72,9	57,0	72,8	57,0
Totale	177.747,6	213.115,2	175.435,9	211.946,7	91,2	90,7	87,6	87,8

* al netto delle Poste correttive, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 33.1

SPESA CORRENTE PRIMARIA DIRETTA* - IMPEGNI E PAGAMENTI TOTALI
CAPITOLI INTERESSATI DAI DECRETI COVID

(in milioni)

Missioni	impegni totali		pagamenti totali		%imptot/mimp		%pagtot/mspend	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	444,2	402,2	442,3	402,4	92,6	80,3	92,2	80,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2,1	2,9	2,1	2,3	79,6	94,8	79,6	70,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	37,9	517,8	37,9	517,7	96,8	89,1	96,5	88,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	16.134,0	16.694,2	16.125,7	16.700,9	98,1	98,4	98,0	98,2
006.Giustizia	1.835,6	1.813,9	1.791,8	1.836,0	91,8	91,7	89,3	90,6
007.Ordine pubblico e sicurezza	1.252,0	6.143,6	1.230,8	6.133,1	96,6	95,8	94,9	95,3
008.Soccorso civile	200,6	227,4	200,6	227,7	95,9	98,5	95,8	98,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	431,7	99,4	422,1	107,7	99,9	88,9	97,7	88,8
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	1,0	15,0	1,0	15,0	100,0	100,0	100,0	100,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	16.700,8	33.362,1	16.611,0	33.263,5	78,7	98,7	78,2	98,1
012.Regolazione dei mercati		0,0		0,0		14,4		14,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	424,2	1.442,3	372,2	1.186,0	65,7	95,5	51,1	72,8
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0,3	0,0	0,2	0,0	74,0	16,2	58,4	57,6
015.Comunicazioni	50,0	20,0	47,7	21,4	100,0	99,9	95,4	95,6
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	574,5	1.268,7	374,5	1.468,7	85,2	100,0	55,5	100,0
017.Ricerca e innovazione	10,3	10,6	0,0	2,4	100,0	91,8	0,0	11,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	87,8	57,7	87,2	55,3	99,9	88,4	99,2	83,9
019.Casa e assetto urbanistico		0,0		0,0		0,0		0,0
020.Tutela della salute	1,0	5.606,3	1,0	5.601,3	100,0	99,9	100,0	99,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	798,4	1.076,5	637,1	1.038,6	60,6	68,4	38,7	63,9
022.Istruzione scolastica	5.271,1	7.180,1	5.168,1	7.201,0	99,1	99,4	96,5	97,5
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	49,8	28,7	44,4	27,4	99,1	98,1	87,2	93,4
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	135,3	115,7	66,1	111,7	97,4	41,8	33,2	28,2
025.Politiche previdenziali	417,7	508,3	418,5	485,3	95,7	100,0	84,4	91,0
026.Politiche per il lavoro	2.700,0	1.049,5	1.537,8	1.201,6	100,0	75,3	57,0	47,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	835,5	772,0	737,2	575,0	96,8	80,5	49,0	34,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	600,8	2.557,9	601,8	2.540,1	94,5	88,3	93,4	87,5
031.Turismo	297,4	1.641,6	192,6	1.520,7	41,6	127,2	26,9	87,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	62,4	256,9	61,7	256,8	83,8	67,6	82,8	65,7
033.Fondi da ripartire	0,0	2.174,2	0,0	2.174,2	0,0	17,6	0,0	17,7
Totale	49.356,4	85.045,4	47.213,4	84.673,7	85,5	86,8	80,0	83,7

* al netto delle Poste correttive, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 33.2

SPESA CORRENTE PRIMARIA DIRETTA* - IMPEGNI E PAGAMENTI TOTALI
CAPITOLI NON INTERESSATI DAI DECRETI COVID

(in milioni)

Missioni	impegni totali		pagamenti totali		%imptot/mimp		%pagtot/mspend	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	297,9	523,1	315,4	497,1	92,0	98,7	86,5	89,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	66,1	62,9	64,7	56,9	66,7	66,2	56,9	52,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.158,1	23.619,1	21.059,3	23.572,4	98,1	98,0	97,5	97,3
005.Difesa e sicurezza del territorio	4.228,0	3.761,8	4.260,6	3.709,3	95,1	94,1	88,5	87,5
006.Giustizia	6.268,0	6.478,3	6.215,3	6.378,3	90,9	92,3	84,8	86,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	9.940,2	5.250,9	9.942,0	5.219,4	98,2	96,5	95,2	90,5
008.Soccorso civile	2.153,9	2.222,8	2.167,5	2.231,1	95,4	95,3	92,3	92,9
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	257,0	264,7	258,6	260,3	87,5	88,0	82,4	83,6
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	29,3	40,2	28,4	44,9	51,5	63,4	29,2	50,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.662,5	14.997,9	12.667,7	14.995,7	97,6	98,5	97,6	98,5
012.Regolazione dei mercati	14,5	15,6	16,9	16,0	79,9	84,5	71,1	83,5
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.279,4	2.197,3	2.179,7	2.239,3	98,7	94,3	83,4	84,2
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	122,1	118,3	119,8	117,4	83,3	79,6	72,9	71,0
015.Comunicazioni	569,7	516,5	525,7	523,4	96,4	84,4	76,3	72,5
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	40,5	48,2	40,6	48,1	80,6	80,8	77,7	79,9
017.Ricerca e innovazione	99,4	126,0	97,7	119,8	90,0	82,9	87,7	77,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	594,7	658,9	612,1	643,9	94,2	94,4	90,9	90,2
019.Casa e assetto urbanistico	52,8	51,1	52,7	49,9	94,7	89,8	66,1	87,2
020.Tutela della salute	730,9	811,8	669,8	833,1	84,5	84,9	63,9	77,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	805,7	625,3	826,6	613,6	89,2	83,1	86,0	78,5
022.Istruzione scolastica	43.794,5	44.024,6	43.776,8	43.884,5	99,1	99,3	97,7	97,9
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	566,5	654,6	567,0	645,6	97,7	95,9	92,2	89,3
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.644,7	1.597,1	1.774,3	1.540,4	86,7	84,2	61,4	58,1
025.Politiche previdenziali	11.364,5	11.380,7	11.358,9	11.375,9	99,4	99,3	99,0	99,2
026.Politiche per il lavoro	35,4	270,8	30,8	37,6	88,9	98,7	71,7	13,3
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.469,5	1.464,9	1.401,3	1.391,0	94,8	97,0	82,2	79,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	3.862,0	3.367,1	3.879,2	3.364,8	90,4	91,2	86,7	89,4
031.Turismo	1,7	0,0	1,7	0,0	43,0	0,0	26,9	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.063,3	2.107,6	2.092,7	2.050,9	76,5	69,2	75,6	66,7
033.Fondi da ripartire	315,0	142,5	315,0	142,5	6,8	3,5	7,0	3,6
034.Debito pubblico	903,6	669,3	903,9	669,8	72,9	57,0	72,8	57,0
Totale	128.391,3	128.069,8	128.222,5	127.272,9	93,6	93,4	90,7	90,7

* al netto delle Poste correttive, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche la spesa in conto capitale gestita direttamente continua ad essere concentrata in poche missioni. Sono solo 5 quelle che presentano un'incidenza sul totale delle risorse di parte capitale superiore al 3 per cento: 11 "Competitività e sviluppo delle imprese"; 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto"; 8 "Soccorso civile"; 5 "Difesa e sicurezza del territorio" e 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica". Nel 2020 a queste se ne aggiungeva una sesta: 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica" il cui peso nel 2021 scende, tuttavia, dal 3,46 all'1,9 per cento. Complessivamente dette 5 missioni assorbono quasi l'83 per cento dei fondi di parte capitale a gestione diretta. Tutte queste missioni ottengono, nel 2021, un incremento di stanziamenti, particolarmente rilevante per la 11, la 13 e la 5.

In maggior dettaglio la prima vede una crescita delle disponibilità di 7,9 miliardi, accentuando il proprio peso di 5 punti percentuali, dal 41 al 46 per cento. I maggiori stanziamenti sono integralmente riferibili ai capitoli incisi dalla spesa emergenziale, i quali registrano un aumento di 8,7 miliardi, parzialmente compensato dalla contrazione delle risorse sulle altre voci di bilancio per 0,8 miliardi. Nel primo ambito l'incremento di disponibilità è dovuto prevalentemente ai contributi agli investimenti ad imprese private (+6,8 miliardi), che coinvolgono molte misure (quali, per rilevanza finanziaria, i crediti d'imposta per beni strumentali del piano Transizione 4.0 e per gli investimenti nel Mezzogiorno, la Nuova Sabatini, l'Aiuto alla crescita maggiorato, cui si contrappone la forte contrazione delle assegnazioni al Fondo centrale di garanzia PMI); a ciò si aggiungono i contributi agli investimenti a imprese pubbliche (+0,9 miliardi), tutti relativi alla Simest S.p.A. per la concessione di finanziamenti agevolati per l'internazionalizzazione delle imprese, e gli altri trasferimenti in conto capitale (+1 miliardo), dovuti ai fondi per il finanziamento dei progetti IPCEI. Per quanto concerne, invece, i capitoli della missione 11 non interessati dalla spesa emergenziale, sulla contrazione degli stanziamenti ha inciso, in misura principale, la riduzione delle disponibilità per il credito d'imposta ricerca e sviluppo.

Nell'ambito delle politiche di mobilità e per il sistema dei trasporti (missione 13), la variazione positiva delle risorse (+1,9 miliardi) è tutta concentrata sulla spesa emergenziale, essendo rappresentata dai maggiori contributi in conto impianti a Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione del programma di investimenti si sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture. Cresce lievemente la relativa incidenza sulla spesa primaria capitale, dal 13,1 al 13,7 per cento.

Nella missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" la crescita degli stanziamenti tocca gli 1,6 miliardi, con un aumento del relativo peso dal 6,8 all'8,2 per cento; essi non sono legati alla spesa emergenziale, ma a spese per investimenti fissi, prevalentemente consistenti nella costruzione e acquisizione di impianti e sistemi.

Più limitata, in valore assoluto, l'espansione delle due ulteriori missioni più rilevanti finanziariamente: la missione 8 "Soccorso civile" cresce di circa 174 milioni, mentre la missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" di circa 576 milioni.

Tra le missioni che fanno registrare una contrazione di disponibilità si richiamano, per rilevanza della riduzione in valore assoluto: la missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica" (-0,5 miliardi), dovuti ai capitoli di spesa emergenziale e, in particolare, al fondo per il sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni; la missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" (-0,3 miliardi) per la contrazione delle disponibilità di alcuni fondi di efficientamento energetico; e la missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" per i minori contributi alle Regioni a statuto ordinario per il finanziamento delle quote capitale dei debiti finanziari in scadenza nell'anno 2020.

TAVOLA 34

SPESE IN CONTO CAPITALE DIRETTA* IMPEGNI E PAGAMENTI TOTALI

(in milioni)

Missione	impegni totali		pagamenti totali		%imptot/mimp		%pagtot/mspend	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	10,0	46,0	10,0	46,0	100,0	100,0	100,0	100,0
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	17,6	15,5	18,2	9,0	63,5	61,9	56,7	31,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	21,3	264,6	9,7	266,5	7,2	82,5	3,2	79,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	115,0	138,3	120,1	136,6	63,4	66,9	64,2	65,9
005.Difesa e sicurezza del territorio	3.218,3	4.621,9	3.442,9	4.722,1	90,9	90,1	78,5	82,1
006.Giustizia	277,4	262,8	304,4	311,2	31,1	33,5	25,9	28,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	552,2	633,6	532,0	612,7	40,9	41,2	30,9	31,4
008.Soccorso civile	6.416,9	6.466,8	6.436,0	6.225,0	86,3	84,5	85,5	86,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	743,4	740,3	728,6	622,5	74,1	50,1	67,5	39,6
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,0	440,4	0,0	322,2	0,0	58,0	0,0	39,2
011.Competitività e sviluppo delle imprese	18.537,3	26.820,2	18.553,8	27.086,1	89,7	90,7	80,8	84,8
012.Regolazione dei mercati	0,2	0,3	0,2	0,3	23,5	48,9	25,4	44,3
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	5.615,2	7.986,7	6.189,2	8.149,6	81,2	90,0	68,9	83,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1.439,1	1.948,9	1.151,0	1.465,2	64,4	69,6	23,5	25,3
015.Comunicazioni	45,0	354,2	45,3	319,5	10,9	57,2	10,9	51,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	100,7	0,0	100,6	0,1	98,7	0,3	98,1	3,6
017.Ricerca e innovazione	485,2	593,7	484,1	578,3	98,8	98,7	98,4	95,8
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.055,0	964,5	951,8	819,9	82,3	59,3	56,8	37,1
019.Casa e assetto urbanistico	567,8	572,4	567,0	552,0	88,9	92,3	83,4	85,9
020.Tutela della salute	1,7	2,6	3,3	1,3	55,5	71,7	68,6	34,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	704,3	786,3	580,6	591,2	40,4	36,4	30,2	24,4
022.Istruzione scolastica	197,0	110,1	181,4	102,9	79,3	63,3	59,0	41,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	188,9	178,7	197,5	172,1	91,5	84,4	81,1	70,5
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	36,0	23,1	37,1	0,0	73,9	37,9	73,4
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,3	0,0	18,4
026.Politiche per il lavoro	16,1	18,9	15,3	16,8	57,4	42,7	48,2	32,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	24,5	26,7	24,2	26,5	28,2	24,5	20,5	17,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	955,4	841,3	486,2	1.374,4	40,4	33,6	15,8	37,2
030.Giovani e sport	135,2	201,0	135,2	201,0	99,9	103,3	99,9	99,8
031.Turismo	0,2	1,4	0,1	0,9	7,9	33,3	2,1	34,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	212,6	296,0	206,0	278,1	49,3	51,0	44,4	42,9
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	41.653,6	55.370,4	41.497,8	55.047,3	76,3	79,6	63,9	69,9

*al netto delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e della missione "Debito pubblico".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 34.1

**SPESE IN CONTO CAPITALE DIRETTA* IMPEGNI E PAGAMENTI TOTALI
CAPITOLI INTERESSATI DAI DECRETI COVID**

(in milioni)

Missione	impegni totali		pagamenti totali		%imptot/mimp		%pagtot/mspend	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,4	0,1	0,3	0,2	61,0	9,2	42,5	15,1
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	0,0	250,0	0,0	250,0	0,0	100,0	0,0	100,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	104,7	39,5	96,2	45,2	99,9	44,0	91,8	46,0
006.Giustizia	30,9	0,5	10,0	17,3	74,9	104,5	24,2	80,8
007.Ordine pubblico e sicurezza	1,6	3,0	1,0	1,0	56,3	53,5	35,4	15,6
008.Soccorso civile	4.799,8	4.482,5	4.799,5	4.482,9	88,3	88,8	88,3	99,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	483,0	478,4	483,0	385,2	94,2	64,8	94,2	52,2
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	11.345,7	20.917,9	12.015,1	20.915,0	89,4	93,4	89,9	93,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	210,7	5.670,5	104,2	5.628,7	31,4	100,0	11,8	99,2
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	44,8	414,3	44,8	354,0	52,0	78,6	52,0	67,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
017.Ricerca e innovazione		11,0		0,0		100,0		0,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	41,5	62,3	58,6	94,3	31,9	98,8	19,5	37,5
019.Casa e assetto urbanistico	510,0	298,0	510,0	298,0	100,0	100,0	100,0	100,0
020.Tutela della salute		0,1		0,0		99,9		0,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	72,5	122,7	64,1	101,7	12,5	12,5	12,6	11,8
022.Istruzione scolastica	155,0	43,0	155,0	43,0	100,0	68,2	100,0	68,2
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	0,0	17,2	0,0	18,1	0,0	2,7	0,0	2,8
031.Turismo		1,4		0,9		33,3		34,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	50,9	67,7	50,5	65,6	80,3	86,6	79,7	83,1
Totale	17.951,5	32.880,0	18.492,2	32.701,0	81,5	89,0	80,4	89,5

*al netto delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e della missione "Debito pubblico".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 34.2

SPESE IN CONTO CAPITALE DIRETTA* IMPEGNI E PAGAMENTI TOTALI
CAPITOLI NON INTERESSATI DAI DECRETI COVID

(in milioni)

Missione	impegni totali		pagamenti totali		%imptot/mimp		%pagtot/mspend	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	10,0	46,0	10,0	46,0	100,0	100,0	100,0	100,0
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	17,2	15,4	17,9	8,8	63,5	63,9	57,0	31,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	21,3	14,6	9,7	16,5	44,6	20,6	18,9	19,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	115,0	138,3	120,1	136,6	63,4	66,9	64,2	65,9
005.Difesa e sicurezza del territorio	3.113,6	4.582,3	3.346,7	4.677,0	90,6	90,9	78,2	82,7
006.Giustizia	246,4	262,4	294,4	293,9	29,0	33,5	25,9	27,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	550,6	630,6	531,0	611,8	40,9	41,1	30,9	31,5
008.Soccorso civile	1.617,0	1.984,2	1.636,5	1.742,1	80,9	76,2	78,2	65,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	260,4	261,9	245,6	237,2	53,2	35,4	43,3	28,4
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,0	440,4	0,0	322,2	0,0	65,8	0,0	44,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	7.191,6	5.902,3	6.538,8	6.171,0	90,1	82,3	68,0	64,5
012.Regolazione dei mercati	0,2	0,3	0,2	0,3	23,5	48,9	25,4	44,3
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	5.404,5	2.316,2	6.085,1	2.520,9	86,6	72,3	75,1	61,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1.394,3	1.534,6	1.106,2	1.111,3	64,9	67,5	23,0	21,1
015.Comunicazioni	45,0	354,2	45,3	319,5	10,9	57,2	10,9	51,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,7	0,0	0,6	0,1	34,5	0,3	24,0	3,6
017.Ricerca e innovazione	485,2	582,7	484,1	578,3	98,8	98,7	98,4	97,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.013,6	902,2	893,2	725,6	88,0	57,7	65,0	37,0
019.Casa e assetto urbanistico	57,8	274,4	57,0	254,0	45,0	85,2	33,6	73,7
020.Tutela della salute	1,7	2,6	3,3	1,3	55,5	71,1	68,6	35,5
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	631,8	663,7	516,5	489,5	54,3	56,2	36,5	31,4
022.Istruzione scolastica	42,0	67,1	26,4	59,9	44,9	60,5	17,3	32,3
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	188,9	178,7	197,5	172,1	91,5	84,4	81,1	70,5
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	36,0	23,1	37,1	0,0	73,9	37,9	73,4
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,3	0,0	18,4
026.Politiche per il lavoro	16,1	18,9	15,3	16,8	57,4	42,7	48,2	32,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	24,5	26,7	24,2	26,5	28,2	24,5	20,5	17,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	955,4	824,2	486,2	1.356,3	54,1	44,1	19,7	44,7
030.Giovani e sport	135,2	201,0	135,2	201,0	99,9	103,3	99,9	99,8
031.Turismo	0,2	0,0	0,1	0,0	7,9	0,0	2,1	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	161,7	228,4	155,5	212,5	44,0	45,4	38,8	37,3
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	23.702,1	22.490,5	23.005,6	22.346,3	72,8	69,0	54,9	52,9

*al netto delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e della missione "Debito pubblico".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Volgendo l'attenzione ai risultati della gestione, le 5 missioni sopra richiamate per maggiore dimensione finanziaria in termini di spesa capitale diretta mostrano un aumento sia degli impegni che dei pagamenti registrati. Al loro interno, la 11, la 13 e la 14 si caratterizzano

anche per un miglioramento della capacità di realizzazione della spesa sia sul fronte degli impegni totali (rispetto alla massa impegnabile) sia sul fronte dei pagamenti totali (rispetto alla massa spendibile). Per la 5 e la 8, invece, a fronte della contrazione dell'indicatore sul grado di attivazione degli impegni, si rileva un miglioramento di quello relativo ai pagamenti.

Va tuttavia osservato che, rispetto al risultato complessivo, alcune differenze emergono guardando all'operare delle misure riconducibili ai capitoli interessati dai provvedimenti emergenziali rispetto alle altre. Nel caso della missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio", gli esiti gestionali di tali capitoli hanno rallentato il tasso di realizzazione della spesa sia in termini di impegni totali, sia in termini di pagamento. Di contro, nelle altre 4 missioni i capitoli incisi dalla spesa emergenziale hanno arrecato un contributo positivo al risultato, caratterizzandosi per tassi di attivazione degli impegni e di finalizzazione dei pagamenti superiori alle altre parti del bilancio.

TAVOLA 34.3

(valori percentuali)

voci di bilancio	2020			2021		
	spesa corrente	spesa c/capitale	finale	spesa corrente	spesa c/capitale	finale
Spesa finale primaria						
var stedef/staini	18,5	210,6	36,6	13,4	21,5	14,7
impcomp/stadef cp	93,1	54,0	84,7	93,8	80,2	91,5
imptot/mimp	92,7	48,0	81,6	92,9	51,9	82,1
pagcomp/impcomp	95,8	92,7	95,4	96,9	91,0	96,0
pagtot/mspend	86,0	41,0	74,2	87,0	43,6	75,0
Spesa finale primaria nettizzata*						
var stedef/staini	21,7	43,0	23,9	14,7	18,8	15,4
impcomp/stadef cp	92,5	70,7	89,9	93,3	80,9	91,0
imptot/mimp	92,1	53,8	85,6	92,2	66,2	86,3
pagcomp/impcomp	95,2	87,6	94,5	96,4	90,6	95,5
pagtot/mspend	84,5	42,6	76,7	85,7	54,7	78,2
Spesa finale primaria diretta **						
var stedef/staini	16,5	68,5	24,2	17,3	42,7	21,9
impcomp/stadef cp	91,7	81,3	89,7	91,7	83,7	90,0
imptot/mimp	91,2	76,3	87,9	90,7	79,6	88,2
pagcomp/impcomp	97,0	91,0	95,9	97,8	93,6	97,0
pagtot/mspend	87,6	63,9	81,8	87,8	69,9	83,4

* al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie

**al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative, delle acquisizioni di attività finanziarie e dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In conclusione, 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: gli impegni totali sulla massa impegnabile si attestano sul livello di poco superiore all'88 per cento (contro l'86,3 per cento complessivo); il tasso di pagamento totale all'83,4 per cento (a fronte del 78,2 per cento complessivo). 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.

1.4. L'allocazione delle risorse nelle leggi di bilancio 2021 e 2022: un confronto

Quest'ultimo paragrafo è dedicato ad un primo esame delle differenze nell'allocazione delle risorse che emergono dal confronto dei bilanci 2021 e 2022, al fine di offrire spunti di valutazione sui cambiamenti di "priorità" sottostanti alle scelte operate nella composizione degli stanziamenti iniziali per missioni e programmi, così come in quella per categorie di spesa. Per entrambe le annualità sono incluse, nelle previsioni di spesa, le risorse specificamente allocate nel Fondo di rotazione per l'attuazione del PNRR nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU, pari rispettivamente a 32,8 miliardi nel 2021 e a 50,3 miliardi nel 2022. L'analisi, in principio limitata ai dati delle previsioni di spesa iniziali nei due esercizi, viene successivamente estesa alle variazioni degli stanziamenti apportate nei primi mesi del 2022 e recepite in bilancio a metà di maggio scorso.

Nelle tavole che seguono sono posti a confronto gli stanziamenti iniziali per missione, distinguendo le variazioni relative a spese correnti e in conto capitale⁴, nonché replicando l'analisi per i capitoli di bilancio legati alla spesa emergenziale e al netto di questi ultimi.

A livello di spesa primaria aggregata, le previsioni per il 2022 registrano un incremento del 6,1 per cento rispetto al 2021, amplificando l'effetto espansivo già registrato dagli stanziamenti iniziali tra il 2021 e il 2020 (+21,4 per cento). In valore assoluto, la spesa passa 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 costituite 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 alle riprogrammazioni e ai 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).

In esito a tali scelte allocative, nel bilancio per il 2022 si produce una modifica nella composizione della spesa: scende l'incidenza della spesa di parte corrente, dall'82 al 78 per cento, a fronte dell'incremento del peso di quella di parte capitale, dal 18 al 22 per cento.

Focalizzando l'attenzione sulla spesa primaria di parte corrente, registrano stanziamenti maggiormente in crescita in termini assoluti: la missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (+7,6 miliardi, di cui 3,7 miliardi rilevati sui capitoli della spesa

⁴ Gli importi considerati sono al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative, degli ammortamenti, delle acquisizioni di attività finanziarie, della missione "Debito pubblico" e del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte".

emergenziale), in larga parte per i maggiori trasferimenti alle Regioni a titolo di compartecipazione all'Iva, per il finanziamento del Fondo sanitario nazionale, nonché per le maggiori somme occorrenti per la regolazione contabile delle quote di entrate erariali, relative anche ad anni precedenti, rimosse dalle Province autonome di Trento e Bolzano; la missione 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (+4,6 miliardi, di cui 1,2 miliardi rilevati sui capitoli della spesa emergenziale), prevalentemente riconducibili al Fondo per l'assegno universale e servizi alla famiglia e alle risorse per il reddito di cittadinanza; la missione 10 “Energia e diversificazione delle fonti energetiche” (+3,2 miliardi, non riconducibili ai capitoli della spesa emergenziale), sostanzialmente dovuti ai trasferimenti alla Cassa per i servizi energetici e ambientali per il sostegno di misure per il settore elettrico e finalizzati al contenimento dei prezzi energetici; la missione 4 “L'Italia in Europa e nel mondo” (+1,6 miliardi, non legati ai capitoli di spesa emergenziale) dovuti alle maggiori somme da versare per il finanziamento del bilancio dell'Unione Europea; la missione 6 “Giustizia” (0,9 miliardi, non legati ai capitoli di spesa emergenziale), per effetto prevalentemente dei maggiori oneri di personale, soprattutto per le strutture organizzate a supporto delle linee progettuali del PNRR.

Per intensità di variazione relativa, sebbene con minore impatto sull'andamento complessivo dell'aggregato della spesa corrente, si richiamano gli stanziamenti in crescita del 33,6 per cento della missione 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”, del 28,9 per cento della missione 17 “Ricerca e innovazione”, in particolare per il piano di riorganizzazione e rilancio del CNR, del 23,8 per cento della missione 31 “Turismo” legati finanziamento del Fondo unico nazionale per il turismo.

Sempre nell'ambito della spesa primaria corrente, le richiamate variazioni in aumento sono controbilanciate dalle contrazioni registrate, in particolare, nella missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” (-7,2 miliardi), per effetto dei minori stanziamenti destinati alla riduzione del cuneo fiscale, nella missione 26 “Politiche per il lavoro” (-3,1 miliardi), in particolare per le risorse destinate ai vari trattamenti di cassa integrazione e disoccupazione, nonché nella missione 25 “Politiche previdenziali” (-1,6 miliardi) prevalentemente per le agevolazioni contributive e per le minori somme da trasferire all'INPS.

Nel complesso, tuttavia, le scelte di bilancio per il 2022 non hanno sostanzialmente modificato la ripartizione della spesa corrente primaria tra le missioni; quest'ultima rimane prevalentemente concentrata nelle missioni 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (circa il 26,2 per cento del totale, 24,9 per cento nel 2021), 25 “Politiche previdenziali” (poco oltre il 21 per cento del totale, come nel 2021), 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (quasi il 10 per cento del totale in linea con il 2021) e 22 “Istruzione scolastica” (quasi il 10 per cento, come nel 2021).

Sul fronte della spesa in conto capitale, il bilancio di previsione per il 2022 consolida (+32,7 miliardi), come sopra rappresentato, l'espansione già registrata nel precedente esercizio.

Al riguardo, un ruolo centrale in tale crescita continua ad essere svolto dalla missione 4 “L'Italia in Europa e nel mondo” (+19,3 miliardi, circa il 41,3 per cento dell'incremento totale dell'aggregato) all'interno della quale risulta accantonato il Fondo di rotazione per l'attuazione degli investimenti del *Next Generation EU* - Italia (con risorse incrementalmente per 17,5 miliardi nel 2022), oltre alle maggiori disponibilità assegnate al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (+1,7 miliardi).

TAVOLA 35

(in milioni)

Missione	stanziamenti iniziali di competenza						Scostamento % su anno precedente					
	Lb 2021			Lb 2022			2021/2020			2022/2021		
	titolo I - spese correnti	titolo II - spese in c/capitale	spesa finale primaria netta*	titolo I - spese correnti	titolo II - spese in c/capitale	spesa finale primaria netta*	titolo I - spese correnti	titolo II - spese in c/capitale	spesa finale primaria netta*	titolo I - spese correnti	titolo II - spese in c/capitale	spesa finale primaria netta*
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.335,2	91,2	2.426,5	2.463,8	468,5	2.932,3	0,8	166,2	3,3	5,5	413,4	20,8
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	856,8	4,4	861,2	691,9	23,7	715,7	30,9	-33,5	30,3	-19,2	441,9	-16,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	124.437,3	5.654,0	130.091,3	132.095,6	6.338,3	138.434,0	4,8	113,8	7,2	6,2	12,1	6,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo	24.319,2	39.025,9	63.345,1	25.876,9	58.351,6	84.228,5	11,3	1.632,4	162,9	6,4	49,5	33,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	19.680,7	4.251,3	23.932,0	19.451,6	5.742,9	25.194,6	2,8	40,1	7,9	-1,2	35,1	5,3
006.Giustizia	8.626,0	615,4	9.241,4	9.556,9	884,0	10.440,9	0,2	12,7	1,0	10,8	43,6	13,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.133,5	962,4	12.095,9	10.993,9	1.092,6	12.086,6	5,0	6,0	5,0	-1,3	13,5	-0,1
008.Soccorso civile	2.357,3	3.842,4	6.199,7	2.423,2	3.677,2	6.100,4	1,3	34,7	19,7	2,8	-4,3	-1,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	857,7	842,0	1.699,7	629,8	1.197,5	1.827,4	47,0	70,3	57,7	-26,6	42,2	7,5
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	78,7	248,0	326,7	3.279,3	454,1	3.733,4	80,8	-20,7	-8,3	4.067,6	83,1	1.042,8
011.Competitività e sviluppo delle imprese	20.456,0	17.345,2	37.801,2	13.281,8	17.376,2	30.658,0	31,8	159,9	70,3	-35,1	0,2	-18,9
012.Regolazione dei mercati	42,2	2,6	44,8	50,6	0,0	50,7	0,4	-8,4	-0,2	20,1	-98,2	13,2
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	8.841,8	6.570,7	15.412,4	7.868,0	7.720,6	15.588,5	21,1	-4,3	8,8	-11,0	17,5	1,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	204,4	4.502,3	4.706,7	273,0	6.357,5	6.630,5	49,3	-35,7	-34,1	33,6	41,2	40,9
015.Comunicazioni	790,6	227,0	1.017,6	817,7	541,4	1.359,1	19,4	-39,2	-1,7	3,4	138,5	33,6
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	770,3	101,5	871,8	531,8	10,9	542,7	381,5	-19,6	204,7	-31,0	-89,3	-37,7
017.Ricerca e innovazione	551,0	3.764,0	4.315,0	710,3	4.172,3	4.882,6	22,5	19,5	19,8	28,9	10,8	13,2
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	856,4	2.041,5	2.897,9	877,3	992,1	1.869,4	18,7	65,8	48,4	2,4	-51,4	-35,5
019.Casa e assetto urbanistico	590,3	78,9	669,3	279,4	1.092,0	1.371,4	121,4	21,0	101,7	-52,7	1.283,6	104,9
020.Tutela della salute	2.278,8	281,1	2.559,9	1.424,1	707,1	2.131,1	111,8	-15,5	81,8	-37,5	151,5	-16,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.514,4	1.128,0	2.642,4	1.751,5	1.812,5	3.564,0	17,8	20,9	19,1	15,7	60,7	34,9
022.Istruzione scolastica	49.442,8	980,9	50.423,6	49.452,8	1.463,6	50.916,4	3,5	39,1	4,0	0,0	49,2	1,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.312,2	440,7	9.752,9	9.692,7	620,3	10.313,0	8,9	36,1	9,8	4,1	40,7	5,7
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	45.767,2	12,7	45.779,9	50.385,6	23,3	50.409,0	10,9	-29,4	10,9	10,1	83,8	10,1
025.Politiche previdenziali	109.184,9	0,0	109.184,9	107.596,9	0,0	107.596,9	6,8	0,0	6,8	-1,5	0,0	-1,5
026.Politiche per il lavoro	20.232,7	54,6	20.287,3	17.156,6	48,2	17.204,8	76,3	17,2	76,0	-15,2	-11,7	-15,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.161,5	19,2	3.180,7	3.159,7	38,6	3.198,3	0,4	-33,7	0,1	-0,1	101,4	0,6
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	10.168,7	10.192,7	24,0	15.414,7	15.438,7	0,0	47,7	47,5	0,0	51,6	51,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	10.535,7	1.487,1	12.022,7	9.983,5	1.046,6	11.030,1	22,0	12,2	20,7	-5,2	-29,6	-8,3
030.Giovani e sport	922,0	185,7	1.107,6	922,3	163,6	1.085,9	44,3	45,8	44,6	0,0	-11,9	-2,0
031.Turismo	155,7	2,3	158,0	192,8	66,1	258,9	261,0	1.135,1	264,7	23,8	2.793,4	63,8
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.472,8	506,1	3.978,9	3.641,8	626,4	4.268,2	11,0	133,8	18,9	4,9	23,8	7,3
033.Fondi da ripartire	15.820,7	3.229,5	19.050,1	16.734,7	2.827,4	19.562,1	65,5	22,6	56,2	5,8	-12,4	2,7
Totale	499.610,8	108.667,2	608.278,0	504.271,8	141.352,1	645.623,9	11,3	108,4	21,4	0,9	30,1	6,1

* al netto degli interessi, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, della missione "Debito pubblico" e del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

(in milioni)

Missione	stanziamenti iniziali di competenza dei soli capitoli interessati dai provvedimenti covid						Scostamento % su anno precedente					
	2021			2022			2021/2020			2022/2021		
	titolo I - spese correnti	titolo II - spese in c/capitale	spesa finale primaria netta*	titolo I - spese correnti	titolo II - spese in c/capitale	spesa finale primaria netta*	titolo I - spese correnti	titolo II - spese in c/capitale	spesa finale primaria netta*	titolo I - spese correnti	titolo II - spese in c/capitale	spesa finale primaria netta*
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	296,8		296,8	304,4		304,4	nc	nc	nc	2,5	nc	2,5
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	447,5	0,0	447,5	422,1	20,0	442,1	2,8	nc	2,8	-5,7	nc	-1,2
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	87.807,4	2.793,0	90.600,4	91.541,0	2.520,0	94.061,0	6,8	2.693,0	10,0	4,3	-9,8	3,8
004.L'Italia in Europa e nel mondo	65,2		65,2	83,9		83,9	3.359,9	nc	3.359,9	28,7	nc	28,7
005.Difesa e sicurezza del territorio	16.941,7	0,0	16.941,7	16.312,7	0,0	16.312,7	3,7	nc	3,7	-3,7	nc	-3,7
006.Giustizia	1.847,8	0,0	1.847,8	1.835,1	0,0	1.835,1	2,9	nc	2,9	-0,7	nc	-0,7
007.Ordine pubblico e sicurezza	5.885,9	2,8	5.888,7	5.677,3	3,7	5.681,0	686,3	nc	686,6	-3,5	30,5	-3,5
008.Soccorso civile	166,1	1.798,5	1.964,6	177,6	1.274,5	1.452,1	7,0	83,0	72,7	7,0	-29,1	-26,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	335,2	279,5	614,7	13,1	137,0	150,1	33.397,3	408,2	997,6	-96,1	-51,0	-75,6
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	15,0	0,0	15,0	0,0	105,0	105,0	nc	nc	nc	-100,0	nc	600,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	5.227,5	10.946,0	16.173,4	6.145,3	10.970,8	17.116,0	24,9	572,1	178,1	17,6	0,2	5,8
012.Regolazione dei mercati	0,0		0,0	5,8		5,8	nc	nc	nc	nc	nc	nc
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	1.553,1	2.937,4	4.490,5	174,6	2.037,4	2.212,0	5.434,5	522,3	798,0	-88,8	-30,6	-50,7
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	30,0	447,5	477,5	55,8	597,5	653,3	nc	508,8	549,7	85,9	33,5	36,8
015.Comunicazioni	301,2		301,2	200,7		200,7	66,5	nc	66,5	-33,4	nc	-33,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	681,8	0,0	681,8	279,2	0,0	279,2	892,6	nc	892,6	-59,0	nc	-59,0
017.Ricerca e innovazione	241,6	2.250,7	2.492,4	233,1	2.136,4	2.369,5	nc	nc	nc	-3,5	-5,1	-4,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	41,8	231,0	272,8	44,1	87,9	132,0	82,1	nc	1.089,3	5,5	-61,9	-51,6
019.Casa e assetto urbanistico	260,0	0,0	260,0	230,0	494,8	724,8	333,3	-100,0	271,4	-11,5	nc	178,8
020.Tutela della salute	1.001,3	0,0	1.001,3	73,3	0,0	73,3	9.912,8	nc	9.912,8	-92,7	nc	-92,7
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	781,1	176,0	957,0	698,8	368,9	1.067,7	133,2	5,2	90,6	-10,5	109,6	11,6
022.Istruzione scolastica	5.777,4	396,0	6.173,4	4.876,0	866,0	5.742,0	55,1	1.880,0	64,9	-15,6	118,7	-7,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.963,4		7.963,4	8.369,2		8.369,2	4,3	nc	4,3	5,1	nc	5,1
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	10.741,9		10.741,9	11.905,2		11.905,2	18,6	nc	18,6	10,8	nc	10,8
025.Politiche previdenziali	14.105,5		14.105,5	14.310,5		14.310,5	156,1	nc	156,1	1,5	nc	1,5
026.Politiche per il lavoro	15.607,7		15.607,7	5.661,3		5.661,3	581,4	nc	581,4	-63,7	nc	-63,7
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.069,5		1.069,5	912,1		912,1	-8,3	nc	-8,3	-14,7	nc	-14,7
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale		3.079,1	3.079,1		163,0	163,0	nc	10.163,7	10.163,7	nc	-94,7	-94,7
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	5.557,2	27,6	5.584,8	3.961,6	262,7	4.224,3	1.224,1	nc	1.230,6	-28,7	852,7	-24,4
030.Giovani e sport	729,8		729,8	710,4		710,4	70,1	nc	70,1	-2,7	nc	-2,7
031.Turismo	155,7	2,3	158,0	23,8	2,1	25,9	6.477,6	nc	6.574,2	-84,7	-9,0	-83,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	327,6	65,0	392,6	380,4	70,1	450,6	235,9	nc	302,6	16,1	7,9	14,8
033.Fondi da ripartire	9.020,0		9.020,0	4.720,7	2.060,3	6.781,0	36.113,3	nc	36.113,3	-47,7	nc	-24,8
Totale	194.983,7	25.432,3	220.416,0	180.339,2	24.178,0	204.517,2	42,4	618,7	56,9	-7,5	-4,9	-7,2

* al netto degli interessi, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, della missione "Debito pubblico" e del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 37

(in milioni)

Missione	stanziamenti iniziali LB 2022	variazioni 2022	stanziamenti alla data di presentazione del rendiconto 2021	di cui variazioni covid	assegno unico	contenimento costi energia	Var. %
	(a)		(b)				$\Delta(a)/(b)$
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.932,3	14,4	2.946,7	0,0	0,0	0,0	0,5
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	715,7	54,5	770,2	0,0	0,0	0,0	7,6
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	138.434,0	1.270,9	139.704,9	542,2	0,0	560,3	0,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	84.228,5	73,1	84.301,6	0,0	0,0	0,0	0,1
005.Difesa e sicurezza del territorio	25.194,6	1.500,6	26.695,1	28,9	0,0	0,0	6,0
006.Giustizia	10.440,9	475,4	10.916,4	18,6	0,0	0,0	4,6
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.086,6	592,0	12.678,5	0,0	0,0	0,0	4,9
008.Soccorso civile	6.100,4	533,1	6.633,5	20,7	0,0	200,0	8,7
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.827,4	72,3	1.899,7	50,0	0,0	0,0	4,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.733,4	5.565,2	9.298,6	540,0	0,0	5.022,2	149,1
011.Competitività e sviluppo delle imprese	30.658,0	176,6	30.834,7	408,1	0,0	-205,0	0,6
012.Regolazione dei mercati	50,7	5,0	55,7	0,7	0,0	0,0	9,8
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	15.588,5	292,7	15.881,2	100,0	0,0	74,6	1,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	6.630,5	323,4	6.953,9	40,0	0,0	150,0	4,9
015.Comunicazioni	1.359,1	2,9	1.362,1	0,0	0,0	0,0	0,2
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	542,7	202,7	745,4	0,0	0,0	202,0	37,3
017.Ricerca e innovazione	4.882,6	52,1	4.934,7	0,0	0,0	0,0	1,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.869,4	76,7	1.946,1	0,3	0,0	0,0	4,1
019.Casa e assetto urbanistico	1.371,4	27,6	1.399,0	0,0	0,0	0,0	2,0
020.Tutela della salute	2.131,1	69,9	2.201,0	54,3	0,0	0,0	3,3
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	3.564,0	188,9	3.752,9	105,0	0,0	0,0	5,3
022.Istruzione scolastica	50.916,4	1.305,9	52.222,2	141,6	0,0	0,0	2,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	10.313,0	101,5	10.414,5	0,0	0,0	0,0	1,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	50.409,0	6.189,7	56.598,7	29,7	5.978,0	15,0	12,3
025.Politiche previdenziali	107.596,9	-2.180,9	105.416,0	100,7	-2.278,0	0,0	-2,0
026.Politiche per il lavoro	17.204,8	-199,4	17.005,5	-151,1	0,0	0,0	-1,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.198,3	4,4	3.202,7	0,0	0,0	0,0	0,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	15.438,7	-51,0	15.387,7	0,0	0,0	-145,0	-0,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	11.030,1	634,3	11.664,5	3,4	0,0	0,0	5,8
030.Giovani e sport	1.085,9	85,6	1.171,5	40,0	0,0	40,0	7,9
031.Turismo	258,9	200,3	459,2	100,0	0,0	0,0	77,4
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	4.268,2	-291,4	3.976,8	-25,5	0,0	0,0	-6,8
033.Fondi da ripartire	19.562,1	-3.345,3	16.216,8	-220,4	0,0	-1.908,0	-17,1
spesa finale primaria netta*	645.623,9	14.023,9	659.647,9	1.927,2	3.700,0	4.006,1	2,2

** alla data di presentazione del Rendiconto generale dello Stato 2020

* al netto degli interessi, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, della missione "Debito pubblico" e del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte"

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 38

(in milioni)

Missione	stanziamenti iniziali			stanziamenti alla data di presentazione del rendiconto 2021			var% iniziali/definitivi		
	titolo I - spese correnti	titolo II - spese in c/capitale	spesa finale primaria netta*	titolo I - spese correnti	titolo II - spese in c/capitale	spesa finale primaria netta*	titolo I - spese correnti	titolo II - spese in c/capitale	spesa finale primaria netta*
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.463,8	468,5	2.932,3	2.478,2	468,5	2.946,7	0,6	0,0	0,5
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	691,9	23,7	715,7	745,5	24,7	770,2	7,7	4,0	7,6
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	132.095,6	6.338,3	138.434,0	133.360,9	6.343,9	139.704,9	1,0	0,1	0,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	25.876,9	58.351,6	84.228,5	25.950,0	58.351,6	84.301,6	0,3	0,0	0,1
005.Difesa e sicurezza del territorio	19.451,6	5.742,9	25.194,6	20.848,5	5.846,7	26.695,1	7,2	1,8	6,0
006.Giustizia	9.556,9	884,0	10.440,9	10.028,2	888,2	10.916,4	4,9	0,5	4,6
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.993,9	1.092,6	12.086,6	11.570,1	1.108,5	12.678,5	5,2	1,4	4,9
008.Soccorso civile	2.423,2	3.677,2	6.100,4	2.671,0	3.962,5	6.633,5	10,2	7,8	8,7
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	629,8	1.197,5	1.827,4	681,8	1.217,9	1.899,7	8,3	1,7	4,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.279,3	454,1	3.733,4	8.171,5	1.127,1	9.298,6	149,2	148,2	149,1
011.Competitività e sviluppo delle imprese	13.281,8	17.376,2	30.658,0	12.772,2	18.062,5	30.834,7	-3,8	3,9	0,6
012.Regolazione dei mercati	50,6	0,0	50,7	54,9	0,7	55,7	8,5	1445,0	9,8
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.868,0	7.720,6	15.588,5	8.023,4	7.857,9	15.881,2	2,0	1,8	1,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	273,0	6.357,5	6.630,5	281,5	6.672,4	6.953,9	3,1	5,0	4,9
015.Comunicazioni	817,7	541,4	1.359,1	820,6	541,4	1.362,1	0,4	0,0	0,2
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	531,8	10,9	542,7	534,5	210,9	745,4	0,5	1841,4	37,3
017.Ricerca e innovazione	710,3	4.172,3	4.882,6	730,9	4.203,8	4.934,7	2,9	0,8	1,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	877,3	992,1	1.869,4	928,2	1.017,9	1.946,1	5,8	2,6	4,1
019.Casa e assetto urbanistico	279,4	1.092,0	1.371,4	288,7	1.110,3	1.399,0	3,3	1,7	2,0
020.Tutela della salute	1.424,1	707,1	2.131,1	1.489,4	711,6	2.201,0	4,6	0,6	3,3
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.751,5	1.812,5	3.564,0	1.914,0	1.838,9	3.752,9	9,3	1,5	5,3
022.Istruzione scolastica	49.452,8	1.463,6	50.916,4	50.758,1	1.464,1	52.222,2	2,6	0,0	2,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.692,7	620,3	10.313,0	9.782,2	632,3	10.414,5	0,9	1,9	1,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	50.385,6	23,3	50.409,0	56.575,3	23,3	56.598,7	12,3	0,0	12,3
025.Politiche previdenziali	107.596,9	0,0	107.596,9	105.416,0	0,0	105.416,0	-2,0	0,0	-2,0
026.Politiche per il lavoro	17.156,6	48,2	17.204,8	16.957,2	48,2	17.005,5	-1,2	0,0	-1,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.159,7	38,6	3.198,3	3.164,1	38,6	3.202,7	0,1	0,0	0,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	15.414,7	15.438,7	24,0	15.363,7	15.387,7	0,0	-0,3	-0,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	9.983,5	1.046,6	11.030,1	10.528,9	1.135,6	11.664,5	5,5	8,5	5,8
030.Giovani e sport	922,3	163,6	1.085,9	1.007,9	163,6	1.171,5	9,3	0,0	7,9
031.Turismo	192,8	66,1	258,9	293,1	166,2	459,2	52,0	151,3	77,4
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.641,8	626,4	4.268,2	3.439,5	537,3	3.976,8	-5,6	-14,2	-6,8
033.Fondi da ripartire	16.734,7	2.827,4	19.562,1	14.386,0	1.830,8	16.216,8	-14,0	-35,2	-17,1
spesa finale primaria netta*	504.271,8	141.352,1	645.623,9	516.676,1	142.971,7	659.647,9	2,5	1,1	2,2

* al netto degli interessi, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, della missione "Debito pubblico" e del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte"

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Importante anche l'incremento degli stanziamenti della missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (+5,2 miliardi), sostanzialmente dovuto all'incremento del Fondo per lo sviluppo e la coesione relativamente alla programmazione 2021-2027, e della missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" (+1,9 miliardi), in particolare per i fondi destinati agli investimenti di Anas S.p.A. e per la messa in sicurezza di ponti e viadotti, nonché della missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" (+1,5 miliardi) dovuti alle maggiori spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi. In senso contrario, la missione che nel 2022 registra la contrazione di dimensioni più rilevanti è la 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" (-1 miliardo), a causa dei minori stanziamenti del Fondo "Green New Deal". In termini relativi, seppur con minor impatto sull'andamento dell'aggregato in commento, si segnalano le contrazioni di spesa delle missioni 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo" (-89,3 per cento), dovute alle minori risorse del Fondo per la promozione del *made in Italy*, e 12 "Regolazione dei mercati" (-98,2 per cento).

Sotto il profilo allocativo, nel bilancio per il 2022 si rileva, oltre ad un'ulteriore accentuazione della concentrazione delle risorse della missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (passata dal 35,9 al 41,3 per cento per effetto delle risorse legate al PNRR), una contrazione dell'incidenza della missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (che scende al 12,3 dal 16 per cento) e un aumento di quella della missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (dal 9,4 al 10,9 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.

Ad essere impattata dall'aumento è prevalentemente la spesa corrente primaria (+12,4 miliardi, pari all'88 per cento dell'espansione totale degli stanziamenti), con un balzo del 2,5 per cento. L'aumento della spesa di parte capitale ammonta a 1,6 miliardi (+1,1 per cento) e pesa per il residuo 12 per cento dell'incremento totale. Nella ripartizione per politiche pubbliche, le risorse aggiuntive si sono concentrate nel settore dell'energia (missione 10) e in quello delle politiche sociali (missione 24) a causa dell'assegno unico universale.

Rispetto agli obiettivi perseguiti, la quota principale delle maggiori risorse nette assegnate in corso d'anno (4 miliardi) è rivolta al contenimento dei costi energetici. Sono pari a circa 1,9 miliardi le variazioni sui capitoli interessati dalla spesa emergenziale.

In conclusione, pur in via sintetica, la lettura delle scelte operate nel bilancio per il 2022 mette in evidenza l'intenzione del Governo di accompagnare il forte stimolo al rilancio dell'economia fornito dall'attuazione del PNRR con ulteriori risorse di bilancio. Un impulso che, negli obiettivi programmatici, ci si propone di mantenere almeno fino a quando non saranno recuperati i livelli di prodotto e di occupazione persi a seguito della crisi.

Come la Corte ha già avuto modo di rilevare in sede di audizione sul disegno di legge di bilancio per il 2022, in un quadro macroeconomico ancora caratterizzato da forti elementi di incertezza, nonché alla luce degli spazi di manovra resi disponibili dalla contestuale esigenza di preservare un percorso di rientro del disavanzo e del debito, le scelte di bilancio hanno richiesto un'attenta selezione degli interventi da finanziare, coerenti con una crescita equa, sostenibile e duratura. Infatti, sebbene gli interventi sul fronte della spesa siano numerosi, gli stessi sono al contempo molto concentrati sia come obiettivi che come dimensione finanziaria. Nella selezione degli interventi di bilancio, unitamente a ulteriori singoli provvedimenti settoriali, sembra aver giocato un ruolo importante, quindi, la relativa capacità di produrre effetti significativi sulla

produttività totale dei fattori e di incidere su quei vincoli che hanno fortemente connotato in senso negativo la performance economica degli ultimi vent'anni.

Per quel che riguarda le scelte operate nella definizione degli interventi sul fronte della spesa per prestazioni sociali (pensioni, assistenza, ecc.), esse sembrano confermare, pur nell'attenzione alle esigenze di flessibilità e gradualità di breve periodo, gli aspetti fondamentali dei processi di riforma degli ultimi lustri, riforme che rappresentano pietre angolari della sostenibilità dei conti pubblici.

Soprattutto nei paesi ad elevato debito, crescita economica e graduale riequilibrio della finanza pubblica sono due facce della stessa medaglia.

Un aspetto di grande rilievo per la valutazione delle prospettive di medio termine dei conti pubblici dell'Italia è quello dei risvolti della crisi pandemica sul livello strutturale della spesa pubblica italiana. Vi è cioè da chiedersi se e in che misura la pandemia, al di là dei suoi effetti di breve periodo, non abbia evidenziato la necessità di dover finanziare un livello stabilmente più elevato di servizi e prestazioni. E, conseguentemente, in che modo un tale incremento dovrà essere eventualmente finanziato. Il quadro post-manovra sembra evidenziare alla fine del periodo di programmazione, un aumento di uscite al netto degli interessi dell'ordine di un punto e mezzo di Pil rispetto alla fase pre-pandemica, (1,4 punti rispetto al 2019 e 1,3 punti rispetto alla media del quinquennio 2015-19). Al di là dell'assai favorevole andamento della spesa per interessi, grazie al quale l'aumento delle uscite primarie ha riflessi quasi nulli sulla spesa complessiva, si riscontra, nello scenario programmatico a valle della manovra, che il predetto aumento di spesa primaria viene generato essenzialmente da spesa in conto capitale. Si è dunque certamente di fronte ad un aumento di spesa, ma, questa volta, di spesa orientata alla crescita (*growth friendly*). Andrà valutato nel prossimo futuro se l'imponente lievitazione di spesa per investimenti non darà luogo ad impulsi sulla spesa corrente più consistenti di quelli che si riscontrano nel quadro dei conti del triennio 2022-24. E, in secondo luogo ma non meno importante, in che misura la maggiore crescita attesa potrà essere effettivamente sufficiente a finanziare sia i più elevati strutturali livelli di spesa corrente prospettici sia gli inevitabili sforzi che dovranno essere compiuti per rientrare, pur se con gradualità, dall'enorme livello di debito fin qui accumulato.

1.5. 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 al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Fondo complementare nazionale. Con riguardo al PNRR, va precisato che il modello di gestione contabile sviluppato limita l'analisi attraverso la lente del bilancio ai soli progetti c.d. "in essere", ossia già finanziati a legislazione vigente e successivamente posti a carico dei finanziamenti europei. Diversamente, le risorse associate alle nuove iniziative – fatta eccezione per quelle relative a interventi che comportino assunzioni di personale da parte dei Ministeri – transitano, secondo il percorso delineato dal d.m. 11 ottobre 2021, su due conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato denominati, rispettivamente, «Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione del Next Generation EU-Italia - Contributi a fondo perduto» (n. 25091) e «Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione del Next Generation EU-Italia - Contributi a titolo di prestito» (n. 25092), alla cui gestione provvede il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - Servizio centrale per il PNRR, per poi essere trasferiti su apposite contabilità speciali intestate alle Amministrazioni statali titolari di interventi o ai soggetti attuatori. Il trasferimento dal bilancio dello Stato avviene attraverso il capitolo di spesa n. 8003 "Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-ITALIA" nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, relativo alla missione 4 del bilancio dello Stato "L'Italia in Europa e nel mondo". Le spese in esso registrate sono classificate nella parte in conto capitale, all'interno della categoria XXII "Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche".

Con specifico riferimento ai progetti in essere, peraltro, va richiamato quanto ricordato in premessa in merito all'approccio metodologico utilizzato: la presente analisi è stata preceduta da

una dettagliata attività di ricognizione complessiva dei capitoli cui sono stanziati le risorse finanziarie dei progetti in essere, attività resa possibile grazie alle specifiche informazioni trasmesse dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. I capitoli di bilancio così individuati, tuttavia, non sempre accolgono - in via esclusiva - le somme destinate ai ridetti progetti; in alcune fattispecie, infatti, all'interno della stessa voce di bilancio transitano sia risorse del PNRR sia disponibilità ordinarie. In questi casi, nell'impossibilità di tracciare i separati iter di spesa, l'analisi gestionale qui svolta è stata riferita all'intera disponibilità del capitolo di bilancio.

Ciò premesso, il valore complessivo dei progetti considerati in essere nel PNRR è stimato in 51,9 miliardi. Di questi, vengono di seguito analizzati quelli che incidono sul lato della spesa, pari complessivamente a circa 41,1 miliardi; a ciò andrebbero poi aggiunti i progetti di investimento per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici (Ecobonus e sismabonus fino al 110 per cento) che, nelle comunicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, sono rappresentati come minori entrate, per oltre 10 miliardi.

Le misure di spesa sono 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).

TAVOLA 39

(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 dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato

Sui capitoli di bilancio che accolgono i progetti in essere del PNRR 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. In

dettaglio, l'80 per cento delle risorse finanziarie era riconducibile a 4 missioni: missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (7,1 miliardi, 33,5 per cento del totale), missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" (4,5 miliardi, 21 per cento), missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (3,1 miliardi, 14,6 per cento) e missione 17 "Ricerca e innovazione" (2,3 miliardi, 11,1 per cento).

Per il successivo esercizio 2022, gli stanziamenti iniziali dei capitoli relativi ai progetti in essere del PNRR sono previsti in crescita dell'8,1 per cento, passando da 21,2 a 22,9 miliardi. Nell'allocazione tra missioni, si riduce il peso complessivo delle quattro sopra indicate, passando al 76 per cento, per effetto della crescente incidenza della missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" (dal 5,4 al 7,4 per cento) e della missione 22 "Istruzione scolastica" (dal 4 al 5,6 per cento).

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. Cresce, di conseguenza, il peso della richiamata missione, passando dal 21 per cento, calcolato sugli stanziamenti iniziali, al 30,3 per cento, in base al dato degli stanziamenti definitivi. Ulteriori incrementi in corso d'anno, sebbene di ammontare più contenuto, investono la missione 22 "Istruzione scolastica" (+222 milioni), per le maggiori disponibilità assegnate al Fondo unico per l'edilizia scolastica e a quello per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale, nonché la missione 26 "Politiche per il lavoro" (+131 milioni), per i contributi alle Regioni per il concorso alle spese di funzionamento dei centri per l'impiego.

TAVOLA 40

(in milioni)

Missioni	2021			
	impegni totali	impegni competenza	impegni lordi	%impcp/stadef
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	3.100,0	3.100,0	3.100,0	100,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	99,9	96,6	109,4	82,6
011.Competitività e sviluppo delle imprese	553,2	553,2	553,2	100,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.804,2	7.389,8	7.465,6	99,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	874,8	871,1	1.000,7	75,8
017.Ricerca e innovazione	2.144,2	2.065,5	2.348,5	87,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	287,9	237,4	303,9	78,1
019.Casa e assetto urbanistico	48,4	27,2	27,2	100,0
020.Tutela della salute	9,1	0,0	0,0	0,0
022.Istruzione scolastica	621,2	620,7	734,3	57,5
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	111,1	91,1	154,1	59,1
026.Politiche per il lavoro	473,1	473,1	473,1	52,8
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	1.824,4	0,0	7.089,6	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	64,4	64,4	64,4	100,0
030.Giovani e sport	299,3	299,3	299,3	100,0
Totale	18.315,1	15.889,4	23.723,3	64,5

Fonte: elaborazione dati su dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato

La disamina dei risultati gestionali del 2021 sulle voci di bilancio in discorso porta ad evidenziare la rilevazione di 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). Più soddisfacenti gli esiti delle altre missioni, tutti superiori al 75 per cento e, in 5 casi, con l’impegno integrale delle risorse stanziare. Tenendo conto degli impegni in conto residui, gli impegni totali salgono a 18,3 miliardi, mentre computando i residui di stanziamento di nuova formazione (7,8 miliardi nel 2021), gli impegni lordi raggiungono la soglia dei 23,7 miliardi. Questi ultimi, in base al criterio di esigibilità, sono riferibili a obbligazioni già sorte in precedenti esercizi per circa 4,4 miliardi, di cui 1,4 derivanti dal 2019 e 3 miliardi dal 2020, quasi integralmente relative alla missione 13. Specularmente, nel corso del 2021 risultano assunti impegni con imputazione ad esercizi successivi per ulteriori 3 miliardi, di cui 1,1 miliardi con scadenza nel successivo triennio 2022-2024. Gli impegni ad esigibilità del 2021 sono ascrivibili alla missione 13, per 2 miliardi, alla missione 23, per 0,5 miliardi, e alle missioni 9 e 22 per gli ulteriori 0,5 miliardi.

TAVOLA 41

IMPEGNI AD ESIGIBILITÀ ASSUNTI SUI CAPITOLI/PG DEI PROGETTI IN ESSERE DEL PNRR

(in milioni)

Missione	Impegni lordi CP Impegnato (Impegni ad esigibilità) 2021*	di cui 2019**	di cui 2020**	Impegni assunti nel 2021 con esigibilità a partire dal 2022***	di cui ad esigibilità nel 2022	di cui ad esigibilità nel 2023	di cui ad esigibilità nel 2024
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	3.100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	109,4	39,4	4,4	208,5	58,3	82,7	49,6
011.Competitività e sviluppo delle imprese	553,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.465,6	1.199,4	2.906,4	2.031,2	244,6	247,5	159,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1.000,7	51,9	14,2	13,9	2,9	3,1	1,3
017.Ricerca e innovazione	2.348,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	303,9	30,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
019.Casa e assetto urbanistico	27,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
020.Tutela della salute							
022.Istruzione scolastica	734,3	122,3	9,0	275,6	105,6	85,0	85,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	154,1	0,0	1,1	498,8	35,0	45,0	37,3
026.Politiche per il lavoro	473,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	7.089,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	64,4	15,3	49,1	0,0	0,0	0,0	0,0
030.Giovani e sport	299,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
totale progetti in essere****	23.723,3	1.458,8	2.984,2	3.028,0	446,3	463,3	332,8

* Si intendono tutti gli impegni di spesa imputati al 2021, in base al criterio dell'esigibilità.

** Si intende la quota di impegni assunti nel 2019 e nel 2020 e imputati all'esercizio in base all'esigibilità.

*** Si intendono gli impegni assunti nel 2021 e imputati, in base all'esigibilità, agli esercizi successivi (2022 in poi)

**** Si intendono i capitoli su cui impattano i progetti in essere del PNRR

Fonte: elaborazione dati su dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato

Le economie di bilancio rilevate in competenza sono pari a 924 milioni, di cui 489 da reiscrivere negli anni successivi, ai sensi dell'art. 30 legge n. 196/2009.

I pagamenti totali registrati sui capitoli relativi ai progetti in essere del PNRR ammontano, nel 2021, 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). Fatta eccezione per le missioni 11, 19 e 30 – per le quali tutti gli impegni risultano finalizzati con i relativi pagamenti – presentano ritardi gran parte delle altre politiche pubbliche. Sei missioni mostrano tassi di pagamento di competenza ben al di sotto del 50 per cento degli impegni rilevati.

TAVOLA 42

(in milioni)

Missioni	2021		
	pagamenti totali	pagamenti competenza	% pag comp/imp comp
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	972,1	697,1	22,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	48,5	35,3	36,5
011.Competitività e sviluppo delle imprese	553,2	553,2	100,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.140,4	6.881,9	93,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	204,8	10,9	1,3
017.Ricerca e innovazione	1.904,1	1.863,6	90,2
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	230,3	149,9	63,2
019.Casa e assetto urbanistico	48,4	27,2	100,0
020.Tutela della salute	0,9	0,0	0,0
022.Istruzione scolastica	392,5	211,3	34,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	38,5	10,0	11,0
026.Politiche per il lavoro	726,4	368,1	77,8
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	1.824,4	0,0	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	90,1	21,8	33,9
030.Giovani e sport	299,3	299,3	100,0
Totale	14.473,9	11.129,7	70,0

Fonte: elaborazione dati su dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato

Quanto al Piano nazionale complementare, lo stesso contempla 37 interventi con risorse finanziarie complessive per circa 30,6 miliardi, nell'arco temporale 2021-2026. Va, al riguardo, precisato che, 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.

La disamina degli interventi finanziati dal Piano complementare, attraverso le allocazioni di bilancio, porta ad evidenziare che le risorse stanziare nel 2021 ammontavano 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. Un ulteriore 7 per cento si riferisce agli altri trasferimenti in conto capitale, mentre il residuo 3 per cento consiste in acquisizioni di attività finanziarie.

I fondi risultano concentrati, per oltre la metà (51 per cento), in due missioni: missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (27 per cento) e 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" (24 per cento). Nel primo caso, gli stanziamenti sono destinati ai crediti d'imposta per beni strumentali del piano Transizione 4.0 (0,7 miliardi) non finanziabili all'interno del PNRR, in quanto non in linea con il principio di tutela ambientale, e degli accordi per l'innovazione (100 milioni). Nel caso della missione 13 (730 milioni), le disponibilità sono distribuite in varie linee di intervento, tra le quali le principali sono costituite da quelle volte alla resilienza delle infrastrutture portuali e al rafforzamento delle linee ferroviarie regionali.

Importanti anche le risorse assegnate al settore sanitario (missione 20), pari a 301 milioni (10 per cento degli stanziamenti del 2021), destinati prevalentemente al rafforzamento della rete

ospedaliera. Ricevono fondi pari, individualmente, al 7 per cento del totale del 2021 (circa 0,2 miliardi ciascuna) le missioni 8 “Soccorso civile”, 9 “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”, 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”, 19 “Casa e assetto urbanistico” e 21 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici”.

Nel 2022 è previsto il sostanziale raddoppio delle risorse stanziare con il Piano complementare, superando la soglia dei 6 miliardi, sempre tutte di parte capitale. Non muta in misura rilevante la distribuzione tra le missioni di bilancio; va al riguardo segnalato il finanziamento di iniziative anche all'interno della missione 17 “Ricerca e innovazione” (0,3 miliardi, pari al 4,5 per cento del totale annuo” e 15 “Comunicazioni” (0,1 miliardo, pari al 2 per cento del totale annuo).

TAVOLA 43

(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	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021
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.Competitività 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

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 capitale complessiva (80,2 per cento). Nella ripartizione del dato tra missioni emergono evidenze differenziate: a fronte di realtà con livello di impegno integrale (missione 3, 19 e 32) o molto elevato (missione 11 e 13), sussistono politiche con interventi del tutto inattivati (missione 8, 9, 14, 17, 20 e 21) cui si associano consistenti disponibilità inutilizzate (1,1 miliardi). Sui medesimi capitoli sono maturati residui per 1,4 miliardi di cui 1,2 di stanziamento; dato, quest'ultimo, che porta a 2,8 miliardi l'importo degli impegni lordi. Va altresì segnalato che l'applicazione del nuovo criterio dell'esigibilità ha portato all'assunzione, nel corso del 2021, di 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. La quota prevalente degli impegni ad esigibilità futura riguarda gli investimenti nel settore della mobilità e nel trasporto (3,8 miliardi), mentre l'ulteriore quota (0,9) si riferisce al settore dei contributi alle imprese.

TAVOLA 44

Missione	Impegni lordi CP Impegnato (Impegni ad esigibilità) 2021*	Impegni assunti nel 2021 con esigibilità a partire dal 2022**	di cui ad esigibilità nel 2022	di cui ad esigibilità nel 2023	di cui ad esigibilità nel 2024
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	80,0	0,0	0,0	0,0	0,0
006.Giustizia					
008.Soccorso civile	220,0	0,0	0,0	0,0	0,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	200,0	0,0	0,0	0,0	0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	704,5	900,0	150,0	250,0	250,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	685,4	3.760,2	1.054,8	1.046,9	933,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	195,0	0,0	0,0	0,0	0,0
015.Comunicazioni					
017.Ricerca e innovazione	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0
019.Casa e assetto urbanistico	200,0	0,0	0,0	0,0	0,0
020.Tutela della salute	301,5	0,0	0,0	0,0	0,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	207,7	0,0	0,0	0,0	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	50,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale complessivo***	2.854,8	4.660,2	1.204,8	1.296,9	1.183,6

* Si intendono tutti gli impegni di spesa imputati al 2021, in base al criterio dell'esigibilità.

** Si intendono gli impegni assunti nel 2021 e imputati, in base all'esigibilità, agli esercizi successivi (2022 in poi)

*** Si intendono i capitoli su cui impattano i progetti in essere del PNRR

A fronte di tali impegni, 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). Pur se impegnati, non risultano pagamenti per il rafforzamento delle linee ferroviarie Regioni e per i piani urbani integrati per cui erano previsti esborsi rispettivamente per 150 e 80 milioni.

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati

2.1. Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche Amministrazioni⁵ nel 2021 non ha fatto registrare novità di rilievo, ma è stato essenzialmente caratterizzato da attività di supporto alle Amministrazioni connesse sia all'emergenza sanitaria, come nell'anno precedente, sia ad iniziative di semplificazione amministrativa, collocate anche nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In particolare, il Decreto "Semplificazioni bis" (d.l. n. 77/2021) ha prorogato le misure introdotte dal Decreto Semplificazioni del 2020 con l'obiettivo di snellire ed accelerare le procedure di gara. Nel solco di tali disposizioni, l'attività del Programma di razionalizzazione degli acquisti e della Consip, che insieme al Ministero dell'economia e delle finanze ne è il principale soggetto attuatore, è, pertanto, proseguita non solo attraverso le consuete iniziative gara, dirette a soddisfare i fabbisogni delle Pubbliche Amministrazioni, ma anche con il rafforzamento delle azioni di informazione, formazione, promozione e tutoraggio nella gestione delle procedure di acquisto, sulle quali è stato posto l'accento il legislatore.

⁵ Il Programma di razionalizzazione acquisti della P.A. è stato introdotto per le Amministrazioni dello Stato, con l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

Tra le attività di *procurement*⁶ si segnalano, anche per il 2021, quelle dirette ad ampliare le capacità delle amministrazioni pubbliche di operare secondo modalità di “lavoro a distanza”. Nello specifico sono state realizzate da Consip due aste digitali volte a garantire la massima disponibilità di pc portatili; una modalità di intervento, utilizzabile in ambiti merceologici in cui le caratteristiche tecniche dei prodotti e servizi siano definibili in modo standardizzato e il confronto competitivo sia basato sulla sola componente economica, che si è rivelata particolarmente efficace nel contesto dell'emergenza Covid poiché ha consentito di offrire risposte tempestive e flessibili alle esigenze di approvvigionamento degli uffici⁷.

In continuità con quanto avvenuto nel 2020 si è, inoltre, registrato un aumento della spesa gestita attraverso l'utilizzo del sistema informatico di *e-procurement (acquistinretepa)* in modalità ASP (*Application Service Provider*)⁸. Il numero di procedure in modalità ASP pubblicate nel 2021 è stato, infatti, pari a 1.610 con un incremento del 2,9 per cento rispetto all'anno prima (quando le procedure in ASP erano state 1.564). Tale strumento è risultato particolarmente utile proprio per rispondere ai fabbisogni di acquisto direttamente collegati all'emergenza Covid-19, come avvenuto per l'espletamento di due specifiche procedure da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri - Commissario Straordinario per l'emergenza Covid-19⁹. Complessivamente nel 2021 sono state pubblicate 13 procedure della specie per un valore a base d'asta di circa 39,5 milioni.

Per quanto riguarda specificamente la digitalizzazione è interessante notare come, nel biennio 2020/2021, a causa delle nuove esigenze determinate dall'emergenza sanitaria, si sia di fatto delineata una situazione di “emergenza digitale”, che ha reso necessario accelerare la “remotizzazione” e dematerializzazione dei servizi e delle attività delle pubbliche amministrazioni. In tale contesto si colloca l'adozione del d.l. n. 146/2021 (in particolare l'art. 16-bis, comma 7), che ha consentito un incremento del 50 per cento del valore iniziale degli importi e quantitativi massimi complessivi, che possono essere acquisiti tramite gli strumenti di Consip e dei soggetti aggregatori, aventi ad oggetto servizi applicativi e sistemistici, servizi cloud e contact center, sicurezza, reti locali, server, PC e licenze software e i cui termini di durata non fossero ancora spirati al 21 dicembre 2021.

Un'attenzione particolare merita, inoltre, per il 2021, l'impatto, sulle procedure di acquisto gestite attraverso gli strumenti Consip, della più recente normativa in tema di procedure alternative sottosoglia, introdotte dall'art. 1 del d.l. n. 76/2020 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020 (cosiddetto decreto “Semplificazioni”), così come modificato da ultimo dall'art. 51, comma 1, lett. b) del d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, che statuisce la possibilità di adottare le procedure di affidamento diretto o le procedure negoziate in deroga agli artt. 36, comma 2, e 157, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 (codice dei contratti), qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia

⁶ Per una più completa panoramica sull'attività svolta dalla Consip nel 2021, soprattutto in termini di gare bandite e aggiudicate, si rimanda anche al capitolo della presente relazione dedicato a “I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture”.

⁷ Dopo l'esito positivo della prima asta digitale per la fornitura di 2.773 Pc Portatili, comprensivi di accessori, servizi e monitor addizionali, bandita il 6 maggio 2021 e aggiudicata in soli 48 giorni, è stata esperita una seconda e ben più consistente iniziativa avente ad oggetto 28.840 Pc portatili per un valore complessivo a base d'asta di 33 milioni di euro.

⁸ È un servizio utilizzato dalle pubbliche amministrazioni per soddisfare in modalità digitale le esigenze di approvvigionamento non coperte dagli altri strumenti del Programma (MEPA, SDAPA, Convenzioni e Accordi Quadro).

⁹ Si è trattato della fornitura in opera di sistemi di strutture modulari realizzate con moduli prefabbricati, annesse dotazioni impiantistiche e apparecchiature, utilizzabili ai fini dell'allestimento di ospedali da campo atti a fronteggiare l'emergenza sanitaria connessa alla diffusione del virus Covid 19 – per un valore a base d'asta di 1.400.146 euro, e della procedura aperta di massima urgenza in lotti geografici per la conclusione di accordi quadro con più operatori economici ai sensi dell'art. 33 della direttiva 2014/24/UE per l'affidamento di servizi di ingegneria e architettura e altri servizi tecnici, al fine dell'attuazione dei piani di riorganizzazione della rete ospedaliera nazionale di cui all'articolo 2 del d.l. n. 34/2020, convertito in legge dall'art. 1 della legge n. 77/2020, per un valore a base d'asta di 21.469.747 euro.

adottato entro il 30 giugno 2023¹⁰. Con la precisazione, tuttavia, che le procedure in deroga concorrono con le procedure ordinarie, ma non le sostituiscono; sono le Amministrazioni, pertanto, che decidono quali modalità adottare in relazione alle loro specifiche esigenze e tempistiche di approvvigionamento.

Ciò premesso, dai dati d'acquisto presenti sul MePA comunicati dal MEF 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.

Le tavole che seguono mostrano, in particolare, come dall'analisi per Comparto (Stato, Enti Locali, Sanità e Università) emerga un'uniformità nella tendenza generale alla crescita, tranne che per il comparto Sanità. Per quest'ultimo si registra, infatti, una lieve diminuzione di importo e procedure nel 2021 rispetto all'anno precedente, presumibilmente da attribuire all'incremento eccezionale delle forniture legate all'emergenza Covid verificatosi nel 2020 per detto Comparto¹¹.

TAVOLA 45

Focus comparti	Variazione 2021/2020	
	Importo ordinato	# ordini
Stato	+27%	+18%
Enti Locali	+43%	+26%
Sanità	-1%	-2%
Università	+38%	+14%

Fonte: MEF

Anche per i Ministeri, si rileva un incremento degli Ordini, seppur in misura leggermente inferiore.

¹⁰ Il comma 2 del medesimo articolo, stabilisce che, fermo quanto previsto dagli articoli 37 e 38 del d.lgs. n. 50 del 2016, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 del già menzionato d.lgs. n. 50/2016 mediante affidamento diretto, per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro, o tramite la procedura negoziata, senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 139.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del Codice e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a un milione di euro, o di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui al citato articolo 35.

¹¹ Nel 2020 le forniture per la sanità hanno visto una straordinaria espansione relativamente all'acquisto di dispositivi di protezione individuale, respiratori, macchinari destinati alle sale di rianimazione e materiale sanitario in genere. Nel 2021 tali esigenze si sono affievolite e la spesa del Comparto è tornata quasi a livelli ordinari.

TAVOLA 46

Focus Ministeri	ODA tra 40.000 e 139.000/150.000 euro	
	Importo ordinato	ordini
2020	€ 63.116.452	27.831
2021	€ 03.767.734	33.139
Differenza 2021/2020	+25%	+19%

Fonte: MEF

Per quanto attiene alle procedure negoziate relative ai lavori di manutenzione (le uniche tipologie di lavori presenti sul MePA negli anni di riferimento dell'analisi), con l'innalzamento della soglia da 1 a 5 milioni previsto dalle nuove norme, si registra 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).

TAVOLA 47

Dati complessivi	Procedure lavori tra 1 e 5 milioni	
	Importo ordinato	procedure
2020	€ 15.566.577	10
2021	€ 125.586.192	71
Differenza 2021/2020	+707%	+610%

Fonte MEF

Il dettaglio per Comparto mostra, in tale ambito, una netta prevalenza delle procedure esperite, in entrambi gli anni di rilevazione, dal comparto enti locali, ma si ritiene che sia un dato fisiologico, considerate le competenze degli enti locali in materia di appalti pubblici. Per i Ministeri, che hanno competenze più limitate in tema di lavori di manutenzione, il numero delle procedure non è complessivamente molto elevato, ma anche qui si registra una forte crescita con un aumento del 489 per cento come importo e del 467 per cento in termini di procedure attivate.

TAVOLA 48

Focus Ministeri	Procedure lavori tra 1 e 5 milioni	
	Importo ordinato	procedure
2020	€ 5.731.279	3
2021	€ 33.785.283	17
Differenza 2021/2020	+489%	+467%

Fonte MEF

Il Ministero ha, altresì, riferito, con riferimento alle modifiche introdotte dalla Legge di Bilancio 2020, rispetto alle quali si è ampiamente riferito nella relazione dello scorso anno cui si fa rinvio, che nel corso del 2021 sono state portate avanti le attività volte a disciplinare l'estensione dell'oggetto della vigente Convenzione (stipulata in data 13 febbraio 2020, tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi e Consip), allo svolgimento di attività relative ai lavori pubblici diversi da quelli di manutenzione e alle concessioni. Tale addendum alla Convenzione è stato perfezionato e sottoscritto dal MEF e da Consip lo scorso dicembre. Al riguardo si erano manifestate alcune

perplexità per il possibile accavallarsi di ruoli e di competenze nel settore dei lavori pubblici, alle quali il Ministero aveva fornito riscontro sottolineando il ruolo di supporto alle amministrazioni piuttosto che di “attore” che Consip avrebbe svolto in materia. Da quanto riferito dall’amministrazione, l’iniziativa sembra ancora in una fase iniziale che non necessita al momento di ulteriori commenti, ma dovrà essere in futuro attentamente monitorata.

In merito all’attività complessivamente gestita dal Programma di razionalizzazione degli acquisti sulla base delle notizie fornite dal Dicastero competente¹², nel 2021, per quanto riguarda le Amministrazioni pubbliche nel loro complesso da un lato e i Ministeri dall’altro, si sono registrati i valori riportati nelle tavole che seguono, nelle quali viene anche operato un raffronto con i dati comunicati nei due anni precedenti.

TAVOLA 49

VALORI CONNESSI AL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE
PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	(in milioni)		
Programma razionalizzazione:	2019	2020	2021
Spesa presidiata programma	47.952	51.336	54.362
Erogato programma (preconsuntivo)	13.575	14.773	16.776
Risparmio indiretto programma	3.305	3.788	3.271
Risparmio diretto programma (preconsuntivo)	811	840	793

Fonte: MEF

Dall’analisi dei dati relativi allo scorso anno, riportati nella tavola che precede, riferiti all’insieme delle Pubbliche amministrazioni che sono tenute ad utilizzare gli strumenti messi a disposizione da Consip, emerge che nel 2021 risulta ancora aumentato l’ammontare complessivo della spesa presidiata¹³ che passa da circa 51,3 miliardi 54,3 miliardi. Anche il dato relativo all’“Erogato” cresce sensibilmente (di oltre 2 miliardi) rispetto al 2020 e ancor di più (di oltre 3,2 miliardi) se confrontato con il 2019. Anche il “Transato” aumenta di circa 1,2 miliardi (da 3,7 miliardi nel 2020 a quasi 5 miliardi nel 2021). Questo ulteriore miglioramento 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 ai quasi 3,3 del 2021, mentre il risparmio diretto diminuisce a sua volta di 47 milioni (sempre nel raffronto tra dati di preconsuntivo).

¹² Che, come evidenziato anche negli anni scorsi, non sono il derivato di dati di bilancio, ma si basano essenzialmente su stime elaborate da Consip in collaborazione con l’ISTAT. Da oltre 15 anni, l’Istat, per conto del MEF, opera infatti un raffronto fra i prezzi degli acquisti effettuati tramite gli strumenti Consip e quelli effettuati autonomamente dalle amministrazioni evidenziando risparmi (a vantaggio delle iniziative Consip) che vanno in media dal 10 al 20 per cento. È da precisare, peraltro, che i costi considerati non sono determinati solo dal prezzo, ma anche dai costi di processo (ivi compresi i costi del personale), dai costi di gara e dai costi da contenzioso, di cui le singole amministrazioni non devono più farsi carico e gravano esclusivamente sulla stessa Consip.

Va ricordato, in proposito, che la Corte, almeno per quanto riguarda le amministrazioni centrali, negli ultimi anni non ha rilevato a consuntivo, sui capitoli di bilancio destinati all’acquisto di beni e servizi, una riduzione di spesa pari a quella stimata dal Programma di razionalizzazione. Non è, tuttavia, possibile dedurre automaticamente un’inefficacia degli strumenti di acquisto centralizzati poiché le risorse stanziare sui capitoli di spesa, in tal modo “liberate”, possono comunque essere utilizzate dalle amministrazioni per soddisfare ulteriori fabbisogni.

¹³ La “spesa presidiata” rappresenta quella parte di spesa per l’acquisto di beni e servizi effettuata dalle Amministrazioni nell’ambito delle categorie merceologiche incluse nel Programma, che potenzialmente potrebbe essere coperta dagli strumenti di aggregazione. L’“Erogato” si riferisce invece al valore degli ordini/contratti, anche pluriennali, emessi/stipulati dalle Amministrazioni attraverso gli strumenti di acquisto Consip, mentre con il termine “Transato” si vuole fare indicare il valore economico della quota di contratti e ordinativi (anche pluriennali) materialmente “attivati” e fruiti dalle varie Amministrazioni nel corso dell’anno di riferimento.

TAVOLA 50

VALORI CONNESSI AL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE

(in milioni)

	2019	2020	2021	Variazione 2020 su 2019
Spesa presidiata Ministeri	7.366	8.110	9.130	+ 1.020
Valore a base d'asta Ministeri	5.862	5.159	8.026	+2.867
Transato Ministeri (preconsuntivo)	2.990	3.743	4.948	+1.205
Erogato Ministeri (preconsuntivo)	2.549	3.352	4.026	+674
Risparmio indiretto Ministeri (atteso)	738	762	715	- 47
Risparmio indiretto Ministeri (preconsuntivo)	738	748	731	- 17
Risparmio diretto Ministeri (atteso)	-	-	127	-
Risparmio diretto Ministeri (preconsuntivo)	164	129	151	+22

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Con riferimento ai Ministeri gli elementi raccolti per il 2020 evidenziano ancora una volta dati prevalentemente positivi, alcuni dei quali in sensibile aumento rispetto al 2020. Nel dettaglio, la spesa presidiata cresce di oltre 1 miliardo (era già cresciuta di 744 milioni nel 2020 e di 507 milioni nel 2019) superando i 9 miliardi di valore complessivo. Il dato, però, come più volte evidenziato negli anni scorsi, appare di difficile interpretazione, perché l'aumento della spesa presidiata segnala un allargamento delle voci di spesa/categorie merceologiche per le quali complessivamente le Amministrazioni effettuano un acquisto e che sono "trattate" da Consip, ma non si traduce necessariamente in un analogo aumento del numero dei contratti attivati tramite strumenti centralizzati. Incrementi, non meno consistenti e più significativi, si evidenziano comunque anche per il "transato" (che tiene conto delle somme effettivamente pagate dalle Amministrazioni), che passa da 3,74 miliardi nel 2020 a quasi 5 miliardi nel 2021, con un aumento 1,2 miliardi, e per l'"erogato" (valore corrispondente agli ordini/contratti stipulati), che cresce di 674 milioni, passando dai 3,35 miliardi del 2020 ai 4 miliardi del 2021. L'incremento di ben 2,86 miliardi del valore a base d'asta (che dà l'idea del valore economico delle attività messe a gara nel corso dell'anno) è forse l'elemento più positivo perché indica un concreto aumento della spesa gestita attraverso acquisti centralizzati. La tavola che precede evidenzia, tuttavia, che se il "volume di affari" che passa attraverso gli strumenti Consip si è ulteriormente ampliato, tale incremento non sempre si è tradotto in un aumento dei risparmi per i Ministeri. Se, infatti, il risparmio diretto (cioè quello conseguito direttamente attraverso strumenti di acquisto Consip) nel 2021 cresce di 22 milioni in termini di preconsuntivo, a fronte però di un risparmio atteso di 127 milioni. Si nota, invece, e per la prima volta, un valore negativo per il risparmio indiretto (ossia quello indotto, per gli acquisti extra Consip, dal raffronto con i prezzi degli strumenti di acquisto centralizzati), che si riduce di 17 milioni (passando dai 748 milioni del 2020 ai 731 del 2021, in termini di preconsuntivo).

Sulla base delle informazioni trasmesse dal MEF, contenute nella tavola seguente, che si riferisce alla spesa cosiddetta "presidiata" da Consip, è possibile rilevare attraverso quale strumento prevalente i Ministeri acquisiscano beni e servizi appartenenti a determinate categorie merceologiche.

Come sempre, le Convenzioni sono utilizzate soprattutto per l'acquisto di grandi forniture o di beni altamente standardizzabili, come ad esempio energia elettrica, gas e buoni pasto, ma anche per la *facility management* degli uffici (e nel 2021 per la prima volta dei Musei) e la pulizia. La spesa effettuata tramite il MePA, si concentra sull'acquisto di beni e servizi in generale e sulle manutenzioni (evidentemente ordinarie) dei Ministeri.

TAVOLA 51

CATEGORIA MERCEOLOGICA	STRUMENTO PREVALENTE	SPESA GESTITA MINISTERI 2019 (Mln €)	SPESA GESTITA MINISTERI 2020 (Mln €)	SPESA GESTITA MINISTERI 2021 (Mln €)
Arredi per ufficio	Convenzione	22	22	22
Assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e Certificazione	Convenzione	74	74	74
Autobus (Acquisto)	Convenzione	8	8	*
Buoni Pasto	Convenzione	311	383	383
Carburanti Extrarete	Convenzione	48	66	58
Carburanti Rete	Convenzione	26	*	*
Contact Center	Convenzione	93	97	97
Energia Elettrica	Convenzione	809	833	630
Facility Management Musei	Convenzione	*	*	281
Facility Management Uffici	Convenzione	681	681	681
Fotocopiatrici Multifunzione	Convenzione	63	73	72
Gas Naturale	Convenzione	209	218	347
Gasolio da riscaldamento	Convenzione	93	93	82
Gestione integrata sicurezza sui luoghi di lavoro	Convenzione	110	110	110
Licenze Dell-EMC	Convenzione	16	*	*
Licenze Microsoft Enterprise Agreement	Convenzione	57	57	86
Licenze Multibrand	Convenzione	111	96	122
PC Desktop e Workstation	Convenzione	46	45	45
PC Portatili e tablet	Convenzione	30	32	26
Print& Copy Management	Convenzione	36	36	36
Reti locali	Convenzione	77	111	111
Servizi di gestione e manutenzione di sistemi IP e Pd.I.	Convenzione	164	167	164
Servizi di posta elettronica (PEL)	Convenzione	19	22	22
Servizi di posta elettronica certificata (PEC)	Convenzione	*	*	12
Servizi di pulizia caserme	Convenzione	*	*	131
Servizi di pulizia scuole	Convenzione	283	283	283
Servizio Integrato Energia	Convenzione	70	70	59
Stampanti	Convenzione	20	6	6
Tecnologie server	Convenzione	38	38	38
Telefonia fissa	Convenzione	132	139	128
Telefonia mobile	Convenzione	66	69	69
Veicoli (Acquisto)	Convenzione	56	45	*
Veicoli (Noleggio)	Convenzione	14	42	42
Veicoli Blindati (Acquisto)	Convenzione	50	50	54
Veicoli per le forze di sicurezza (Acquisto)	Convenzione	100	151	151
Veicoli per le forze di sicurezza (Noleggio)	Convenzione	28	28	50
Videosorveglianza	Convenzione	31	34	34
Autobus extraurbani e urbani (Acquisto)	Accordo Quadro	*	*	8
Carburanti Rete (Fuel Card e Buoni acquisto)	Accordo quadro	*	77	82
Centrali telefoniche	Accordo Quadro	25	23	23
Desktop outsourcing	Accordo Quadro	63	63	63
Fleet Management	Accordo Quadro	63	63	63
Rassegna stampa	Accordo Quadro	2	2	2
Servizi Applicativi	Accordo Quadro	324	377	377
Servizi Sistemistici	Accordo Quadro	212	209	155
Trasferte di lavoro	Accordo Quadro	71	71	71
Lavori di manutenzione	MePA	191	191	191
Beni	MePA	221	221	849
Servizi	MePA	910	911	813
Arredi	SDAPA	11	11	11
Derrate alimentari	SDAPA	137	137	137
Fonti rinnovabili ed efficienza energetica	SDAPA	32	26	26
ICT (Sdapa)	SDAPA	165	224	224
Servizi Assicurativi (RC Auto)	SDAPA	23	20	20
Servizi di pulizia e igiene ambientale	SDAPA	215	131	*
Servizi di vigilanza	SDAPA	*	*	9
Servizi postali	SDAPA	345	345	345
Aggregato gare su delega	GSD	38	40	78
Aggregato gare in asp	GASP	327	789	1.032
TOTALE		7.366	8.110	9.130

*dato non presente nell'anno di riferimento

Fonte: MEF

La tavola successiva fotografa il ricorso ai vari strumenti disponibili, con riferimento al numero ed al valore economico dei contratti e degli ordinativi “attivati” dalle varie amministrazioni.

TAVOLA 51

RICORSO AGLI STRUMENTI DISPONIBILI

(in milioni)

strumento	NUMERO CONTRATTI ATTIVATI MINISTERI			VALORE CONTRATTI ATTIVATI MINISTERI (in milioni)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Convenzioni	24.547	24.220	22.311	848	583	1.182
accordi quadro	664	604	861	2	110	176
gare su delega	2	3	4	6	108	41
mercato elettronico	210.881	281.224	270.273	1.178	1.573	1.662
sistema dinamico	118	133	115	126	213	160
gare in asp	325	724	659	648	962	1.511
Totale	236.537	306.908	294.223	2.808	3.549	4.732

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze

Come è possibile notare per la prima volta, nel 2021, il numero dei contratti si riduce (di oltre 12.000 unità) e, se la riduzione del numero delle convenzioni segue un andamento negativo, che si è accentuato sensibilmente lo scorso anno (1.909 contratti in meno nel 2021 contro una riduzione di soli 327 contratti tra il 2020 e il 2019), sorprende il forte calo dei contratti attivati sul MePA, che si riducono di 10.951 unità, come pure la contrazione numerica di altri strumenti innovativi (SDA e gare in ASP), che avevano ottenuto un buon successo in precedenza. Tuttavia, nonostante il numero dei contratti diminuisca, il loro valore risulta in sensibile aumento. Complessivamente si passa da un importo di circa 3,54 miliardi nel 2020 a oltre 4,73 miliardi nel 2021 con un incremento di circa 1,18 miliardi, da attribuire in massima parte alle Convenzioni (+599 milioni) e, a seguire, alle gare in ASP (+549 milioni), al MePA (+89 milioni), agli Accordi quadro (+66 milioni). Subiscono, invece, una contrazione anche in termini di valore lo SDA (-53 milioni) e le gare su delega (-67 milioni), ma mentre per queste ultime un andamento oscillante è da considerarsi fisiologico, il calo di valore dello SDA meriterebbe futuri approfondimenti. In disparte da tale ultima considerazione, l'elemento nuovo sembrerebbe rappresentato dal fatto che a determinare gli aumenti siano state proprio le Convenzioni, che rappresentano il core del sistema di acquisti centralizzato, e non, come avveniva di consueto, gli ordinativi di fornitura tratti sul MePA. Le cause del modesto incremento complessivo del MePA in un momento in cui, stanti anche le procedure in deroga di cui si è dato conto in precedenza, ci si sarebbe aspettato un dato più consistente, dovranno essere approfondite. Tanto più che parallelamente lo strumento convenzionale sembra aver recuperato la sua centralità per molte categorie merceologiche, anche se forse è ancora troppo presto per dire se abbia definitivamente superato tutte le sue criticità e lo scarso gradimento manifestato in passato da molte amministrazioni. Allo stato sembrerebbe, comunque, che gli sforzi di Consip per adattarlo alle esigenze delle amministrazioni utilizzatrici, di cui si è dato conto nelle precedenti relazioni, siano stati premiati.

In conclusione, il Programma di razionalizzazione degli acquisti e Consip, che lo attua, restano il punto di riferimento principale per la gestione centralizzata delle forniture pubbliche, anche se contraddizioni tuttora intrinseche al sistema non risultano essere state superate. Se da un lato, infatti, si registra un ulteriore allargamento del raggio di attività di Consip, che in funzione di supporto e formazione alle amministrazioni nel campo degli acquisti tecnologicamente avanzati ha assunto un rilievo anche nell'ambito dell'attuazione del PNRR, dall'altro continua a non esservi chiarezza circa gli effetti reali sui dati di bilancio dei risparmi conseguiti attraverso gli strumenti Consip e il sistema degli acquisti, nel suo senso più ampio, che non è stato ancora

concretamente riformato, soprattutto per quanto riguarda la riqualificazione delle stazioni appaltanti e la riduzione del loro numero¹⁴.

2.1.1 Acquisti Consip ed extra Consip per beni e servizi

Al fine di operare un confronto con le informazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze sull'attività della centrale acquisti, anche per il 2021 sono state acquisite notizie direttamente presso le amministrazioni centrali circa la spesa per "Consumi intermedi" e "Investimenti fissi lordi". Trattandosi del valore dei beni e dei servizi consumati o ulteriormente trasformati quali *input* di un processo di produzione delle amministrazioni, l'aggregato raccoglie al suo interno molteplici voci di spesa. L'obiettivo che ci si è posti anche quest'anno è, infatti, quello di verificare la composizione delle modalità di acquisizione e le variazioni intervenute nelle procedure di acquisto.

L'esame, per le finalità di cui sopra, come negli anni scorsi, è stato rivolto solo ad una parte delle componenti che rientrano tra i consumi intermedi, vale a dire a quelle riferibili direttamente all'approvvigionamento di beni e servizi strumentali, escludendone altre¹⁵. Il questionario rivolto alle amministrazioni centrali, con cui si sono acquisiti i dati relativi a questo più limitato insieme degli acquisti, distinti in base alle procedure adottate dalle amministrazioni centrali (strumenti Consip e altre procedure diverse da quelle di centralizzazione), ha rappresentato un significativo campione su cui sono state svolte le analisi che seguono¹⁶. Le successive considerazioni si basano quindi esclusivamente sui dati dei beni e servizi comunicati dalle amministrazioni in risposta al questionario somministrato e non sono direttamente confrontabili con il dato complessivo, ma rappresentano un'utile base informativa per valutare gli sviluppi registrati nell'anno dal Programma di razionalizzazione degli acquisti.

2.1.2 Acquisti Consip ed extra Consip per Consumi intermedi e Investimenti fissi lordi

Come anticipato, l'interesse della Corte nell'ambito delle categorie economiche dei Consumi intermedi e degli Investimenti fissi lordi si rivolge alla ricostruzione, attraverso i dati forniti dalle amministrazioni, della spesa che comporta un'attività di approvvigionamento di beni e servizi, non considerando, quindi, ciò che esula da tale aggregato.

¹⁴ Da ultimo nel 2020, con la deliberazione n. 5/2020/G del 4 giugno 2020 concernente "La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero della Difesa e del Ministero della Pubblica Istruzione, Università e Ricerca", anche la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha sottolineato come risulti eccessivamente elevato il numero delle stazioni appaltanti (ben 15 presso il solo Ministero della difesa) raccomandandone la razionalizzazione, mediante una loro riduzione, anche al fine di rafforzarne la competenza tecnica. Cfr. anche le deliberazioni della stessa Sezione n. 2/2017/G del 13 febbraio 2017, n. 6/2017/G del 25 maggio 2017 e n.11/2018/G del 10 luglio 2018.

¹⁵ Sono state escluse dall'analisi le voci non direttamente riferibili ai beni ed ai servizi; si tratta delle spese di cui alle categorie economiche: Commissioni, Comitati e Consigli (Ce3-8), Agg di riscossione (11), Commissioni su titoli (12), Indennità di missione e rimborsi spese viaggi (13), Altri servizi (14) e Canoni FIP (15).

¹⁶ Come già fatto presente nella relazione dello scorso anno, i dati acquisiti scontano alcune carenze soprattutto per le amministrazioni molto ramificate sul territorio, ma sono sostanzialmente completi e omogenei tra di loro.

TAVOLA 53

CONSUMI INTERMEDI E INVESTIMENTI FISSI LORDI - IMPEGNI DI COMPETENZA

(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)	1.262.573,53	1.347.690,55	781.631,54	799.850,33
di cui				
Procedure aperte e ristrette	355.155,60	507.160,55	406.867,55	275.285,13
Affidamento diretto	642.102,32	552.725,62	164.188,25	216.463,45
Procedura competitiva con negoziazione	56.084,56	17.944,76	29.028,59	2.735,19
Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara	202.261,65	258.752,73	168.582,15	302.664,91
Partenariato per l'innovazione	6.950,40	9.588,15	12.965,00	2.701,65
Dialogo competitivo	19,00	263,25	-	-
Altro ¹⁷	-	1.255,49	-	-
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	1.698.354,76	1.313.186,50	685.260,01	626.782,30
di cui				
Accordi quadro e convenzioni Consip	873.748,31	595.588,20	312.492,33	315.679,87
Mercato elettronico (comprese le RDO)	703.338,58	684.996,57	261.453,58	244.251,68
Sistema dinamico di acquisizione	121.267,87	32.601,74	111.314,10	66.850,75
A. Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)	2.960.928,28	2.660.877,05	1.466.891,55	1.426.632,62
B. Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi)¹⁸	7.884.599,75	8.981.418,61	284.883,08	143.199,33
Totale Categoria (A+B)	10.845.528,03	11.642.295,66	1.751.774,63	1.569.831,95

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali

TAVOLA 54

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
di cui				
Procedure aperte e ristrette	28,13	37,63	52,05	34,42
Affidamento diretto	50,86	41,01	21,01	27,06
Procedura competitiva con negoziazione	4,44	1,33	3,71	0,34
Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara	16,02	19,20	21,57	37,84
Partenariato per l'innovazione	0,55	0,71	1,66	0,34
Dialogo competitivo	0,00	0,02	0,00	0,00
Altro ¹⁹	0,00	0,09	0,00	0,00
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	57,36	49,35	46,72	43,93
di cui				
Accordi quadro e convenzioni Consip	51,45	45,35	45,60	50,37
Mercato elettronico (comprese le RDO)	41,41	52,16	38,15	38,97
Sistema dinamico di acquisizione	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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali

¹⁷ Dato fornito esclusivamente dal Ministero della giustizia.¹⁸ 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).¹⁹ Dato fornito esclusivamente dal Ministero della giustizia.

CONSUMI INTERMEDI E INVESTIMENTI FISSI LORDI - VARIAZIONI

Spese	Categoria II	Categoria XXI
	Consumi intermedi	Investimenti fissi lordi
	Var. %	Var. %
Totale acquisti extra CONSIP (1)	6,7	2,3
<i>di cui</i>		
Procedure aperte e ristrette	42,8	-32,3
Affidamento diretto	-13,9	31,8
Procedura competitiva con negoziazione	-68,0	-90,6
Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara	27,9	79,5
Partenariato per l'innovazione	38,0	-79,2
Dialogo competitivo	1.285,5	
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	-22,7	-8,5
<i>di cui</i>		
Accordi quadro e convenzioni Consip	-31,8	1,0
Mercato elettronico (comprese le RDO)	-2,6	-6,6
Sistema dinamico di acquisizione	-73,1	-39,9
A. Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)	-10,1	-2,7
B. Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi)	13,9	-49,7
Totale Categoria (A+B)	7,3	-10,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali

Le tre tavole che precedono espongono, con riferimento all'ultimo biennio, la composizione degli impegni di competenza riferibili alle modalità con cui le Amministrazioni hanno comunicato di far fronte ai propri bisogni per le forniture di beni e servizi, distinguendo tra le procedure con strumenti Consip e gli acquisti avvenuti al di fuori del sistema accentrato. Per il 2021 si possono riproporre le stesse considerazioni che sono state formulate lo scorso anno. L'intero biennio è stato infatti caratterizzato dal protrarsi dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e dalla estensione della modalità di lavoro a distanza a tutto il 2021. Di conseguenza, per quanto riguarda i Consumi intermedi, anche lo scorso anno, come si è visto nei paragrafi che precedono, la spesa si è concentrata sull'acquisto di prodotti informatici, su pulizia, sanificazioni e acquisto di dispositivi di protezione individuale, che aveva favorito, nel 2020, un aumento della spesa effettuata tramite procedure d'acquisto centralizzate che, rispetto al 2019, avevano per la prima volta superato, nell'insieme, le spese effettuate al di fuori del sistema accentrato. Nel 2021 una parziale e graduale ripresa del lavoro in sede ha comportato un corrispondente aumento dei consumi legati alla presenza del personale nelle sedi, con l'accresciuta esigenza di assicurarne il funzionamento e la manutenzione. Tale esigenza si è probabilmente riverberata su un aumento degli acquisti "extra Consip", cresciuti complessivamente del 6 per cento, a fronte di una riduzione degli acquisti centralizzati del 22 per cento. È da dire, tuttavia, che le due diverse modalità di acquisto nell'insieme quasi si equivalgono, con una leggera prevalenza degli acquisti fuori Consip, pari al 50,65 per cento sul totale della spesa considerata, contro il 49,35 per cento delle forniture acquisite tramite strumenti Consip. Tra questi ultimi subiscono una contrazione considerevole le procedure effettuate tramite Sistema Dinamico di Acquisizione, che si riducono del 73,1 per cento, confermando le informazioni fornite dalla stessa Consip per il 2021, e le Convenzioni/Accordi quadro, che diminuiscono del 31 per cento, anche se, dall'incrocio con i dati Consip, la riduzione sembrerebbe da attribuire soprattutto a una riduzione del numero dei contratti attivati tramite Accordi quadro. Al contrario, le convenzioni, pur avendo fatto registrare nel 2021 numeri inferiori relativamente ai contratti stipulati, risultano aver accresciuto la loro consistenza in termini di valore. I dati sono, tuttavia, in controtendenza rispetto al 2020 perché segnano un ritorno a strumenti più convenzionali rispetto a sistemi di approvvigionamento più moderni e flessibili come lo SDA e gli Accordi quadro. In particolare, lo SDA – forse lo strumento più innovativo tra quelli considerati – che nel 2020 aveva raggiunto una consistenza del 7,14 per

cento sull'insieme degli acquisti di beni e servizi effettuati tramite strumenti Consip (con un sensibile aumento rispetto al modesto 3,74 per cento registrato nel 2019) decresce fino al 2,48 per cento nel 2021. Gli acquisti tramite MePA restano invece sostanzialmente stabili con una lieve riduzione del 2,6 per cento e una consistenza del 52,6 per cento sul totale, che torna a superare quella delle forniture in convenzione che si attestano al 45,35 per cento (la consistenza delle convenzioni e degli accordi quadro nel 2020 era invece del 51,45 per cento).

Per quanto riguarda gli strumenti di acquisto “extra Consip” si osserva una riduzione degli affidamenti diretti, che nel 2021 occupano una quota del 41,01 per cento sul totale, contro il 50,86 per cento del 2020. Aumentano, invece, sensibilmente le procedure aperte e ristrette, che passano dal 28,13 per cento del 2020 al 37,63 per cento dello scorso anno, con un aumento ben del 42 per cento, e le procedure negoziate che non richiedono la pubblicazione di un bando di gara, che crescono del 31,1 per cento. Un vistoso aumento (del 38 per cento) si verifica anche per il Partenariato per l'innovazione, ma gli importi complessivi registrati per tale modalità di acquisto sono modesti e, pertanto, poco significativi.

Sia pure su valori globalmente inferiori, la spesa per “Investimenti fissi lordi” comunicata dalle amministrazioni, riflette una situazione sostanzialmente analoga. Anche in questo caso l'ammontare della spesa “extra Consip” è superiore rispetto al totale della spesa centralizzata, con una consistenza del 56,11 per cento sul totale degli investimenti considerati, contro il 43,89 per cento della “spesa Consip”. In particolare, si rileva un aumento delle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara, che sembrano confermare un consistente, anche se non predominante, ricorso alle procedure in deroga al codice dei contratti, illustrate nella Tavola successiva.

Per quel che attiene invece agli investimenti fissi lordi effettuati tramite il Programma di razionalizzazione, nel contesto, anche qui, di una riduzione generalizzata del ricorso a procedure centralizzate, si osserva una sostanziale tenuta delle Convenzioni e degli Accordi quadro che sono, anzi, gli unici a crescere (anche se di un modesto 1,5 per cento), un rilevante calo degli acquisti effettuati tramite SDA (-39,9 per cento) e una leggera diminuzione della spesa tratta sul MePA (-6,6 per cento).

TAVOLA 56

PROCEDURE SOTTOSOGLIA PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI
ATTIVATE “IN DEROGA” NEL 2021

(in migliaia)

Procedure sottosoglia in deroga	Consumi intermedi		Investimenti fissi lordi	
	Importo complessivo contratti aggiudicati in deroga	Impegni competenza 2021	Importo complessivo contratti aggiudicati in deroga	Impegni competenza 2021
Affidamento diretto	103.333,97	98.535,60	70.035,02	64.993,77
Procedura negoziata senza bando	66.300,73	62.256,45	53.850,16	47.678,76

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali

La tavola che precede fornisce, infine, un primo riscontro in merito al ricorso alle procedure in deroga al codice dei contratti, ai sensi del già menzionato art. 1 del d.l. n. 76/2020 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2021 (cosiddetto decreto “Semplificazioni”), così come modificato da ultimo dall'art. 51, comma 1, lett. b) del d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021. Trattandosi del primo anno completo di applicazione non è possibile operare un raffronto con l'annualità precedente²⁰. Tuttavia, tenuto conto che il dato in questione rappresenta una quota del dato complessivo riportato nelle Tavole 53 e 54 è possibile osservare che, nell'ambito dell'affidamento diretto, le procedure in deroga rappresentano il 17,82 per cento degli impegni di competenza relativi ai consumi intermedi e il 30 per cento degli impegni relativi agli investimenti fissi lordi, mentre, per quanto riguarda la procedura negoziata senza pubblicazione del bando, le procedure in argomento raggiungono, rispettivamente, il 24,06

²⁰ Il d.l. n. 76/2020 è stato, infatti, emanato a luglio.

per cento degli impegni di competenza nell'ambito dei consumi intermedi e il 15,75 per cento degli impegni di competenza riferiti agli investimenti fissi lordi²¹. Da questi dati, sembrerebbe emergere un ricorso significativo, ma non preponderante alle procedure in deroga, che necessita però di essere attentamente verificato il prossimo anno, quando saranno disponibili ulteriori informazioni e sarà possibile paragonare gli esercizi 2021 e 2022.

2.2. I tempi di pagamento

2.2.1. I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche è da tempo oggetto di particolare attenzione sia da parte del legislatore nazionale, sia dell'Unione europea²² e resta in primo piano anche nel quadro delle riforme collegate all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza (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. L'obiettivo verrebbe raggiunto soprattutto rafforzando il monitoraggio dei processi di contabilità pubblica e i procedimenti di spesa, attraverso l'introduzione presso le PA di un nuovo sistema informativo (Sistema InIT) e di appositi indicatori desunti dalla banca dati contenuta nella Piattaforma per i Crediti Commerciali (PCC) gestita dal Ministero. La riforma, non solo si pone in diretta continuità con tutte le precedenti iniziative adottate su questo tema dal Ministero dell'economia, di recente richiamate nella circolare MEF-RGS n. 17 del 7 aprile 2021²³, ma rende evidente come si sia voluta cogliere

²¹ I numeri relativi ai contratti aggiudicati in deroga sono leggermente superiori agli impegni di competenza in quanto includono somme che possono essere impegnate in annualità diverse.

²² In particolare, la direttiva 2011/7/UE, il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, modificando il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, ha recepito la direttiva 2011/7/UE stabilendo che, per i contratti tra Pubblica amministrazione e imprese il termine di pagamento è, di regola, stabilito in 30 giorni; le parti possono pattuire, in modo espresso, un diverso termine di pagamento, in ogni caso non superiore a 60 giorni, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione; per gli Enti che forniscono assistenza sanitaria il termine ordinario viene automaticamente elevato a 60 giorni; in caso di mancato pagamento nei termini prescritti, il debitore è tenuto a corrispondere interessi moratori, decorrenti senza che sia necessaria la costituzione in mora.

²³ Si rammenta, peraltro, che il DEF 2020, per far fronte alla grave crisi economica determinata dalla diffusione del virus Covid-19, aveva previsto che dovessero essere ridotti ancora di più i tempi di pagamento da parte della PA e ulteriormente semplificate le relative procedure. Inoltre, con la legge di bilancio per il 2020, (art.1, co. 556) è stata introdotta una nuova disposizione, tesa a favorire il pagamento dei debiti commerciali degli Enti territoriali, che ha ampliato la possibilità di richiedere anticipazioni di liquidità finalizzate al pagamento dei debiti maturati al 31 dicembre 2019. Il Legislatore nazionale è intervenuto anche con il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, emanato a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19. Gli articoli 115 e 116 del decreto in esame, hanno previsto l'istituzione di un fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali con una dotazione di 12 miliardi per il 2020, cui possono accedere gli Enti territoriali che in caso di carenza di liquidità, anche a seguito dell'emergenza sanitaria, non possono far fronte ai pagamenti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019.

Il legislatore, del resto, era già intervenuto con la legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018 ss.m.i.) introducendo una serie di misure, rivolte soprattutto agli enti locali, dirette a contrastare il ritardo nel pagamento dei crediti commerciali. Tra le varie disposizioni spiccano quelle (commi 862, 864 e 865) in base alle quali a decorrere dal 2021, una volta elaborato l'indicatore di tempestività dei pagamenti riferito all'esercizio precedente, gli enti che adottano la contabilità finanziaria e non rispettano i termini di cui all'art. 4 del d.lgs. 231/2002 (calcolato come termine medio complessivo per tutte le transazioni commerciali), entro il 28 febbraio debbono procedere a stanziare nel proprio bilancio un accantonamento su un **Fondo di garanzia debiti commerciali**, per un importo determinato in misura percentuale degli stanziamenti del bilancio corrente per la spesa di acquisto di beni e servizi, via via crescente in base alla maggiore consistenza dell'entità del ritardo rispetto al termine europeo di pagamento. Sono da citare, altresì, quelle disposizioni che consentono agli Enti territoriali che rispettano le norme in materia di tempestività dei pagamenti di ridurre del 5 per cento il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) liberando risorse per le spese correnti (commi 1015, 1016 e 1017), e quelle che ampliano le possibilità per gli enti in parola di richiedere anticipazioni di liquidità finalizzate al pagamento di debiti, relativi a transazioni commerciali, maturati alla data del 31 dicembre 2018, precisando che l'anticipazione può essere finalizzata anche al pagamento di debiti fuori bilancio purché formalmente

l'occasione fornita dal PNRR per portare a compimento il lungo percorso di interventi finalizzato a ridurre i tempi di pagamento entro i limiti previsti dalla normativa europea. A tal fine sono stati inseriti nel Piano gli ulteriori *step* programmati con la previsione del termine finale del 2024 per la loro conclusione. Lo stesso *report* sulle attività effettuate al 31.12.2021 evidenzia una serie di iniziative che, pur non essendo indicate come obiettivi intermedi della riforma, ne costituiscono il presupposto finalizzato al conseguimento delle successive *milestones*. Si tratta di una serie di provvedimenti normativi con i quali sono state concesse anticipazioni di liquidità per il pagamento di debiti pregressi da parte degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale²⁴ e delle misure di garanzia per il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni esplicitamente adottate ai fini dell'attuazione del PNRR dall'art. 9, comma 2, del d.l. n. 152/2021²⁵.

Per la riforma in parola non sono previsti obiettivi intermedi fino al 2023 e l'ultimo *target* risulta fissato nel 2024. La prima *milestone* consiste nell'entrata in vigore nel 2023 di ulteriori misure per ridurre i tempi dei pagamenti, che dovranno includere almeno l'istituzione del Sistema InIT di supporto ai processi di contabilità pubblica e di esecuzione della spesa pubblica e gli indicatori per il monitoraggio dei ritardi, desunti dalla banca dati della Piattaforma elettronica dei Crediti Commerciali (PCC), che dovranno essere costituiti dalla media ponderata dei tempi di ritardo dei pagamenti per i diversi livelli della PA (amministrazioni centrali, regionali, enti locali, amministrazioni sanitarie). I *target* previsti per il 2023 e il 2024 sono numerosi (16), ma tutti

riconosciuti (commi 849 -856). Inoltre, le anticipazioni non costituiscono indebitamento (comma 851) e gli enti debbono pagare tutti i debiti inseriti nella richiesta di concessione entro 15 giorni dall'effettiva erogazione delle somme (commi 853 e 854). La richiesta di anticipazione deve essere effettuata mediante la PCC.

Per gli enti che adottano solo la contabilità economico-patrimoniale, ad eccezione degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, l'art. 1, comma 864 della citata legge di bilancio per il 2019 prevede che gli stessi nel caso di mancato rispetto dei termini riducano i consumi intermedi in misura variabile a seconda dell'entità della violazione. Per gli enti del S.S.N., in base al comma 865 della stessa disposizione di legge, è invece obbligatorio integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obbligo volto al rispetto dei tempi di pagamento, ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato, per una quota non inferiore al 30 per cento.

Le suddette disposizioni si erano aggiunte, a loro volta, a quelle previste con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) che, ha innovato la disciplina previgente e previsto tra l'altro obblighi di pubblicazione ulteriori rispetto a quelli già esistenti. La legge di bilancio per il 2019 ha inoltre introdotto l'obbligo, a carico delle Amministrazioni locali, di comunicare annualmente in aprile l'ammontare dei propri debiti commerciali scaduti e non ancora pagati alla fine dell'anno precedente. Qualora il debito così rilevato non si sia ridotto di almeno il 10 per cento o nel caso di ritardi nei pagamenti, a partire dal 2020 dovrà essere stanziato un accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali

²⁴ Il già citato in nota, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (art.115 e segg.); il d.l. 14 agosto 2020, n. 104 (art. 55); la legge 30 dicembre 2020, n. 178 (art. 1, comma 833 e segg.); il d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (art. 21). È da citare anche il d.l. 31 dicembre 2020, n. 183 (art. 2, comma 4 quater) avente ad oggetto la *modifica ed integrazione delle norme (ex lege n. 154/2018) applicative delle misure di garanzia del rispetto dei tempi di pagamento e diffusione e trasparenza dei dati sui debiti commerciali*. Ma sono numerose anche le misure adottate negli ultimi anni dirette, da un lato, ad accelerare, attraverso stanziamenti *ad hoc*, l'estinzione del volume dei debiti pubblici cumulatosi nel tempo, dall'altro, a creare strumenti di carattere strutturale deputati a prevenire il cumularsi di posizioni debitorie. A tali finalità rispondono le norme in materia di obblighi informativi e sistemi di monitoraggio, unitamente a forme di maggiore responsabilizzazione delle Pubbliche amministrazioni. Agli obblighi già previsti a partire dal decreto-legge n. 35 del 2013, è stato associato, con l'art. 41, comma 1, del decreto-legge del 24 aprile 2014, n. 66 convertito con la legge 23 giugno 2014, n. 89, per tutte le Amministrazioni pubbliche, l'obbligo di attestare l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini, e di elaborare e pubblicare l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (definito con dPCM del 22 settembre 2014). Un'importante leva, ai fini del contenimento dei ritardi, è rappresentata dalla introduzione del vincolo posto alle Amministrazioni pubbliche di pagare i fornitori solo a fronte di fatture emesse in formato elettronico.

²⁵ La norma in parola modifica l'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, prevedendo che “*limitatamente agli esercizi 2022 e 2023 le amministrazioni pubbliche di cui ai citati commi 859 e 860 possono elaborare l'indicatore relativo al debito commerciale residuo sulla base dei propri dati contabili previo invio della comunicazione di cui al comma 867 relativa ai due esercizi precedenti anche da parte delle amministrazioni pubbliche soggette alla rilevazione SIOPE di cui all'articolo 14, commi 6 e seguenti, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e previa verifica da parte del competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile*”. Ma si richiama anche il d.l. 31 dicembre 2020, n. 183 (art. 2, comma 4-quater) avente ad oggetto la *modifica ed integrazione delle norme (ex lege n. 154/2018) applicative delle misure di garanzia del rispetto dei tempi di pagamento e diffusione e trasparenza dei dati sui debiti commerciali*.

riassumibili nella riduzione entro i 30 giorni del numero medio di giorni necessari rispettivamente alle amministrazioni centrali, regionali e locali ed entro i 60 giorni mediamente necessari per le amministrazioni sanitarie per erogare i pagamenti agli operatori economici, nonché nell'analoga riduzione del numero medio dei giorni di ritardo.

Si riconferma, dunque, l'importanza della PCC quale strumento di monitoraggio permanente e continuo di tutti i debiti delle Pubbliche amministrazioni. Si ricorderà come la Piattaforma operi in piena sinergia con il "Sistema di interscambio" creato per la fatturazione elettronica, acquisendo direttamente le fatture emesse nei confronti delle Pubbliche amministrazioni²⁶. Come pure è noto, dal 2018²⁷ per alcune amministrazioni²⁸ è operativo il sistema SIOPE *Plus*, deputato a integrare le informazioni presenti sull'attuale sistema SIOPE (sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le Amministrazioni pubbliche) con quelle delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica²⁹.

Tutto ciò premesso, si deve evidenziare come anche altre iniziative promosse in ambiti diversi, una volta compiutamente attuate, potranno avere un riflesso positivo sulla riduzione dei tempi di pagamento, soprattutto delle amministrazioni statali, se non essere addirittura risolutive di alcune disfunzioni più volte rilevate dalla stessa Corte. È il caso, ad esempio, delle norme di revisione della struttura del bilancio dello Stato (d.lgs. n. 90/2016, ma anche dell'obiettivo di riforma del Sistema di contabilità pubblica, collocato all'interno dello stesso PNRR) per la parte in cui prevedono una più efficiente programmazione e gestione della spesa³⁰, 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

²⁶ Di particolare efficacia, a partire dal mese di aprile del 2015, l'estensione obbligatoria della fatturazione elettronica a tutte le Pubbliche amministrazioni, al fine di acquisire in modalità automatica (per le Amministrazioni statali, le Agenzie fiscali e gli Enti previdenziali ed assistenziali l'acquisizione avveniva già da giugno 2014), direttamente dal Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle entrate, tutte le fatture emesse nei confronti delle PA. L'acquisizione sulla stessa Piattaforma delle informazioni relative allo stato e allo smaltimento dei debiti avviene invece attraverso la trasmissione da parte delle singole Amministrazioni (fatta eccezione per i pagamenti disposti sul bilancio dello Stato che utilizzano il Sistema di contabilità generale - SICOGE - che, a sua volta, alimenta automaticamente, con i dati dei pagamenti, la Piattaforma). Per agevolare la trasmissione dei dati alla PCC da parte degli Enti di maggiori dimensioni, destinatari di un numero rilevante di fatture, è stato reso disponibile un canale trasmissivo tramite *web services*. Infine, si evidenzia la realizzazione, in ambito BDAP (Banca Dati Amministrazioni pubbliche) del "Cruscotto fatture e pagamenti della PA per beni e servizi", disponibile dal dicembre 2015, che ha acquisito le informazioni dei sistemi di supporto amministrativo, quali il Sistema di interscambio (SDI), la PCC e il SICOGE. La legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018), tra le varie misure dirette a contrastare i ritardi nei pagamenti dei crediti commerciali, al comma 861 ha, inoltre, previsto che i tempi di pagamento e ritardo sono elaborati dai vari enti mediante la PCC, "*tenendo conto anche delle fatture scadute che le Amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare*".

²⁷ Le prime applicazioni del progetto SIOPE sono state previste dai decreti MEF del 14 giugno 2017 e del 25 settembre 2017. I decreti stabiliscono la sperimentazione e l'avvio a regime entro il 2018 presso gli Enti locali e le aziende sanitarie e ospedaliere e prevedono, tra l'altro, il venir meno dell'obbligo di comunicare alla PCC le informazioni riguardanti i pagamenti delle fatture effettuati tramite SIOPE. Inoltre, dalla data di avvio a regime, i tesoriери e i cassieri potranno accettare solo ordini di pagamento secondo lo standard OPI, trasmessi attraverso il nodo dei pagamenti SIOPE.

²⁸ Enti locali e Aziende ospedaliere.

²⁹ Tale sistema, la cui implementazione è stata prevista dall'art. 1, comma 533, della legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017), dovrebbe consentire di acquisire in modo automatico i dati necessari al monitoraggio degli incassi e dei pagamenti delle PA, che dovranno eseguirsi mediante mandati digitali trasmessi agli istituti tesoriери attraverso un nodo di smistamento. Il sistema ha il duplice scopo di indirizzare i mandati digitali agli istituti tesoriери e, contemporaneamente, di aggiornare il sistema PCC con i dati necessari al monitoraggio. Oltre a consentire di disporre di informazioni complete ed affidabili, acquisite direttamente dal sistema che gestisce la transazione (il nodo di smistamento), dovrebbe anche ridurre le attività a carico delle PA, fornendo informazioni integrate sui pagamenti delle PA per singola Amministrazione (fattura, ordine di pagamento, fornitori) e contribuendo alla tracciabilità dei relativi flussi.

³⁰ Si tratta delle disposizioni che prevedono l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo del bilancio; l'iscrizione nel documento contabile sin dall'inizio dell'esercizio delle risorse relative a entrate di scopo che in precedenza venivano riassegnate in corso di esercizio; l'avvio della procedura di eliminazione delle gestioni contabili fuori bilancio; l'aumento dei margini di flessibilità in corso di gestione attraverso la revisione degli strumenti amministrativi di variazione del bilancio.

mettere a disposizione delle amministrazioni in tempi più contenuti le risorse necessarie per effettuare i pagamenti; è stato infatti più volte rilevato come i ritardi siano spesso dovuti non tanto all'inerzia delle amministrazioni quanto alla indisponibilità di fondi sui capitoli di spesa dovuta a vincoli procedurali e di bilancio. In proposito è anche da segnalare il più recente art. 4 quater del d.l. n. 32/2019, che al comma 1 va a rafforzare il ruolo del cronoprogramma degli impegni e dei pagamenti, stabilendo che, al fine di assicurare la necessaria disponibilità di competenza e di cassa, lo stesso deve essere presentato insieme alla richiesta di variazione, mentre al comma 2 stabilisce che una serie di variazioni di bilancio siano disposte con decreti del Ragioniere generale dello Stato anziché con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, con un evidente accorciamento della catena decisionale e dei relativi tempi di firma³¹.

Giova ricordare, infine, che il 16 febbraio 2018 la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per non aver garantito il pagamento dei fornitori nei termini, in violazione della direttiva 2011/7/UE concernente la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Il giudizio è stato definito con sentenza in data 28 gennaio 2020, causa C-122/18 della Corte di Giustizia Europea, che ha statuito che la Repubblica italiana, non assicurando che le sue Pubbliche amministrazioni rispettino effettivamente i termini di pagamento stabiliti (non superiori a 30 o 60 giorni di calendario) all'articolo 4, paragrafi 3 e 4 della Direttiva, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione. La Corte di Giustizia ha accertato la violazione della Direttiva 2011/7/UE alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato della Commissione (16 aprile 2017) riferendosi ai ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni relativi alle fatture emesse fino all'anno 2016. A seguito di tale sentenza, la Commissione europea ha aperto una nuova fase di interlocuzione, in cui ha chiesto all'Italia la trasmissione di un monitoraggio con cadenza semestrale dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni. I dati per la prima verifica sono stati forniti, per il tramite della apposita Struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei ministri³², nel mese di ottobre 2020, mentre la seconda e la terza relazione semestrale per l'anno 2021 sono state trasmesse rispettivamente ad aprile e ottobre. Va, tuttavia, segnalato che il 9 giugno 2021 la Commissione europea ha avviato nei confronti della Repubblica italiana una 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*”, in relazione al noleggio di apparecchiature per le intercettazioni telefoniche e ambientali nel quadro delle indagini penali³³.

2.2.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale

Con riferimento all'Amministrazione statale, di seguito si evidenziano gli indici medi e ponderati³⁴ riferiti alle fatture emesse nel 2021 di cui, al momento della rilevazione, risulta effettuato il pagamento. Anche questi dati sono tratti dalla Piattaforma elettronica per il

³¹ L'effetto sulla tempestività dei pagamenti non è di secondaria importanza ed è esplicitamente dichiarato nella stessa norma, che, però, ha carattere sperimentale per il quadriennio 2019 – 2022. Non sono, peraltro, estranee a finalità di riduzione dei tempi delle procedure di spesa le disposizioni relative alle rimodulazioni di bilancio a legislazione vigente di cui agli artt. 23 e 30 della legge di contabilità (la più volte citata legge n. 196/2009) che possono essere adottate per tenere conto del cronoprogramma, nonché quelle relative all'adeguamento del fabbisogno che conferiscono la possibilità di adeguare, per le autorizzazioni di spesa, le dotazioni di competenza di ciascun anno al cronoprogramma dei pagamenti nel rispetto, beninteso, dei limiti di spesa disposti dalle leggi in vigore (cfr. art. 23, comma 3 bis della legge di contabilità). Va altresì ricordato che anche l'adozione della fatturazione elettronica (la Legge n. 244 del 2007 ha istituito l'obbligo e il d.lgs. n. 148 del 2018 ha dato attuazione alla Direttiva 2014/55/UE relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici) con la relativa piattaforma digitale (Piattaforma per i crediti commerciali – PCC) risulta aver avuto effetti positivi sulla riduzione dei tempi di pagamento.

³² Struttura di missione per le procedure di infrazione alla normativa UE.

³³ La cui competenza primaria è del Ministero della giustizia.

³⁴ I criteri di calcolo della media ponderata sono coerenti con quelli previsti dal dPCM 22 settembre 2014 “Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni” di seguito riferiti.

monitoraggio dei debiti commerciali e la data di osservazione risale al 1° febbraio 2022. L'Amministrazione ha precisato che i dati sui tempi medi (semplici e ponderati) di pagamento e di ritardo non tengono ovviamente conto dei pagamenti relativi alle fatture del 2021, che saranno effettuati nei mesi successivi alla data di osservazione e che, così come avvenuto negli scorsi anni, comporteranno una revisione al rialzo degli indici³⁵. Per il 2021 l'indicatore medio semplice si attesta a 7 giorni di ritardo, come nel 2020, e anche quello ponderato resta in linea con lo scorso anno evidenziando che i pagamenti sono stati mediamente effettuati con un anticipo di 5 giorni rispetto alla scadenza della fattura.

TAVOLA 57

AMMINISTRAZIONE STATALE – TEMPI MEDI DI PAGAMENTO DELLE FATTURE EMESSE NEL 2021

	<i>in migliaia</i>		<i>in milioni</i>		<i>in giorni</i>			
	Numero Fatture emesse nel 2020	Numero Fatture Pagate	Importo Fatture Emesse	Totale Importo Pagato	Tempo medio di pagamento	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di Ritardo	Tempo medio di Ritardo ponderato
Totale 2021	3.657	2.420	18.078	12.876	43	36	7	-5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In particolare, dalla tavola si evince che l'Amministrazione statale nel suo complesso³⁶, nel corso del 2021, ha trattato 3,6 milioni di fatture (contro 3,3 milioni del 2020) per un importo complessivo di quasi 13 miliardi (circa 17 miliardi l'anno precedente) e ne ha pagate circa 2,4 milioni (come nel 2020) corrispondenti ad un importo di circa 12,1 miliardi (quasi 12,9 l'anno prima). L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 43 giorni, che si riducono a 36 quando si tiene conto della media ponderata. Una parte dei 2,4 milioni di fatture pagate nell'anno sono state pagate in ritardo, ossia oltre la data di scadenza. Per quest'ultimo insieme di fatture, come rilevato anche negli anni scorsi, sembrerebbe assumere particolare rilievo la considerazione dell'importo fatturato, in quanto – come di seguito evidenziato – il ritardo semplice medio di 7 giorni si traduce in un anticipo di 5 giorni nel caso del ritardo medio ponderato che tiene conto dell'importo delle fatture pagate.

Entrambi gli indicatori nel 2021 risultano in lieve miglioramento: il tempo medio semplice è passato da 45 giorni nel 2020 a 43 giorni nel 2021, quello ponderato diminuisce ancora di 3 giorni, passando da 39 giorni nel 2020 a 36 giorni nel 2021. Come sopra accennato, il tempo medio di ritardo semplice si stabilizza sui 7 giorni e anche il tempo medio ponderato resta fermo su un anticipo di 5 giorni; dato che sembra poter essere spiegato sulla base del fatto che le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, mentre per le fatture di importo meno elevato si accumulano ritardi.

Si ribadisce, dunque, che un indicatore sintetico così costruito sembra incoraggiare le Amministrazioni ad anticipare i pagamenti per gli importi più consistenti senza tenere conto dei possibili effetti distorsivi: in primo luogo, il ritardato pagamento di numerose fatture di importi poco rilevanti in violazione delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea; in secondo luogo, una gestione della cassa che finisce con il favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti.

L'analisi svolta sui dati disaggregati per fasce di importo rappresentati nella tavola che segue³⁷, salvo che per pochi dettagli perfettamente sovrapponibile a quella dell'anno precedente, conferma che non vi sono stati cambiamenti significativi.

³⁵ L'amministrazione ha precisato che il tempo medio di ritardo ponderato per le fatture emesse nell'anno 2020, rispetto alla prima data di osservazione (25/02/2021), è aumentato di circa 12 giorni.

³⁶ Nelle Amministrazioni dello Stato sono compresi gli istituti di istruzione di ogni ordine e grado.

³⁷ Si tratta sempre di dati forniti dal MEF con riferimento alle Amministrazioni statali, tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali.

Avendo riguardo ai totali, si evidenzia infatti che fra le fatture che sono state pagate nel 2021 (che rappresentano il 66 per cento delle fatture emesse nello stesso anno), solo il 62 per cento risulta pagato entro i termini. Considerando invece gli importi maggiori, è più alta, non solo la quota complessivamente pagata nel corso dell'anno (che si attesta al 71 per cento), ma anche quella pagata nei termini, pari al 72 per cento. La quota del numero di fatture pagate sul numero di fatture emesse rivela come la percentuale si mantenga sostanzialmente stabile (varia dal 72 per cento al 78 per cento) per le fasce di importo superiore a mille euro mentre si riduce di molto (65 per cento) per fatture di importo inferiore.

Un andamento del tutto simile si verifica, prendendo a riferimento l'importo pagato delle fatture emesse, in tal caso la percentuale sale in maniera direttamente proporzionale al crescere della fascia di importo di riferimento (dalla fascia più bassa pari al 57 per cento alla fascia di importo superiore pari al 72 per cento). Se poi si ha riguardo al diverso insieme delle fatture pagate nei termini di legge, si evince la tendenza ad assicurare il rispetto dei medesimi termini solo per le fatture di importo più elevato (77 per cento), mentre per le altre fasce di importo meno elevato solo il 62 per cento delle fatture emesse viene pagato nei termini.

TAVOLA 58

AMMINISTRAZIONE STATALE – FATTURE EMESSE NEL 2021 PER FASCE DI IMPORTO

Fasce di importo	Numero Fatture emesse nel 2020 (Mgl)	Numero Fatture Pagate (Mgl)	Numero Fatture Pagate/Numero Fatture emesse nel 2021	Numero Fatture Pagate Entro Termini	Numero Fatture Pagate Entro Termini/Numero Fatture Pagate	Importo Fatture Emesse (Mln €)	Totale Importo Pagato (mln)	Totale Importo Pagato/Importo Fatture Emesse	di cui Importo Pagato di Parte Capitale	di cui Importo Pagato di Parte Corrente	Totale Importo Pagato Entro Termini	Totale Importo Pagato Entro Termini/Totale Importo Pagato
tra 0 e 1.000	2.344	1.534	65%	983	64%	745	423	57%	9	414	264	62%
tra 1.000 e 10.000	1.018	729	72%	434	60%	2.842	1.799	63%	100	1.699	1.106	61%
tra 10.000 e 100.000	142	107	75%	64	60%	3.814	2.525	66%	473	2.052	1.508	60%
superiori a 100.000	18	14	78%	9	64%	11.493	8.284	72%	2.477	5.807	6.416	77%
Totale	3.522	2.384	68%	1.490	63%	18.894	13.031	69%	3.059	9.972	9.294	71%
Note di credito	135	36	27%	17	47%	-815	-155	19%	-56	-99	-58	37%
Totale incluso le note di credito	3.657	2.420	66%	1.507	62%	18.079	12.876	71%	3.003	9.873	9.236	72%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In conclusione, l'importante divaricazione tra il tempo medio di ritardo semplice (7 giorni) e il tempo medio di anticipo ponderato, pari a 5 giorni, rilevata anche nel corso dell'esercizio 2021, è dovuta all'importo di ciascuna fattura pagata, che influisce così tanto sull'indice di ritardo ponderato da determinare una differenza notevole con l'indice di ritardo semplice, che non tiene conto dell'importo della fattura. 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 (tra importi delle fatture pagate, tempi di pagamento e di ritardo), 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 semplice³⁸.

2.2.3. L'indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale

Come evidenziato in precedenza il tempo medio di pagamento ponderato dell'Amministrazione statale è pari a 36 giorni e risulta in leggero miglioramento rispetto allo scorso anno quando si attestava a 39 giorni.

Nell'ambito del dato complessivo nasce l'esigenza di individuare quali Ministeri incontrano maggiori difficoltà nel rispettare i tempi di pagamento previsti dal legislatore nazionale ed europeo. In linea di continuità con gli anni scorsi, sono stati considerati, dunque, gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti³⁹, oggetto di pubblicazione trimestrale ed annuale nell'area "amministrazione trasparente" dei siti istituzionali di ciascuna Amministrazione. Gli indicatori annuali sono inoltre riportati in un apposito prospetto delle Note integrative di ciascun Ministero allegate al rendiconto generale dello Stato.

La tavola che segue espone l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per gli anni dal 2017 al 2021 di ciascuna Amministrazione.

In generale non si registrano progressi significativi rispetto al 2020. Solo l'ex Ministero dell'istruzione, università e ricerca (per il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca i dati sono stati forniti ancora in modo indistinto ancora sotto l'etichetta MIUR) e il Ministero della transizione ecologica hanno pagato i fornitori con alcuni giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura, ma in misura nettamente inferiore (di 2,4 giorni per il primo e 2,3 giorni per il secondo) rispetto allo scorso anno. Il Ministero dell'economia e delle finanze migliora la sua performance passando da un ritardo di 5,5 giorni a soli 1,3 giorni, mentre, al contrario, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, che mediamente ha sempre pagato in anticipo, passa da ben 20,3 giorni di anticipo nel 2020 a un ritardo, seppur contenuto, di 3,2 giorni nel 2021.

Il resto delle Amministrazioni presenta un tempo medio di ritardo che varia dai 9,7 giorni del Ministero della salute (che peggiora lievemente rispetto agli 8,9 giorni del 2020) ai 67,1 giorni del Ministero dell'interno, che ancora una volta non riesce a ridurre tempi di pagamento storicamente sempre molto consistenti.

Dal confronto con i dati dello scorso anno si nota che altre Amministrazioni, oltre a quelle sopra citate, hanno ridotto il tempo medio di pagamento delle fatture, anche se, contrariamente a quanto avvenuto in passato, non si registrano performances di particolare rilievo se non per il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che fa registrare il miglior risultato del 2021 con 15,4 giorni di ritardo in meno rispetto all'esercizio precedente (passando da un ritardo medio di 29,7 giorni a 14,3 giorni). Sono positivi anche i risultati realizzati dal Ministero della giustizia, che passa da 14 a 11,7 giorni di ritardo e dal Ministero della difesa, che ha ridotto di 3,5 giorni il tempo di ritardo medio (sceso da 36,3 a 32,8 giorni nel 2021).

³⁸ Cfr. La citata circolare MEF-RGS n. 17 del 7 aprile 2022.

³⁹ L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali è stato definito con il dPCM del 22 settembre 2014 in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture. Il calcolo del rapporto, in coerenza con quanto precisato nelle circolari applicative RGS nn. 3 e 22 del 2015, dovrebbe tenere conto di tutte le transazioni commerciali pagate nell'anno, nonché dei seguenti elementi: al numeratore, la somma dell'importo di ciascuna fattura o richiesta di pagamento di contenuto equivalente pagata, moltiplicato per la differenza, in giorni effettivi, tra la data di pagamento della fattura ai fornitori e la data di scadenza; al denominatore, la somma degli importi pagati nell'anno solare o nel trimestre di riferimento.

TAVOLA 59

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

L'indice si presenta, invece, in peggioramento rispetto a quanto riscontrato nello scorso esercizio per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, che (rispetto al 2019 quando aveva fatto registrare un anticipo di 4 giorni) peggiora ulteriormente il proprio risultato di quasi 25 giorni passando da 17,5 giorni di ritardo medio del 2020 a 42,3 giorni nell'esercizio 2021, e per il Ministero dello sviluppo economico che vede crescere i propri tempi medi di ritardo di 10,3 punti in continuità negativa con gli anni precedenti (si passa, infatti da 1 giorno di anticipo nell'esercizio 2018 a 2 giorni di ritardo nel 2019 a 8,4 nel 2020 e 18,7 nel 2021). In misura più contenuta (3,3 giorni di ritardo) accresce i tempi medi di pagamento delle proprie fatture commerciali anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

2.2.4. Raffronto con i dati di Rendiconto

Il fenomeno in esame può essere analizzato anche alla luce dei dati di Rendiconto, in particolare, confrontando la massa spendibile (che potrebbe essere assimilata anche se in senso lato alle autorizzazioni di cassa) e i pagamenti totali (intesi sia come pagamenti in conto competenza sia come pagamenti in conto residui). La capacità di pagamento può essere intesa come la parte della massa spendibile effettivamente tradottasi in pagamenti.

La tavola che segue individua l'evoluzione della capacità di pagamento nel periodo 2016-2021. Il 2021, con un indice del 61,3 per cento e 4,3 punti in più rispetto al dato dell'anno precedente, segna un'inversione di passo nei confronti della tendenziale riduzione della capacità di pagamento complessiva passata dal 59,1 per cento del 2016 al 57 per cento del 2020.

Il dato complessivo 2021 del 61,3 per cento è influenzato positivamente dalla categoria "Consumi intermedi", che registra una capacità di pagamento del 75,6 per cento e negativamente dalla categoria "Investimenti fissi lordi" nella quale l'indicatore è passato dal 41,2 per cento del 2020 al 49,2 per cento del 2021. Nell'ambito della categoria dei "Consumi intermedi", assume particolare rilievo la capacità di pagamento per l'acquisto di beni e servizi pari al 79,1 per cento (seppur in riduzione rispetto al 2020 quando si attestava all'83,2 per cento).

TAVOLA 4

CAPACITÀ DI PAGAMENTO NEL QUINQUENNIO

(in milioni)

Categoria economica	2016			2017			2018			2019			2020			2021		
	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento
Consumi intermedi	11.584	8.243	71,2	11.758	8.530	72,6	12.602	9.359	74,3	12.098	9.025	74,6	12.315	9.439	76,6	13.009	9.938	76,4
Acquisto di beni	2.290	1.566	68,4	1.960	1.422	72,6	2.466	1.961	79,5	2.095	1.610	76,9	2.242	1.865	83,2	2.803	2.218	79,1
Acquisto di servizi effettivi (*)	9.294	6.677	71,8	9.798	7.108	72,5	10.136	7.398	73,0	10.003	7.414	74,1	10.074	7.574	75,2	10.206	7.720	75,6
Investimenti fissi lordi (**)	9.511	4.223	44,4	9.749	4.317	44,3	11.141	4.581	41,1	12.595	5.011	39,8	15.329	6.323	41,2	16.239	7.986	49,2
Totale complessivo	21.096	12.466	59,1	21.507	12.847	59,7	23.743	13.940	58,7	24.693	14.036	56,8	27.645	15.761	57,0	29.248	17.924	61,3

(*) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per Commissioni, Comitati e Consigli, compensi per incarichi continuativi, aggi di riscossione, commissioni su titoli e fitti figurativi, indennità di missione e rimborsi viaggi.

(**) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per acquisti di terreni e beni materiali non prodotti.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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.

Le misure adottate negli ultimi anni, come l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica (che, seppur non immune da qualche criticità, ha imposto alle Amministrazioni una tempistica rigida e controllata), il piano finanziario (cronoprogramma) dei pagamenti e lo stesso obbligo di pubblicazione degli indici di tempestività sui siti delle Amministrazioni, che hanno indotto negli operatori maggiore sensibilità ed attenzione nella definizione delle procedure di spesa, hanno contribuito non poco a migliorare sin qui la situazione, ma nel 2021 hanno dimostrato di non essere più sufficienti per ottenere un'ulteriore e significativa riduzione dei tempi di pagamento.

Inoltre, mentre anche nel 2021 come già nel 2020 pare essersi attenuato il peso derivante dalla scarsità di risorse pubbliche, continuano a sussistere criticità, sia di tipo procedurale che di natura contabile, nella gestione del ciclo passivo delle Amministrazioni, più volte segnalate nelle

relazioni degli anni precedenti, come ad esempio nel caso dei tempi necessari per le variazioni di bilancio o per l'acquisizione di risorse in assestamento, come pure complicazioni di tipo più prettamente procedurale, come la necessità, prima di poter procedere al pagamento, di effettuare verifiche (a volte complesse) sulle forniture e i servizi resi o sulla documentazione a corredo delle fatture che spesso risulta carente.

Come accennato in apertura, tuttavia, sembra che si siano cominciate ad aggredire, anche attraverso le iniziative di riforma della contabilità nazionale, anch'esse incluse tra gli obiettivi del PNRR, le cause di ritardo "di tipo strutturale"; cosa che lascia ben sperare, considerati anche i tempi "rigidi" previsti per la realizzazione del Piano.

2.3. I debiti fuori bilancio

2.3.1. I debiti al 31 dicembre 2021

I debiti fuori bilancio scaturiscono da obbligazioni connesse a prestazioni rese in assenza di contratto perfezionato e per le quali non è stato assunto il relativo impegno nell'esercizio finanziario di riferimento. L'insorgenza di un debito fuori bilancio è prevista possa essere superata con il ricorso all'istituto del "riconoscimento di debito": si tratta di un istituto del tutto eccezionale, con oneri a carico dei successivi esercizi finanziari, che consente la reiscrizione di impegni assunti in deroga alle ordinarie procedure di spesa. La giurisprudenza contabile⁴⁰ ha chiarito che esso rappresenta uno strumento eccezionale *extra ordinem* in quanto derogatorio delle ordinarie procedure contrattuali e, come tale, ad esso non può farsi ricorso in via ricorrente e sistematica.

Trattandosi di dati in seno alle singole amministrazioni, l'analisi è basata, come di consueto, su dati forniti dalle stesse e descrive l'andamento del fenomeno per ciascun Dicastero. Oltre a presentare la dinamica registrata negli anni, si dà separata evidenziazione del peso dei nuovi debiti e di quelli smaltiti e si pone l'accento sulle diverse categorie economiche sulle quali si sono generate le posizioni debitorie.

TAVOLA 61
DEBITI FUORI BILANCIO NEL PERIODO 2014-2021
(in migliaia)

Data	Importo debito	Variazione percentuale annua	Variazione percentuale periodo
31/12/2014	1.706.871		
31/12/2015	1.999.375	17,14	
31/12/2016	1.860.296	-6,96	
31/12/2017	2.283.387	22,74	
31/12/2018	2.074.890	-9,13	-16,75
31/12/2019	3.049.819	46,99	
31/12/2020	1.832.339	-39,92	
31/12/2021	1.420.948	-22,45	

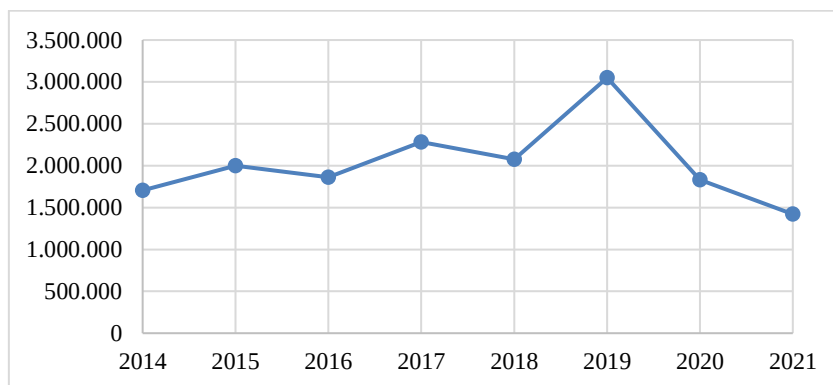
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Nel periodo in esame, il debito 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.

Il grafico che segue ne illustra l'andamento: ad anni di crescita seguono anni di decrescita, anche se di entità diversa.

⁴⁰ Corte dei conti, Sezione del controllo – III Collegio, Deliberazione 5 luglio 1995, n. 123.

GRAFICO 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Come già segnalato nella relazione dello scorso anno, l'importante incremento verificatosi nel 2019 è derivato dalle disposizioni normative che hanno vista riconosciuta al MISE la facoltà di ricorrere nel caso di specie ad anticipazioni di tesoreria per la realizzazione di importanti operazioni finanziarie pari a poco più di un miliardo, riassorbite nel corso del 2020.

Nel complesso, e al netto di quanto accaduto in specifici esercizi, nel corso del periodo considerato si riscontra, tuttavia, una sostanziale stabilità del debito, il che testimonia che pur se non mancano episodici miglioramenti, non sembrano essersi superate le criticità di bilancio che determinano, in via strutturale, la tendenza alla formazione di nuovi debiti fuori bilancio.

Nel 2021⁴¹ continua il miglioramento già evidenziatosi nell'esercizio precedente; si registra, infatti, una diminuzione rispetto al 2020 di oltre il 22 per cento, 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 a 1.420 milioni.

La quasi totalità delle Amministrazioni esaminate, la cui situazione viene rappresentata nella tavola che segue, presenta un miglioramento della situazione debitoria nel corso del 2021, in alcuni casi di notevole entità.

TAVOLA 62

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2020 (forniti con rend. 2021)	Nuovi debiti accertati nel 2021	Debiti smaltiti nel 2021	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.21	Comp.% del debito al 31.12.20	Var. %
MEF	5.277.096	7.819.756	13.096.265	587	0,0	n.c.
MISE	7.655	88.530	89.062	7.123	0,5	-7,0
DIFESA	0	3.022	3.022	0	0,0	n.c.
MIBACT	60.664	4.792	5.621	59.835	4,2	-1,4
AMBIENTE	4.948	32	230	4.751	0,3	-4,0
INTERNO	110.762	252.330	354.082	9.009	0,6	-91,9
MIT	484.732	144.157	144.157	484.732	34,1	0,0
MIPAAF	0	34.652	34.652	0	0,0	n.c.
GIUSTIZIA	408.350	114.956	106.877	416.428	29,3	2,0
SALUTE	57.906	3.794	35.898	25.802	1,8	-55,4
LAVORO	2.839	19	248	2.609	0,2	-8,1
MAECI	0	0	0	0	0,0	n.c.
MI	673.043	25.389	288.362	410.070	28,9	-39,1
MUR	0	3.376	3.376	0	0,0	n.c.
Totale	7.087.995	8.494.806	14.161.853	1.420.948	100,0	-80,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

⁴¹ L'importo del debito al 31.12.2020 esposto nella prima colonna della tavola è stato comunicato dalle Amministrazioni in occasione dell'esame del Rendiconto 2021.

Tuttavia, per il Ministero della giustizia⁴², 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. Tuttavia, in alcuni settori del ministero permane la formazione dei debiti fuori bilancio. Ciò si è verificato riguardo all'attivazione di posti di accoglienza straordinari da parte dei comuni di Agrigento e di Castelvetro, in relazione al "V ampliamento della capacità dello SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - anno 2013", e per i quali si attendono le previste certificazioni da parte del Servizio Centrale a seguito del controllo dei rendiconti presentati dagli Enti locali. Un altro ambito in cui si sono verificate situazioni debitorie afferisce all'emergenza epidemiologica da Covid-19: per quanto concerne tale tipologia di spesa, l'amministrazione segnala che i vari provvedimenti legislativi adottati a far data da agosto 2021 hanno riconosciuto le sole spese per la corresponsione degli emolumenti di natura accessoria, in favore del personale delle forze di polizia (lavoro straordinario e indennità di ordine pubblico in sede e fuori sede). Al personale impiegato fuori sede è stato necessario assicurare anche la sistemazione alloggiativa nonché stipulare convenzioni con gli esercizi di ristorazione. A ciò si aggiunge anche il mancato riconoscimento delle richieste per copertura finanziaria delle spese di pulizia che hanno conseguentemente determinato eccedenze per spese che, in costanza della pandemia, sono da considerarsi "incomprimibili".

La riduzione che interviene sui debiti del ministero della salute è da attribuire al capitolo 2409 dedicato alle somme dovute a titolo di indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati, che passa da 53 a 20 milioni.

In ultimo, per il ministero dell'istruzione, si prosegue la ricognizione delle posizioni debitorie nei confronti dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (cap. 2134), che ha permesso di rivedere in riduzione lo stock del debito⁴³.

Per il ministero dell'Università e della ricerca i debiti che si formano nel 2021 vengono completamente assorbiti.

2.3.2. Una ripartizione per categorie economiche

Nel 2021, così come già evidenziato negli esercizi precedenti, il debito impatta su quattro categorie economiche il cui debito rappresenta il 71 per cento del totale del debito residuo.

Come si evince dalla tavola che segue, le categorie esaminate rappresentano il 2,4 per cento degli impegni totali e il 2,5 per cento dei pagamenti totali.

⁴² L'Amministrazione ha precisato che i dati registrati sul capitolo 1264 risultano dalle tabelle a consuntivo compilate sia sulla base dei dati inviati dalle Corti d'appello che da quelli estratti dal sistema SICOGE. L'importo dei "nuovi debiti accertati nel 2021" derivava da un calcolo presuntivo basato sull'andamento della spesa nell'anno 2020 che teneva conto solo in parte dei dati inviati dalle Corti d'appello. Per il capitolo 1262, è difficile quantificare il debito annuo, derivante da spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori, rimborso delle spese di patrocinio legale, il cui importo risulta da sentenze, ordinanze o decreti emessi via via dall'autorità giudiziaria e notificati all'Amministrazione anche a distanza di tempo. Si dispone quindi del solo dato di consuntivo relativo ai pagamenti effettuati, estratto dal sistema SICOGE sotto la voce "titoli pagati". L'importo dei pagamenti registrati sul capitolo in esame non è stato incluso nel totale dei pagamenti afferenti all'Amministrazione.

⁴³ Per questo Dicastero, i dati che afferiscono alle competenze degli uffici centrali sono stati inviati dall'Ufficio centrale di bilancio mentre quelli relativi agli uffici scolastici regionali sono stati inviati dall'Amministrazione.

TAVOLA 63

(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2020	Nuovi debiti accertati nel 2021	Debiti smaltiti nel 2021	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2021	Imp. totali 2021	Pag. totali 2021	Debito residuo/imp. tot.	Debito residuo/pag. tot.	Debito smaltito/pag. tot.
Consumi intermedi	466.843	137.345	156.841	447.347	15.661.413	15.264.319	2,9	2,9	1,0
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	105.274	485	33.450	72.309	14.431.470	14.205.339	0,5	0,5	0,2
Altre uscite correnti	26.272	198.946	200.772	24.445	3.403.951	3.107.980	0,7	0,8	6,5
Investimenti fissi lordi	458.535	20.771	19.006	460.300	8.374.521	7.985.896	5,5	5,8	0,2
Totale	1.056.923	357.548	410.070	1.004.401	41.871.355	40.563.534	2,4	2,5	1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Va osservato che la struttura del debito per singole categorie economiche, di cui alla tavola precedente, presenta taluni elementi di disomogeneità per ragioni classificatorie. Quindi, al fine di consentire un confronto omogeneo con i risultati del 2020, nella tavola che segue si è proceduto, ad una riclassificazione, spostando il capitolo 1264, afferente al Ministero della giustizia, dalla categoria “Consumi intermedi” alla categoria “Altre uscite correnti”, nella quale era stato classificato nell’esercizio 2020.

TAVOLA 64

(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2020	Nuovi debiti accertati nel 2021	Debiti smaltiti nel 2021	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2021	Imp. totali 2021	Pag. totali 2021	Debito residuo/imp. tot.	Debito residuo/pag. tot.	Debito smaltito/pag. tot.
Consumi intermedi	89.493	22.389	80.964	30.918	15.661.413	15.264.319	0,2	0,2	0,5
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	105.274	485	33.450	72.309	14.431.470	14.205.339	0,5	0,5	0,2
Altre uscite correnti	403.622	313.902	276.650	440.874	3.403.951	3.107.980	13,0	14,2	8,9
Investimenti fissi lordi	458.535	20.771	19.006	460.300	8.374.521	7.985.896	5,5	5,8	0,2
Totale	1.056.923	357.548	410.070	1.004.401	41.871.355	40.563.534	2,4	2,5	1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Infatti, dopo la riclassificazione, nella categoria “Consumi intermedi” i nuovi debiti risultano 22 milioni. L’importo stanziato per lo smaltimento di quelli pregressi, pari a 80,9 milioni, è significativamente superiore ai debiti formati nell’anno; si registra, quindi, una diminuzione del debito residuo, il cui *stock* scende a 30,9 milioni, di cui circa il 50 per cento rappresentati da debiti del MIMS.

Anche per la categoria “Trasferimenti correnti a famiglie e ISP”⁴⁴ al 31 dicembre 2021 lo *stock* di debito si riduce del 31 per cento circa (passa da 105 a 72 milioni). Come precedentemente accennato, la riduzione in tale categoria è da attribuire al ministero della salute che ha ridotto i

⁴⁴ Al fine di rendere confrontabili i dati con quelli dello scorso anno, nell’ambito della categoria dei “Trasferimenti correnti alle famiglie”, il totale degli impegni e dei pagamenti è stato considerato al netto del Bonus fiscale (capitoli 3888 e 3897, istituito con DMT 74247 il 15 giugno 2020).

debiti in materia di indennizzi. Permane il debito pregresso del ministero della cultura sul capitolo 2069 (somme da assegnare ai musei e ai luoghi della cultura non statali per il ristoro delle mancate entrate da bigliettazione) rimasto immutato nel corso del 2021.

La categoria denominata “Altre uscite correnti” si caratterizza per un importo del debito iniziale pari a 404 milioni, che aumenta nel corso dell’anno raggiungendo i 441 milioni.

La gran parte del debito residuo (il 94 per cento) è riconducibile al capitolo 1264⁴⁵ afferente al Ministero della giustizia. Come rilevato nelle relazioni degli scorsi anni, si tratta del capitolo sul quale vengono registrate le spese per l’equa riparazione del danno subito a seguito dell’irragionevole durata del processo (legge n. 89 del 2001).

Al debito iniziale di 377 milioni si sono aggiunti in corso d’anno 115 milioni, a fronte di pagamenti per 76 milioni. Le risorse utilizzate per lo smaltimento hanno assorbito solo in parte il debito di nuova formazione, determinando l’aumento del debito residuo. L’ingente importo del debito pregresso evidenzia che gli stanziamenti di risorse sul capitolo in oggetto non sono ancora sufficienti per evadere i decreti di condanna emessi annualmente e il debito formatosi negli anni precedenti.

Nel caso degli investimenti fissi lordi, il debito resta sostanzialmente stabile sui 460 milioni e non viene ridotto dalle esigue risorse utilizzate per lo smaltimento (circa 20 milioni). La maggior parte dei debiti della categoria è relativa ai capitoli 7341 e 7544 (non movimentati da diversi anni) del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che da soli rappresentano l’88 per cento del debito residuo della categoria. Sul capitolo 7341 vengono registrate le spese per la costruzione, la manutenzione e il completamento di edifici. Nel corso degli ultimi anni il capitolo non è stato movimentato per cui è rimasta inalterata l’ingente posizione debitoria iniziale, pari a 182 milioni.

Altro capitolo di interesse è il 7544, sul quale vengono registrate le somme da erogare per il trasferimento delle competenze di due enti soppressi: il Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e l’Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno. Il predetto capitolo, non movimentato da molti esercizi, presenta un debito residuo di 224 milioni.

Pur non appartenendo alle citate categorie, ma ai “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche”, giova infine richiamare l’attenzione sul debito di cui al capitolo 2134 del Ministero dell’istruzione; si tratta di un debito degli uffici scolastici regionali nei confronti dell’INAIL, formatosi a causa dei mancati rimborsi per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni subiti nel corso del lavoro o delle esercitazioni, che da solo rappresenta il 94 per cento del debito residuo dell’intero Dicastero.

Dall’analisi effettuata a seguito dei dati pervenuti dagli Uffici scolastici regionali, la situazione debitoria costituisce un dato ad oggi certo, atteso che il debito è stato certificato da tutti gli uffici scolastici regionali e corrisponde alla massa debitoria iscritta nel bilancio INAIL. Le azioni di verifica effettuate nel 2021 hanno portato ad un’ulteriore diminuzione dell’importo del debito (passato da 648 a 383 milioni). Si rappresenta che la massa debitoria complessiva per il quinquennio 2012-2016 nei confronti dell’Istituto Nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) risulta essere pari ad euro 621 milioni.

Con D.D. n. 2446 del 2 dicembre 2021 si è ritenuto di utilizzare le risorse disponibili nell’esercizio finanziario 2021 (cap. 2134), pari ad euro 264,8 milioni, per ridurre il residuo dei premi certificati e non pagati nel periodo 2002-2011 per un importo di 26,8 milioni e la restante disponibilità sul pertinente capitolo di spesa per 238 milioni per gli anni 2012 e parte del 2013 a parziale riduzione del debito, che risulta oggi essere pari a oltre 383 milioni.

È utile evidenziare che la legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024” ha previsto uno stanziamento di cassa e competenza pari a circa 265 milioni che contribuirà a ridurre la restante partita debitoria.

⁴⁵ Al fine di operare un confronto omogeneo con i dati del 2020, è stata effettuata una riclassificazione spostando il capitolo dalla categoria II “Consumi intermedi” alla categoria XXII “Altre uscite correnti”.

2.3.3. I debiti di tesoreria. Gli speciali ordini di pagamento (Sop)

Ad integrazione dell'analisi sui debiti fuori bilancio fin qui proposta, si esaminano i debiti di tesoreria delle Amministrazioni centrali sorti a seguito dell'emissione degli Speciali Ordini di Pagamento (SOP), la cui disciplina risale all'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669⁴⁶.

I SOP sono pagamenti che vengono effettuati senza l'emissione del corrispondente titolo di spesa: infatti, in presenza di determinati presupposti, le Amministrazioni, per il tramite dei competenti Uffici centrali del bilancio, inoltrano alla Ragioneria generale dello Stato apposita richiesta di pagamento. Verificata la presenza dei requisiti, la Ragioneria generale autorizza la Banca d'Italia a effettuare i pagamenti, pur in assenza del titolo di spesa che li disponga.

Dal punto di vista contabile, i SOP vengono registrati nel conto denominato "pagamenti urgenti" che rappresenta uno dei sottoconti di cui si compone il conto sospeso⁴⁷.

Dal decreto ministeriale 24 giugno 2015 la procedura per l'emissione del SOP e la successiva regolarizzazione contabile è stata informatizzata; le Amministrazioni sono tenute ad emettere i SOP informatici utilizzando il Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria (SICOG), gestito dalla Ragioneria generale dello Stato. La disciplina prevede che la sistemazione contabile del sospeso sia perfezionata entro sei mesi dall'emissione dell'ordine di pagamento informatico, compatibilmente con le risorse disponibili.

L'analisi che segue si basa sui dati forniti per ciascuna Amministrazione dalla Ragioneria generale dello Stato e riguarda solo la parte dell'esposizione debitoria nei confronti della tesoreria del complesso dei Ministeri, dovuta al pagamento degli Speciali ordini di pagamento.

TAVOLA 65

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2020	Nuovi debiti accertati nel 2021	Somme disposte a sistemazione dei debiti di tesoreria nel 2021	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.21	Composizione percentuale del debito al 31.12.21
MEF	55.326	291	6.782	48.835	5,7
MISE	58.458	39.051	5.093	92.417	10,7
DIFESA	50	0	0	50	0,0
CULTURA	16.747	2.376	0	19.123	2,2
MITE	6.337	7	10	6.334	0,7
INTERNO	207.838	17.011	50.960	173.889	20,2
MIMS	157.421	24.251	5.321	176.351	20,5
MIPAAF	24.053	23.761	2.242	45.573	5,3
GIUSTIZIA	4.876	3.515	1.049	7.342	0,9
SALUTE	57.906	861	32.964	25.802	3,0
LAVORO	2.839	19	248	2.609	0,3
MAECI	0	0	0	0	0,0
MUR_MI	241.072	34.028	13.096	262.004	30,5
Totale	832.923	145.172	117.767	860.328	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal MEF-RGS

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.

Nel corso dell'esercizio 2021 alcuni dicasteri hanno registrato un incremento, in alcuni casi significativo; si richiamano, in particolare il ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e il ministero della giustizia che registrano rispettivamente un incremento dell'89,5 per cento e del 50,6 per cento rispetto allo scorso anno. Tuttavia, i suddetti dicasteri assorbono

⁴⁶ Il decreto è stato convertito con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificata dall'art. 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dall'art. 44 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

⁴⁷ Le componenti sono puntualmente disciplinate dall'art. 17 delle Istruzioni sul servizio di Tesoreria dello Stato; decreto 29 maggio 2007 – Min. economia e finanze pubblicato nella G.U. 16 luglio 2007, n. 163.

rispettivamente il 5,3 e lo 0,9 per cento del debito complessivo. Da registrare anche l'importante incremento del debito del ministero dello sviluppo economico, che passa da 58 a 92 milioni (con un incremento del 58 per cento. Il ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che assorbe il 20 per cento del debito complessivo registra un incremento pari al 12 per cento, passando da 157 a 176 milioni di debito residuo. Analoga situazione si registra per il ministero dell'istruzione e il ministero dell'università e della ricerca, che pur registrando un incremento dell'8,7 per cento pesa sul totale del debito residuo per il 30 per cento.

Nell'ambito dei ministeri che fanno registrare un miglior risultato in termini di riduzione del debito si segnala il ministero della salute, che ha smaltito più della metà del debito residuo (-55,4 per cento) registrando, altresì, un esiguo di nuovi debiti nel 2021 (862 mila euro).

Infine, si segnala il ministero dell'interno che assorbe il 20 per cento del totale del debito; nel corso dell'anno il debito passa da 208 a 174 milioni, registrando un decremento del 16 per cento rispetto allo scorso esercizio.

2.4. La spesa dello Stato per investimenti fissi lordi e per contributi agli investimenti

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 (incluse, quindi, RFI e ANAS) 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). I minori apporti sul lato dei contributi scontano principalmente la riduzione dei finanziamenti di alcuni capitoli del bilancio del MIMS; in particolare, del capitolo relativo al Fondo unico ANAS, la cui dotazione finanziaria è risultata nel 2021 pari a poco più di 1 miliardo a fronte dei 4 miliardi del 2020 e, in scala diversa, su quello relativo agli interventi di RFI di miglioramento della rete ferroviaria, azzerato nel 2021 rispetto ai 70 milioni iscritti nel 2020.

Per quanto riguarda le allocazioni in bilancio del MEF si registra la minore previsione di spesa per il capitolo che finanzia il contratto di servizio con RFI (che da 600 milioni si riduce a 500 milioni) in un quadro in cui comunque le risorse previste sul capitolo di spesa che finanzia la parte investimenti del contratto di programma crescono significativamente (da 4,1 miliardi a circa 6,9 miliardi).

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, e di cui si era dato conto nella Relazione sull'esercizio 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.

Proprio in 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.

TAVOLA 65

LA SPESA DELLO STATO PER INVESTIMENTI

(in milioni)					
in milioni					
categorie di spesa	stanziamenti definitivi competenza	impegni totali	pagamenti totali	residui finali di stanziamento	somme da riscrivere 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
% spesa investimenti/spesa c/capitale	10,27	11,93	13,60	7,11	67,80
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
% spesa investimenti/spesa c/capitale	13,63	13,37	14,47	6,72	26,59
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

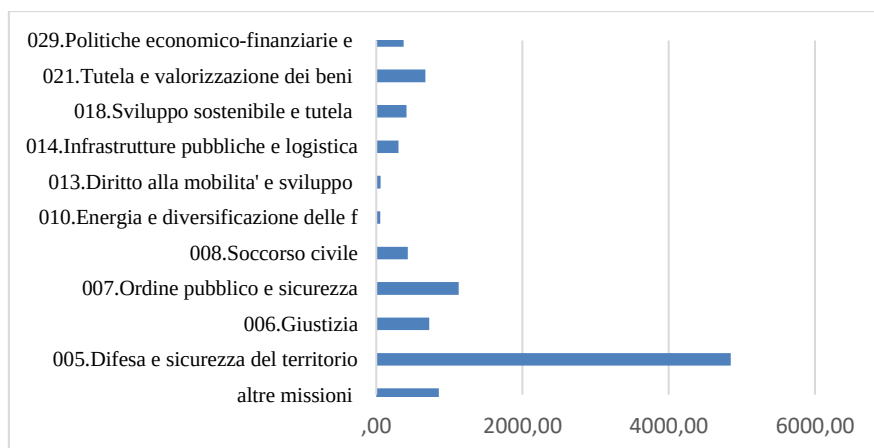
Legenda: per i contributi agli investimenti sono stati selezionati i seguenti capitoli del MEF (7122; 7123; 7134) e del MIMS (7002; 71610; 7164; 7381; 7499; 7513; 7542; 7137; 7425; 74360; 7431; 7310; 7515; 7516; 7518; 7540)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Merita inoltre segnalare, l'importo di circa 200 milioni stanziato per lo sviluppo dei sistemi informativi, in particolare, per il progetto intersettoriale "rete unitaria della Pubblica Amministrazione" del Ministero della giustizia.

GRAFICO 2

INVESTIMENTI FISSI LORDI-COMPOSIZIONE DEGLI STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI 2021



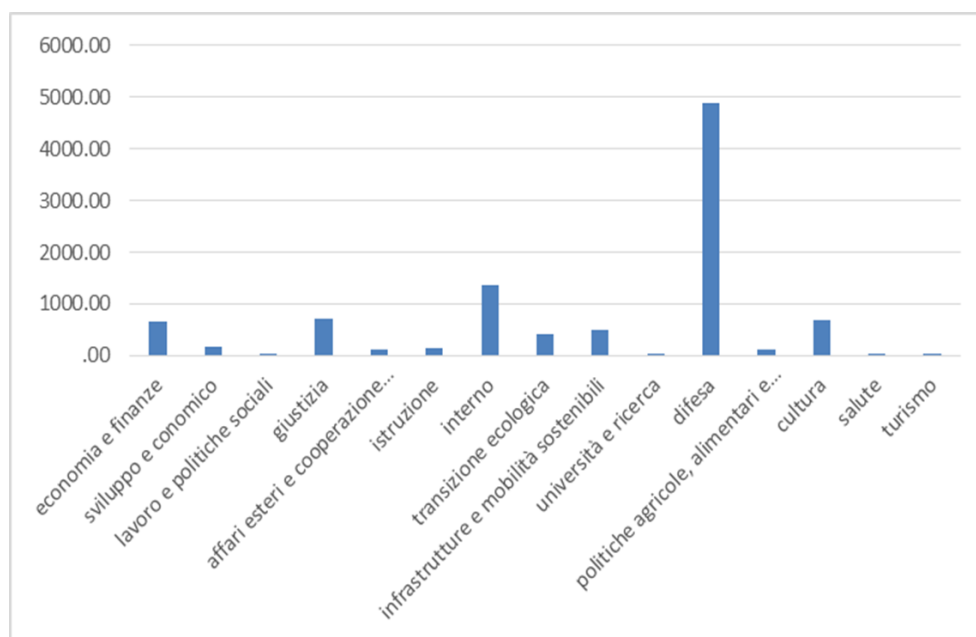
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sempre con riferimento agli investimenti fissi lordi, e dunque alla componente più diretta della spesa, la ripartizione delle risorse per singolo ministero ripropone, e non sorprendentemente, la struttura prima 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 MEF 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 residuale⁴⁸, peraltro ulteriormente cresciuta, nel 2021, rispetto all'esercizio 2020.

GRAFICO 3

INVESTIMENTI FISSI LORDI – STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA 2021
PER AMMINISTRAZIONE (VALORI IN MILIONI)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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.

⁴⁸Nel 2021 il 62 per cento (poco più di 6 miliardi) dei 9,9 miliardi stanziati è classificata come “altri investimenti” (55 per cento circa nel 2020), un aggregato che include voci economiche residuali, riferite a finanziamenti eterogenei di più cospicuo ammontare ma di fatto trascinate dai valori contabili del capitolo, in gestione al Ministero della difesa, riguardante la spesa militare in generale, con stanziamenti pari a circa 4,3 miliardi, come in precedenza esposto.

Nel caso della voce “opere pubbliche” rilevano gli stanziamenti per gli interventi in capo al Ministero per la transizione ecologica, nel settore della depurazione delle acque (per 181 milioni) e per il finanziamento di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (165 milioni).

Inoltre, nell’ambito del bilancio del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, sono classificate le risorse da assegnare al Commissario straordinario per la ricostruzione delle infrastrutture ed il ripristino del sistema viario nel territorio di Genova (90 milioni) e le risorse per i progetti e per la realizzazione degli interventi strutturali di messa in sicurezza dell’acquifero del Gran Sasso e del sistema di captazione delle acque potabili (50 milioni).

TAVOLA 66

INVESTIMENTI FISSI LORDI 2021, STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA
PER VOCE ECONOMICA DI SECONDO LIVELLO

(in milioni)

Categoria economica	2021	comp %	Var% su 2020
ALTRI INVESTIMENTI	6.114,83	61,99	29,54
SOFTWARE E HARDWARE	927,42	9,4	-4,42
OPERE PUBBLICHE	742,81	7,53	40,58
FABBRICATI NON RESIDENZIALI	741,51	7,52	7,99
MEZZI DI TRASPORTO	537,82	5,45	-50,24
MOBILI, MACCHINARI, ATTREZZATURE	488,20	4,95	36,49
INFRASTRUTTURE MILITARI	188,87	1,92	28,07
ARMI LEGGERE E VEICOLI PER SICUREZZA PUBBLICA	79,86	0,81	-4,52
FABBRICATI RESIDENZIALI	42,72	0,43	12,57
TOTALE	9.864,14	100	14,52

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 67

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)

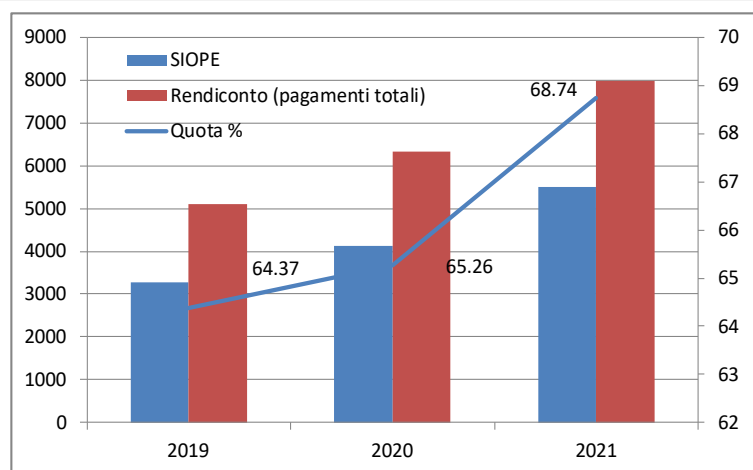
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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).

**RIQUADRO - LA SPESA DELLO STATO PER INVESTIMENTI FISSI LORDI NEL TRIENNIO 2019-2021:
LE EVIDENZE DEI DATI SIOPE (SISTEMA INFORMATIVO SULLE OPERAZIONI DEGLI ENTI
PUBBLICI)**

Unitamente ai dati del Rendiconto di cui si è fin qui detto, può essere utile considerare e descrivere le evidenze che in materia di spesa per investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni vengono fornite da SIOPE⁴⁹, il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, sistema che fornisce i flussi finanziari derivanti dalla contabilità gestita dalla Banca d'Italia per il suo ruolo di ente tesoriere per conto dello Stato. I dati in questione fanno riferimento ai pagamenti effettuati dal sistema tramite mandato informatico e sono relativi, per quanto qui di interesse, al comparto Stato inteso quale insieme di tutti i Ministeri e della Presidenza del Consiglio. Come viene mostrato nel grafico 3, si tratta, in aggregato, di una spesa che nel triennio 2019-21 ha rappresentato in media circa i due terzi dei pagamenti totali di cui al Rendiconto generale dello Stato, una quota che nell'ultimo triennio è risultata in tendenziale crescita e che si è attestata, nel 2021, sul 68,7 per cento.

GRAFICO R.1
INVESTIMENTI FISSI LORDI-DATI SIOPE VS RENDICONTO (PAGAMENTI TOTALI): 2019-2021
(VALORI IN MILIONI E QUOTE % (SD))



Elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

In valori assoluti si tratta di una spesa complessiva pari, nel 2021, a circa 5,5 miliardi, e che risulta in crescita del 33 per cento su base annua, un incremento che segnala, in linea con quanto emerge dai dati complessivi di Rendiconto, il consolidarsi di una ripresa che si era registrata nel precedente esercizio e che aveva fatto segnare rispetto al 2019 un aumento del 26 per cento.

Come mostra la tavola 4, le informazioni di fonte SIOPE riguardanti la tipologia di spesa sono molto dettagliate, assommando le singole voci a circa 55. E tuttavia, presentano anch'esse il forte limite, già sottolineato nelle pagine precedenti con riguardo alla classificazione per categoria di spesa di

⁴⁹ Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'Istat, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002, disciplinato dall'articolo 14, commi dal 6 all'11, della legge n. 196 del 2009. Il SIOPE risponde all'esigenza di: a) migliorare, rispetto al precedente sistema di rilevazione dei flussi di cassa di cui all'articolo 30 della legge n. 468 del 1978, la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, sia sotto il profilo della quantità delle informazioni disponibili, sia sotto il profilo della tempestività; b) superare attraverso una codifica uniforme per tipologia di enti, le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione.

Il SIOPE sta oggi evolvendo verso SIOPE + una nuova infrastruttura che "intermedierà il colloquio tra pubbliche amministrazioni e banche tesoriere con l'obiettivo di migliorare la qualità dei dati per il monitoraggio della spesa pubblica e per rilevare i tempi di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni nei confronti delle imprese fornitrici".

secondo livello dei dati del Rendiconto, di avere un aggregato residuale che rappresenta una quota troppo elevata del tutto: infatti, nel 2021, rientra tra i pagamenti per “altri investimenti” il 74 per cento dei flussi complessivi (ben 4 miliardi sui 5,5 complessivi).

TAVOLA R.1

INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLO STATO– DATI PAGAMENTI SIOPE 2021-2019

(in milioni)

Codice	VOCE DI SPESA	2021	2020	2019
428	ALTRI INVESTIMENTI	4.041	2.676	2.143
206	OPERE DELL'INGEGNO	293	317	200
226	MEZZI DI TRASPORTO AEREI	167	155	49
218	FABBRICATI MILITARI	117	107	1
224	MEZZI DI TRASPORTO STRADALI LEGGERI	100	83	1
233	HARDWARE	85	67	35
207	BREVETTI	71	100	60
277	MANUTENZIONE STRAORDINARIA DI SOFTWARE	65	72	68
232	IMPIANTI ED ATTREZZATURE	63	104	0
227	MEZZI DI TRASPORTO MARITTIMI	63	37	154
225	MEZZI DI TRASPORTO STRADALI PESANTI	59	36	52
265	MANUTENZIONE STRAORDINARIA DI FABBRICATI MILITARI	56	62	1
426	FABBRICATI CIVILI AD USO COMMERCIALE E GOVERNATIVO	40	51	30
213	INFRASTRUTTURE IDRAULICHE	29	23	
272	MANUT. STRAORD. DI MEZZI DI TRASPORTO AEREI	28	48	24
209	AVVIAMENTO	28	41	29
221	BENI DI VALORE CULTURALE, STORICO, ARCHEOLOGICO ED ARTISTICO	25	16	0
263	MANUT. STRAORD. DI FABBR. CIVILI USO ABITATIVO, COMM. E GOVE	19	15	15
261	MANUT. STRAORD. DI INFRASTRUTTURE PORTUALI ED AEREOPORTUALI	18	12	1
275	MANUTENZIONE STRAORDINARIA DI IMPIANTI E ATTREZZATURE	14	13	13
423	MANUTENZIONE STRAORD. FABBR.CIV. USO COMM.E GOVERN	14	6	9
262	MANUT. STRAORDINARIA DI OPERE PER LA SISTEMAZIONE SUOLO	12	11	10
276	MANUTENZIONE STRAORDINARIA DI HARDWARE	10	9	13
216	FABBRICATI CIVILI AD USO ABITATIVO, COMMERCIALE E GOVERNATIV	9	21	1
268	MANUT. STRAORD. BENI DI VALORE CULTURALE, STORICO, ARCHEOLOG	8	12	6
229	MOBILI E ARREDI PER UFFICIO	7	5	1
273	MANUT. STRAORD. DI MEZZI DI TRASPORTO MARITTIMI	7	5	8
267	MANUTENZIONE STRAORDINARIA DI OPERE DESTINATE AL CULTO	5	2	
404	MEZZI DI TRASPORTO STRADALI ATTREZZATI PER USO SPECIFICO	5	1	1
271	MANUT. STRAORD. DI MEZZI DI TRASPORTO STRADALI PESANTI	5	0	0
210	DIRITTI REALI DI GODIMENTI	4	3	
241	MATERIALE BIBLIOGRAFICO	4	3	48
228	MACCHINARI PER UFFICIO	3	1	39
214	INFRASTRUTTURE PORTUALI E AEREOPORTUALI	2	1	22
220	OPERE DESTINATE AL CULTO	2	5	
264	MANUT. STRAORD. FABBRICATI IND. E COSTRUZIONI LEGGERE	2	2	17
260	MANUTENZIONE STRAORDINARIA DI INFRASTRUTTURE IDRAULICHE	2	0	0
215	OPERE PER LA SISTEMAZIONE DEL SUOLO	1	0	1
223	IMPIANTI SPORTIVI	1	1	
208	DIRITTI D'AUTORE	1	0	0
217	FABBRICATI INDUSTRIALI E COSTRUZIONI LEGGERE	1	0	52
243	ANIMALI	0	0	0
231	MOBILI E ARREDI PER LOCALI AD USO SPECIFICO	0	1	1
219	FABBRICATI RURALI	0	0	75
425	MANUTENZIONE STRAORD. MEZZI TRASP. STR.ATTR. USO SPECIFICO	0	0	0
212	VIE DI COMUNICAZIONE	0	0	0
230	MOBILI E ARREDI PER ALLOGGI E PERTINENZE	0	1	6
266	MANUTENZIONE STRAORDINARIA FABBRICATI RURALI	0	0	71
259	MANUTENZIONE STRAORDINARIA DI VIE DI COMUNICAZIONE	0		0
270	MANUT. STRAORD. BENI DI IMPIANTI SPORTIVI	0		
274	MANUT. STRAORD. DI MOBILI E ARREDI	0	0	0
242	STRUMENTI MUSICALI	0	0	0
222	STRADE FERRATE E RELATIVI MATERIALI D'ESERCIZIO		0	24
269	MANUT. STRAORD. BENI DI STRADE FERRATE E RELATIVI MATERIALI		1	5
279	MANUTENZIONE STRAORD. DI MATERIALE BIBLIOGRAFICO		0	0
	TOTALE	5.490	4.126	3.285

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Con riferimento alle rimanenti voci di cui alla tavola 4, ordinate in senso decrescente sulla base del valore assoluto dell'esercizio 2021, si osserva che i pagamenti di importo maggiore (superiore ai 50 milioni) sono destinati ad una dozzina di finalizzazioni; risultano in primo piano le spese per opere dell'ingegno, per mezzi di trasporto aerei e di altro tipo, ma anche per fabbricati militari e molto per hardware e manutenzione⁵⁰.

Nella tavola successiva, per le voci diverse da quella residuale ("altri investimenti"), corrispondenti a circa 1,5 miliardi, si effettua un'aggregazione per macro-tipologia⁵¹.

Vi si evidenzia che è la spesa per beni immateriali e quella per mezzi di trasporto ad avere nel 2021 il ruolo maggiore, con pagamenti pari rispettivamente a circa 482 milioni (nel 2020 pari a 317 milioni) e 394 milioni. Nell'ambito della spesa per i beni immateriali rientra soprattutto quella afferente alle opere dell'ingegno (per 293 milioni a fronte di 317 milioni nel 2020), per hardware (85 milioni a fronte di circa 67 milioni nel 2020) e per brevetti (71 milioni a fronte di circa 100 milioni nel 2020).

Con riferimento alla spesa per i mezzi di trasporto si segnala la spesa per mezzi aerei pari a circa 167 milioni (154 milioni nel 2020) e veicoli stradali leggeri per circa 100 milioni (83 milioni nel 2020). Nel 2019 si osserva altresì che in tale aggregato la spesa più elevata è stata per mezzi di trasporto marittimo per circa 154 milioni laddove nel 2021 supera di poco i 63 milioni (36 milioni nel 2020).

⁵⁰ L'importante ruolo che la componente di manutenzione ("maintenance") della spesa per investimenti pubblici può avere nelle politiche di rilancio della crescita è stato sottolineato, con riguardo alla fase pandemica, dal Fondo Monetario Internazionale (si veda *Fiscal Monitor*, October 2020).

⁵¹ Ad eccezione della voce relativa ad altri investimenti (codice 428), per le altre tipologie di spesa è stata operata la seguente aggregazione:

- **beni immateriali**: opere dell'ingegno (cod. 206), brevetti (cod. 207), diritti d'autore (cod. 208), avviamento (cod. 209) diritti reali di godimento (cod. 210), hardware (cod. 233);
- **beni materiali**: impianti ed attrezzature (cod. 232), materiale bibliografico (cod. 241), strumenti musicali (cod. 242), animali (cod. 243);
- **mobili, macchinari ed arredi**: macchine per ufficio (cod. 228), mobili ed arredi per ufficio (cod. 229), mobili ed arredi per alloggi e pertinenze (cod. 230), mobili ed arredi per locali ad uso specifico (cod. 231);
- **mezzi di trasporto**: mezzi di trasporto stradali leggeri (cod. 224), mezzi di trasporto stradali pesanti (cod. 225), mezzi di trasporto aerei (cod. 226), mezzi di trasporto marittimi (cod. 227), mezzi di trasporto stradali attrezzati per uso specifico (cod. 404);
- **infrastrutture di trasporto**: vie di comunicazioni (cod. 212), infrastrutture portuali e aeroportuali (cod. 214), strade ferrate e relativi materiali d'esercizio (cod. 222);
- **opere pubbliche**: opere la sistemazione del suolo (cod. 213), fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo (cod. 215), fabbricati industriali e costruzioni leggere (cod. 216), fabbricati militari (cod. 217), fabbricati rurali (cod. 218), opere destinate al culto (cod. 219), beni di valore culturale storico archeologico ed artistico (cod. 220), infrastrutture idrauliche (cod. 221), impianti sportivi (cod. 223); fabbricati civili ad uso commerciale e governativo (cod. 426)
- **manutenzione straordinaria di infrastrutture di trasporto**: manutenzione straordinaria di vie di comunicazione (259), manutenzione straordinaria di infrastrutture portuali e aeroportuali (cod. 261), manutenzione straordinaria di strade ferrate (cod. 269);
- **manutenzione straordinaria di opere pubbliche**: manutenzione straordinaria di fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo (cod. 260), manutenzione straordinaria di opere la sistemazione del suolo (cod. 262), manutenzione straordinaria di opere infrastrutture idrauliche (cod. 263), manutenzione straordinaria di fabbricati industriali e costruzioni leggere (cod. 264), manutenzione straordinaria di fabbricati militari (cod. 265), manutenzione straordinaria di fabbricati rurali (cod. 266), manutenzione straordinaria di beni di valore culturale storico e archeologico (cod. 267), manutenzione straordinaria di opere destinate al culto (cod. 268), manutenzione straordinaria di impianti sportivi (cod. 270); manutenzione straordinaria fabbricati civili ad uso commerciale e governativo (cod. 423)
- **manutenzione straordinaria di mezzi di trasporto**: manutenzione straordinaria di mezzi di trasporto stradali pesanti (cod. 271), manutenzione stradale di mezzi di trasporto aerei (cod. 272), manutenzione stradale di mezzi di trasporto marittimi (cod. 273), manutenzione straordinaria di mezzi di trasporto stradale attrezzati ad uso specifico (cod. 425);
- **manutenzione straordinaria di beni materiali**: manutenzione straordinaria di mobili e arredi (cod. 274), manutenzione straordinaria di impianti e attrezzature (cod. 275), manutenzione straordinaria di materiale bibliografico (cod. 279);
- **manutenzione straordinaria di beni immateriali**: manutenzione straordinaria di hardware (cod. 276), manutenzione straordinaria di software (cod. 277).

TAVOLA R.2

INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLO STATO— DATI PAGAMENTI SIOPE 2021-2019
PER AGGREGATI DI SPESA

(in milioni)

OGGETTO DI SPESA	2021	2020	2019
ALTRI INVESTIMENTI	4.041	2.676	2.143
BENI IMMATERIALI	482	525	324
BENI MATERIALI	68	107	49
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	3	1	45
MANUTENZIONE STRAORDINARIA DI BENI IMMATERIALI	75	81	82
MANUTENZIONE STRAORDINARIA DI BENI MATERIALI	14	13	13
MANUTENZIONE STRAORDINARIA DI INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	18	13	6
MANUTENZIONE STRAORDINARIA DI OPERE PUBBLICHE	118	110	128
MANUTENZIONE STRAORDINARIA MEZZI DI TRASPORTO	40	53	32
MEZZI DI TRASPORTO	394	311	258
MOBILI MACCHINARI ARREDI	11	7	47
OPERE PUBBLICHE	225	226	159
Totale complessivo	5.490	4.123	3.285

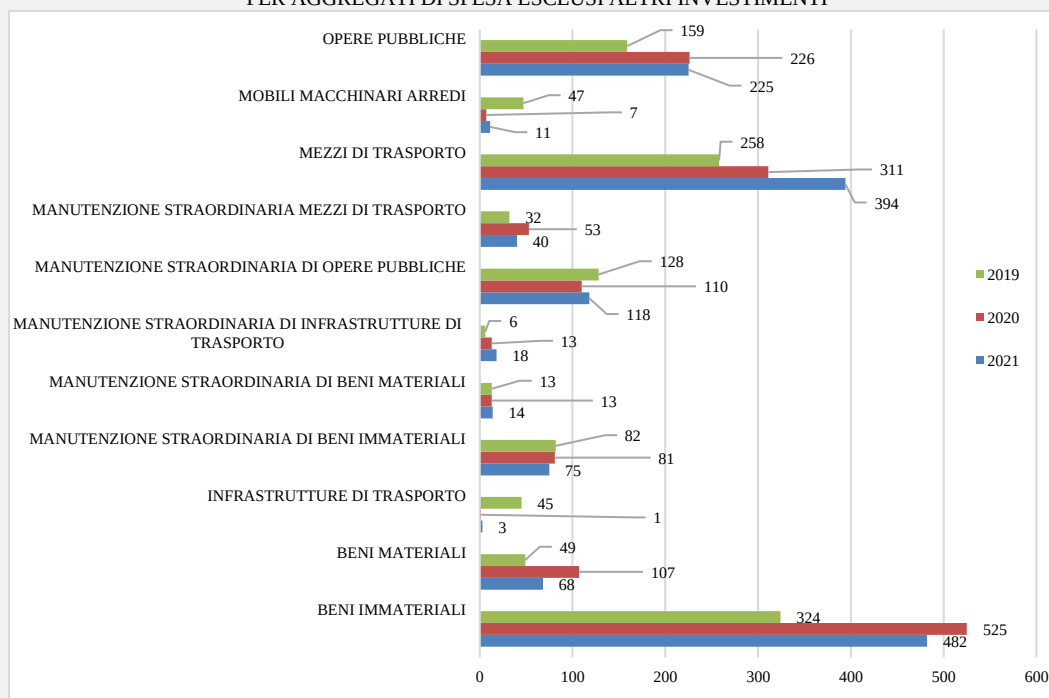
Nota: a differenza dei dati relativi agli Enti territoriali, per quanto riguarda lo Stato, SIOPE non opera un'aggregazione dei singoli; pertanto, nella tavola l'aggregazione viene effettuata come puro esercizio sulla base di oggetti di spesa omogenei.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE/Banca d'Italia

L'altro importante filone di spesa attiene alle opere pubbliche. Nel 2021 tale voce è stata pari a circa 225 milioni (226 milioni nel 2020). Principalmente essa è riferita a fabbricati militari per circa 117 milioni (107 milioni nel 2020) e a fabbricati civili ad uso commerciale e governativo per 40 milioni (51 milioni nel 2020).

GRAFICO R.2

INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLO STATO— DATI PAGAMENTI SIOPE 2019-2021
PER AGGREGATI DI SPESA ESCLUSI ALTRI INVESTIMENTI

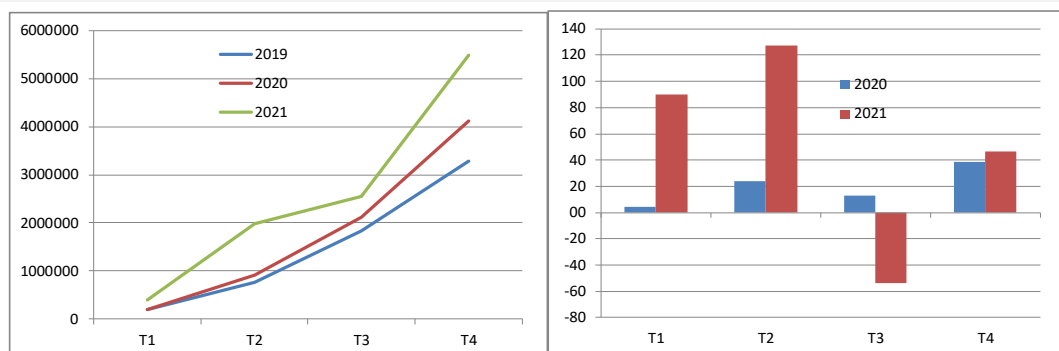


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE/Banca d'Italia (dati in milioni)

Un ultimo aspetto di interesse è quello delle dinamiche infra-annuali della spesa. Nel Grafico 3 si sfruttano le informazioni messe a disposizione al riguardo da SIOPE e si evidenziano i profili trimestrali della spesa complessiva nonché gli andamenti della stessa, sempre per i trimestri di ciascun anno del triennio considerato, cumulati (pannello di sinistra). L'accelerazione del 2021 risulta evidente se si considera l'intero esercizio, ma risulta altrettanto evidente come nell'anno in questione il terzo trimestre abbia fatto segnare una battuta d'arresto, con un tasso di variazione tendenziale negativo che ha in parte attenuato il processo di ripresa. Il calo in parola, che risulta particolarmente pronunciato proprio sulla voce residuale di cui si diceva, è responsabile del cambio di traiettoria della linea verde nel pannello di sinistra, traiettoria che viene poi recuperata grazie all'andamento dei pagamenti negli ultimi tre mesi del 2021.

GRAFICO R.3

INVESTIMENTI FISSI LORDI- PAGAMENTI TRIMESTRALI SIOPE 2021-2019
(VAR % SULLO STESSO TRIM. DELL'ANNO PRECEDENTE - PANNELLO DESTRO;
VALORI CUMULATI N MILIONI -PANNELLO SINISTRO)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

1. Premessa 1.2. Considerazioni di sintesi. 1.2.1. L'attività di riscontro sulle contabilità di tesoreria. 1.2.2 La verifica delle attività e passività finanziarie.

1.2.3 Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte

2. Conto generale del patrimonio dello Stato; 2.1. *Le risultanze complessive;*

3. Attività e passività finanziarie; 3.1. *Attività e passività a finanziarie a breve termine;* 3.2. *La gestione di tesoreria;* 3.2.1. I crediti di tesoreria; 3.2.1.1. Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria; 3.2.1.2. Le operazioni di tesoreria; 3.2.1.3. Pagamenti da regolare; 3.2.1.4. Altri crediti; 3.2.2. I debiti di tesoreria; 3.2.2.1. Debito fluttuante; 3.2.2.2. Conti correnti; 3.2.2.2.1. Conti correnti intestati a Cassa Depositi e Prestiti; 3.2.2.3. Altre gestioni; 3.2.3. La gestione di Tesoreria e l'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria da parte della Corte dei conti; 3.3. *Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine;* 3.3.1. Attività finanziarie di medio lungo termine; 3.3.1.1. Azioni quotate e non quotate; 3.3.1.2. Altre partecipazioni; 3.3.1.3. Anticipazioni attive; 3.3.1.4. Altri conti attivi; 3.3.2. Passività finanziarie di medio lungo termine; 3.3.2.1. La gestione del debito statale. I debiti redimibili; 3.3.2.2. Oneri del debito; 3.3.2.3. Strumenti finanziari derivati; 3.3.2.4. Operazioni di riduzione del debito e Fondo ammortamento titoli di Stato; 3.3.2.4.1. Concambio e riacquisto; 3.3.2.4.2. Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (FATS); 3.3.2.5. Debiti diversi. In particolare, i residui passivi perenti; 3.3.2.5.1. Residui passivi perenti; 3.3.2.6. Anticipazioni passive

4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte: 4.1. *Il patrimonio immobiliare dello Stato;* 4.2. *I beni del Demanio marittimo;* 4.3. *Valorizzazione e dismissione dei beni immobili;* 4.3.1. Vendita di beni immobili; 4.3.2. Altre iniziative finalizzate alla valorizzazione ed alla dismissione degli immobili; 4.3.3. Invimit S.g.r. S.p.A.; 4.3.4. Ministero della difesa; 4.3.5. Valorizzazione del patrimonio immobiliare gestito dall'Agenzia del demanio; 4.4. *Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato;* 4.4.1. Locazioni passive e copertura dei fabbisogni allocativi delle Amministrazioni, attraverso immobili in uso governativo, locazioni, permuta e acquisti; 4.4.2. Interventi manutentivi; 4.4.3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici pubblici e delle scuole; 4.5. *Introiti da locazioni e concessioni*

1. Premessa

Il Conto generale del patrimonio dello Stato¹ al 31 dicembre 2021 è stato trasmesso alla Corte dei conti, in forma dematerializzata, contestualmente al Conto del bilancio, in data 27 maggio 2022².

Gli elementi del “Conto” sono definiti dall’art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009³, nonché dall’art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997 e dal decreto interministeriale applicativo 18 aprile 2002.

Il Conto del patrimonio è distinto in due *Sezioni*, precedute da una *Nota preliminare*:

- la sezione I presenta le risultanze dei componenti attivi e passivi del patrimonio dello Stato, raccordandoli alla classificazione del Sistema europeo dei conti (SEC)⁴. Il documento è ripartito in quattro macroaggregati, suddivisi in ulteriori quattro livelli di dettaglio, come previsto dal ridetto decreto ministeriale, che ha stabilito anche i criteri di valutazione;
- la sezione II riassume i movimenti patrimoniali derivanti da accertamenti e impegni di bilancio, raccordandoli con le risultanze del ridetto conto.

Seguono tre prospetti, recanti gli elementi del patrimonio distinti in base ai ministeri che li hanno in gestione, nonché quattro appendici (le prime due recanti le consistenze e le variazioni dei beni mobili e immobili; le altre la situazione dei residui passivi perenti e le schede informative sulla gestione delle società partecipate dallo Stato).

Il Conto del patrimonio è poi corredato, ai sensi dell’art. 36, comma 4, della legge n. 196 del 2009, del “Conto del dare e dell’avere” della Banca d’Italia, che svolge il servizio di tesoriere dello Stato (oltre che di cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito), con allegati i prospetti recanti il Movimento generale di cassa e Situazione del tesoro, la Situazione dei crediti e debiti di tesoreria⁵.

Fra i “*conti speciali*” prodotti unitamente al Conto del patrimonio vi sono, altresì, il *Movimento dei buoni ordinari del Tesoro*, il *Movimento degli ordini di pagamento per trasferimento fondi*, nonché l’elenco analitico dei conti accesi presso la Banca d’Italia (esposti fra i “*debiti di tesoreria*”) da parte di soggetti pubblici o privati abilitati da disposizioni normative (*Conti di soggetti esterni alla PA*, *Contabilità speciali*, *Contabilità speciali di Tesoreria unica*, *Conti correnti di enti della PA*).

1.2. Considerazioni di sintesi

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

¹ Il Conto del patrimonio costituisce la seconda parte del Rendiconto generale dello Stato ed espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio, l’indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell’anno nelle attività e nelle passività, finanziarie e patrimoniali, per effetto della gestione del bilancio o per altre cause, illustrando, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria e quella patrimoniale.

² A partire dall’esercizio finanziario 2013 (Circolare RGS n. 8/2014), il formato digitale costituisce la modalità esclusiva di predisposizione e trasmissione del Rendiconto, in attuazione del Codice dell’amministrazione digitale (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 82 del 2005), attraverso l’applicativo Ren.De. L’ambiente di raccolta, elaborazione e consultazione dei dati patrimoniali è il SIPATR (*Sistema del conto del Patrimonio*), applicativo integrato con il sistema IBIS (Inventario dei Beni Immobili dello Stato).

³ La norma ha riprodotto l’abrogato art. 22 della legge n. 468 del 1978.

⁴ Va precisato che lo Stato non si è ancora adeguato delle regole di redazione, per il Conto del patrimonio, dettate dal SEC2010 (regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, n. 549), per cui continua ad applicare le disposizioni del SEC 95 (Regolamento del Consiglio dell’Unione europea del 25 giugno 1996, n. 2223).

⁵ Prospetti denominati, nel Conto riassuntivo del Tesoro, *Gestione tesoreria - Partite Debitorie e Gestione tesoreria - Partite Creditorie*.

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.

1.2.1. L'attività di riscontro sulle 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 accreditamento, 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 71.216.724,00. Nel corso del 2021, è stato utilizzato l'importo di 71.186.088,38 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 a ogni tesoreria interessata 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.

1.2.2. La verifica delle attività e passività finanziarie

Nel 2021 si assiste a un notevole peggioramento patrimoniale (pari a quasi 217 miliardi), in riduzione, tuttavia, rispetto ai 299 miliardi del 2020, causato, in particolare, da un incremento delle passività finanziarie (215 miliardi), a fronte di attività in lieve diminuzione (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, per il 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 simile 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 C.D.P. S.p.A. 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).

1.2.3. 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'inefficacia 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 d.l. 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 titolo* 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.

2. Conto generale del patrimonio dello Stato

2.1. Le risultanze complessive

TAVOLA 1

CONTO DEL PATRIMONIO 2021 - ATTIVITÀ E PASSIVITÀ

(dati in euro)

Attività			
	Al 31/12/2021	Al 31/12/2020	Aumento/diminuzione
Finanziarie	666.490.675.898	671.530.436.457	-5.039.760.559
Non finanziarie prodotte	330.051.361.090	328.503.253.754	1.548.107.335
Non finanziarie non prodotte	4.483.006.203	4.048.435.685	434.570.518
Totali	1.001.025.043.190	1.004.082.125.896	
Differenza complessiva			-3.057.082.706

Passività			
	Al 31/12/2021	Al 31/12/2020	Aumento/diminuzione
Finanziarie	3.434.276.275.182	3.219.388.069.562	214.888.205.620
Totale			214.888.205.620

Eccedenza passiva			
Al 31/12/2020		2.215.305.943.666	
Al 31/12/2021	2.433.251.231.992		
Peggioramento patrimoniale			-217.945.288.326

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Conto del patrimonio

L'esercizio 2021 si chiude con un sensibile peggioramento patrimoniale (pari a 217,94 miliardi di euro), in riduzione rispetto al 2020 (299,39 miliardi), ma notevolmente superiore rispetto agli esercizi precedenti alla crisi economico-finanziaria conseguente alla pandemia da Covid-19 (nel 2019, 13 miliardi; nel 2018, 27 miliardi).

L'esposto peggioramento è da attribuire all'incremento delle "passività", la cui unica voce afferisce a quelle "finanziarie" (da 3.219 a 3.434 miliardi, per una differenza di quasi 215 miliardi), a cui si somma una lieve diminuzione delle "attività" (per poco più di 3 miliardi, da 1.004 a 1.001 miliardi), dovuta, in particolare, alla contrazione delle attività finanziarie (da 671,53 a 666,49 miliardi di euro).

Nel dettaglio, l'incremento delle passività finanziarie (per 214,88 miliardi di euro) ha fonte nell'aumento, da un lato, dei debiti di tesoreria (per 87,77 miliardi di euro) e, dall'altro, del debito pubblico, in particolare dei debiti redimibili a medio-lungo termine (per 93,41 miliardi di euro) e delle anticipazioni passive (per 43,30 miliardi di euro, da 30,77 a 74,08 miliardi). Quest'ultimo

sensibile incremento deriva, come meglio specificato in successivo paragrafo, dai prestiti concessi dalla Commissione europea allo Stato italiano nell'ambito del programma *Next generation EU*.

Rimangono sostanzialmente stabili i “*debiti diversi*” (monete in circolazione, residui passivi perenti, etc.), che si riducono di 945 milioni, mentre i residui passivi, costituenti una passività a breve termine, registrano, nel 2021, una contrazione per 8,65 miliardi di euro (da 196,91 a 188,26).

La differenza finale tra passività e attività produce un ulteriore aumento dello squilibrio patrimoniale (o, nei termini usati dal rendiconto, della “*eccedenza di passività*”), che tocca un nuovo livello massimo a 2.433 miliardi di euro (dopo averlo già raggiunto, nel 2020, con 2.215 miliardi), per un incremento percentuale del 9,84 per cento.

Dal punto di vista della provenienza, il peggioramento patrimoniale è imputabile sia alle “*operazioni patrimoniali che hanno avuto riflessi sul bilancio*” (palesanti un saldo negativo di 134,89 miliardi, in linea con il 2020, ma in netta crescita rispetto al 2019⁶) che alla “*diminuzione netta verificatasi negli elementi patrimoniali*” (per 23,46 miliardi⁷) che, infine, alla “*gestione del bilancio*”, che ha fatto registrare un disavanzo di 59,59 miliardi di euro (in apprezzabile riduzione rispetto al 2020, in cui era stato pari a 132,59 miliardi) a fronte degli avanzi rilevati nel 2019, per 42,8 miliardi, e nel 2018, per 23,9 miliardi).

Trattasi, ad eccezione del 2020, del più elevato tasso di crescita dello squilibrio patrimoniale negli ultimi dieci anni, come si può evincere dalla colonna “*variazione percentuale annua eccedenza di passività*” della tavola che segue.

TAVOLA 2

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

(in miliardi)

Anno	Attività finanziarie e non finanziarie	Variazione percentuale annua	Passività finanziarie	Variazione annuale passività (%)	Eccedenza passività	Variazione assoluta annua eccedenza di passività	Variazione percentuale annua eccedenza di passività
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

Le variazioni principali che hanno determinato la riduzione di 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), in particolare nei “*crediti di tesoreria*” (meno 5 miliardi) e nelle “*anticipazioni attive*” (meno 6 miliardi), mentre è cresciuto il valore dei *titoli diversi* dalle azioni (per 3 miliardi), nonché delle partecipazioni azionarie (per 926 milioni). Crescono, altresì, i residui attivi di bilancio (per 1,78 miliardi), profilo che palesa alcune difficoltà nella riscossione.

⁶ In cui il peggioramento dipendente dalle operazioni patrimoniali che hanno riflessi sul bilancio era stato pari a 40,12 miliardi di euro.

⁷ Valore in riduzione rispetto ai 28,12 miliardi del 2020, ma sempre in crescita rispetto ai 15,7 miliardi del 2019 e degli esercizi precedenti la crisi economico-finanziaria da pandemia.

Nello specifico, le attività finanziarie di medio-lungo termine hanno registrato, nel corso del 2021, una riduzione nella consistenza pari a 1,79 miliardi, prodotta, in particolare, dalla diminuzione delle “anticipazioni attive” (per 6 miliardi)⁸, mentre crescono per quasi 3 miliardi i “titoli diversi dalle azioni”⁹.

Per le “azioni ed altre partecipazioni”, gli aumenti hanno riguardato, in massima parte, le “azioni non quotate” (per 2,51 miliardi), mentre risulta in riduzione sia il valore delle “azioni quotate” (per 783 milioni)¹⁰ che delle “altre partecipazioni” (per 799 milioni).

L’aumento delle “attività non finanziarie prodotte” (da 328,50 a 330,05 miliardi di euro, per complessivi 1,54 miliardi) è dovuto, da un lato, al capitale fisso (per 799 milioni) e, dall’altro, agli “Oggetti di valore” (per 763 milioni), voce costituita, in prevalenza, dagli “Oggetti d’arte” (192,71 miliardi, totalmente imputati al Ministero della cultura), le cui principali componenti riguardano i “Beni archivistici” (165,69 miliardi), i “Beni artistici” (6,40 miliardi) ed i “Beni librari” (19 miliardi). I primi, in particolare, registrano un aumento per 717 milioni.

Le attività non finanziarie non prodotte, aggregato che comprende terreni, giacimenti e risorse biologiche non coltivate, aumentano leggermente (da 4,04 a 4,48 miliardi, per 434 milioni).

Le passività finanziarie, come accennato, registrano un notevole incremento (214,88 miliardi¹¹), principalmente a causa dei debiti a medio-lungo termine (cresciuti per 92,46 miliardi¹²), delle anticipazioni passive (per 43,3 miliardi) e dei debiti di tesoreria (per 87,77 miliardi¹³), mentre il debito fluttuante a breve termine si riduce per 7,79 miliardi di euro.

Diminuiscono i residui passivi (per 8,65 miliardi di euro), che, invece, nel 2020, avevano fatto registrare una notevole aumento (per 82,91 miliardi), mentre, all’interno dei debiti diversi (in lieve riduzione, da 216,99 a 216,04 miliardi di euro), si riducono nuovamente i residui passivi perenti (per 2,55 miliardi di euro, dopo i 4,87 miliardi del 2020).

3. Attività e passività finanziarie

Lo stock di attività finanziarie dello Stato al termine del 2021 è diminuito di 5,04 miliardi, passando da 671,53 a 666,49 (dopo essere cresciuto nel 2020); le passività finanziarie sono aumentate di 214,88 miliardi di euro, passando da 3.219,39 a 3.434,28 miliardi¹⁴.

Nel dettaglio, le attività finanziarie di breve termine presentano una diminuzione pari a 3,24 miliardi (da 330,23 a 326,99); le passività di breve termine, invece, hanno visto aumentare la loro consistenza di 79,12 miliardi (da 941,90 a 1.021,02).

Tali valori evidenziano, per le “attività”, una diminuzione, rispetto al 2020, dei crediti di tesoreria (per 5,02 miliardi) e dei residui attivi per denaro da riscuotere (per 252 milioni), con aumento dei residui attivi presso gli agenti della riscossione (per 2,03 miliardi).

Le passività finanziarie di breve termine, invece, rispetto alle consistenze del 2020, hanno visto una diminuzione dei residui passivi (per 8,65 miliardi) ed un aumento nei debiti di tesoreria

⁸ Tra le anticipazioni attive assumono rilevanza le movimentazioni dei “crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito”, che si riducono per 6,76 miliardi (a seguito di riscossione), mentre crescono i “fondi di rotazione” (per 1,65 miliardi).

⁹ L’aumento è dovuto, come meglio specificato in successivo paragrafo, alla costituzione, in seno alla Cassa Depositi e Prestiti, in aderenza al decreto-legge n. 34 del 2020, di un patrimonio destinato (“Patrimonio rilancio”), in cui sono stati conferiti beni e rapporti giuridici attivi facenti capo al MEF.

¹⁰ Come meglio esplicitato nell’apposito paragrafo, le partecipazioni azionarie in società controllate risultano avere una consistenza, a fine 2021 (dati da bilanci societari 2020) di 80,69 miliardi, riferita, per 57,68, a società non finanziarie e, per 22,98 a società finanziarie non bancarie.

¹¹ In riduzione, comunque, rispetto all’aumento per 321,35 miliardi registrato nel 2020 (per inciso, l’incremento, nel 2019, era stato pari a “soli” 19 miliardi).

¹² In netto calo, comunque, rispetto ai 138 miliardi di incremento registrati, invece, nel 2020.

¹³ Nel 2020 l’aumento era stato pari a 93,06 miliardi.

¹⁴ Si tratta di un incremento che, sia pure di misura maggiormente cospicua (come nel 2020, causa pandemia), si inserisce nella tendenza registrata nel corso degli anni. Le passività finanziarie ammontavano, infatti, a 3.219 miliardi nel 2020, 2.898 nel 2019, a 2.879 nel 2018, a 2.823 nel 2017 ed a 2.785 nel 2016.

(per 87,77 miliardi), di cui, in particolare, 95,47 per i conti correnti (e circa 90 milioni per *altre gestioni*); il debito fluttuante, invece, si riduce per 7,79 miliardi.

Di conseguenza, la “*Situazione del Tesoro*” (fondo di cassa, più crediti di tesoreria meno debiti di tesoreria), esposta in apposito conto speciale allegato al rendiconto dello Stato, è peggiorata, nel 2021, rispetto al 2020, di 92,79 miliardi di euro, in particolare in ragione di un incremento dei debiti di tesoreria (per 87,77 miliardi) e di una riduzione dei crediti di tesoreria (per 5,02 miliardi).

Nei paragrafi successivi è meglio illustrato l’andamento delle attività e passività finanziarie, distinte nella loro componente a breve termine e a medio-lungo termine¹⁵.

3.1. Attività e passività finanziarie a breve termine

Le attività finanziarie a breve termine sono diminuite per 3,24 miliardi, passando dai 330,24 miliardi di fine 2020 ai 326,99 a fine 2021.

Le passività a breve termine crescono, invece, per 79,12 miliardi (da 941,90 a 1.021,02).

Tali variazioni producono una “*eccedenza passiva*” di 694,03 miliardi (in aumento rispetto ai 611,67 di fine 2020, nonché, in particolare, rispetto ai valori registrati fino al 2019).

Nella seguente tavola sono poste a confronto attività e passività a breve termine nelle loro singole componenti.

TAVOLA 3

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ FINANZIARIE A BREVE TERMINE

(in miliardi)

	IV livello	Consistenza al 31.12					
		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Attività a breve termine	Biglietti, monete e depositi	0	0	0	0	0	0
	Crediti di tesoreria	131	109,4	116,6	106,1	119,1	114
	Residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione	40,7	44,8	39,3	46,3	46,1	48,1
	Residui attivi per denaro da riscuotere	171,5	159,2	164,6	169,9	165,0	164,7
	Totale attività	343,3	313,4	320,6	322,3	330,20	326,9
Passività a breve termine	Debiti di tesoreria	610,2	620,17	629,37	644,57	744,99	832,76
	Residui passivi	134,4	137,9	140,36	114,01	196,92	188,26
	Totale passività	744,6	758	769,7	758,57	941,90	1.021,02
	Eccedenza passiva	401,3	444,6	449,1	436,30	611,67	694,03

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Le componenti delle attività finanziarie a breve termine si mantengono su valori analoghi al 2020. I *Crediti di tesoreria* diminuiscono lievemente (da 119 a 114 miliardi). In particolare, a fronte di un incremento delle *Disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria provinciale* (per 4,49 miliardi di euro, da 42,01 a 46,5), diminuiscono per 9,9 miliardi i *Pagamenti da regolare*¹⁶ (mentre rimangono sostanzialmente stabili gli “*altri crediti*”).

I residui attivi rimangono invariati (da 165 a 164,7 miliardi), mentre i crediti affidati ad agenti della riscossione aumentano di 2 miliardi (da 46,1 a 48,1). Entrambe le voci confermano, dal punto di vista finanziario, rallentamenti nella capacità di riscossione.

¹⁵ Per la gestione dei residui si rinvia alla trattazione effettuata, nel presente volume, sui capitoli “*Le entrate dello Stato*” (per i residui attivi) e “*Le spese dello Stato*” (per i residui passivi). I residui passivi perenti rientrano, invece, nella categoria dei debiti a medio-lungo termine, per la cui trattazione si fa rinvio al successivo apposito paragrafo del presente capitolo.

¹⁶ Si tratta di una voce che, nel Conto riassuntivo del Tesoro, comprende non solo i pagamenti urgenti ai sensi dell’art. 14 del d.l. n. 669 del 1996, ma anche le anticipazioni alle regioni per la spesa sanitaria, alle Poste S.p.A. per la convenzione di tesoreria intercorrente con il MEF e per la gestione delle risorse del fondo FEOGA ai sensi del d.lgs. n. 165 del 1999.

L'evidenziato cospicuo incremento delle passività finanziarie a breve termine deriva, in primo luogo, dalla crescita dei debiti di tesoreria (da 744,99 a 832,76 miliardi di euro), dovuta, come meglio illustrato in prossimo paragrafo, per 95,47 miliardi, ai “conti correnti” detenuti presso la Tesoreria statale da soggetti, pubblici e privati, autorizzati dalla legge (da 622,14 a 717,61 miliardi)¹⁷. Lo stock di *debito fluttuante* (buoni ordinari del tesoro) ancora da rimborsare, invece, diminuisce, a fine 2021, di 7,79 miliardi (da 121,28 a 113,49 miliardi).

Si riducono i residui passivi (da 196,92 a 188,26 miliardi), dopo il notevole incremento registrato nel 2020 rispetto al 2019 (114,01 miliardi). Per le principali componenti si rinvia al capitolo della presente relazione sulla spesa, evidenziando che, in base ai dati forniti dal MEF-RGS, tratti dalla piattaforma dei crediti commerciali, lo stock dei debiti scaduti, presenti nei capitoli dei vari Ministeri, è diminuito fra 2020 e 2021 per circa 162 milioni di euro (da 1.328 a 1.166 milioni).

3.2. La gestione di tesoreria

3.2.1. I crediti di tesoreria

Le partite creditorie della *tesoreria* sono contemplate, nel Conto del patrimonio, tra le “attività finanziarie” e suddivise, al V livello di classificazione, nelle tre macro-voci “Disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria provinciale”, “Pagamenti da regolare” e “Altri crediti”, analizzate nei successivi paragrafi.

3.2.1.1. Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria

La voce, esposta nel Conto del patrimonio per 46,503 miliardi di euro, registra un incremento rispetto al 2020 (in cui si attestava a 42,01 miliardi) pari a 4,49 miliardi.

La posta è compresa, nel Conto riassuntivo del Tesoro (CRT), nella voce “Gestione disponibilità liquide” delle partite creditorie, che riporta l'insieme delle disponibilità (37,50 miliardi) presenti al 31 dicembre 2021 (34,01 miliardi a fine 2020) nel conto principale dello Stato detenuto presso Banca d'Italia, ovvero il *Conto disponibilità del tesoro per il servizio di Tesoreria*¹⁸, su cui transitano tutti gli incassi e i pagamenti (sia da operazioni di bilancio che di tesoreria)¹⁹.

A quest'ultimo, al fine di giungere al valore di 46,503 miliardi di euro esposto nel Conto del patrimonio²⁰, va sommato l'importo degli impieghi per le “Operazioni sui mercati finanziari” (c.d. *operazioni di tesoreria* o OPTES²¹) non ancora chiuse a fine anno, pari, in base ai dati del CRT, a 9 miliardi di euro, esposti, invece, nel *Modello 108T* della Banca d'Italia, fra i “Pagamenti da regolare in conto collettivi” (c.d. pagamenti in conto sospesi)²².

¹⁷ Anche nel 2020 la voce in parola era cresciuta per 93,35 miliardi.

¹⁸ Istituito dall'art. 4 della legge 26 novembre 1993, n. 483, in sostituzione del precedente *Conto corrente di Tesoreria*.

¹⁹ Il “Conto complementare delle riscossioni e dei pagamenti fatti per conto dello Stato dalle Tesorerie per l'esercizio finanziario 2021” prodotto dalla Banca d'Italia (di seguito, *modello 108T* o *Conto complementare*) riporta un saldo di euro 37.503.198.227, leggermente differente rispetto a quello esposto nel CRT (allegato al Conto del patrimonio), pari a 37.503.156.560.

²⁰ Anche l'analitica posta patrimoniale “Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale” riporta i medesimi importi esposti nel CRT, pari a euro 37.503.156.560,48. Sommando le operazioni sui mercati finanziari (euro 9.000.000.000), sempre incluse nella posta, si giunge al valore “disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria”, pari a 46.503.156.560,48.

²¹ Come precisato nel Conto riassuntivo del Tesoro, si tratta di operazioni di impiego, a breve o brevissimo termine, della liquidità in eccesso rispetto alle esigenze giornaliere della Tesoreria, effettuate dalla Banca d'Italia sul mercato monetario per conto del Tesoro (in aderenza al Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 11 novembre 2011).

²² La voce è costituita, in base alle risultanze acquisite da Banca d'Italia e MEF-RGS, per 9 miliardi di euro, da operazioni di impiego sul mercato monetario, non ancora chiuse al 31 dicembre 2021. Tuttavia, il valore netto esposto nei due documenti differisce leggermente: i sospesi collettivi ammontano, infatti, per il *modello 108T* della Banca d'Italia a euro 37.583.133.293; mentre la simmetrica posta dei *pagamenti da regolare* presenti nel Conto riassuntivo

TAVOLA 4

CONTO DI DISPONIBILITÀ DEL TESORO E FONDO DI CASSA 2021

(in euro)

Erario			Debito trasportato dal 2020 (B)	-503.726.582.244,28
	Incassi di competenza	925.912.894.601,30	Pagamenti di competenza	1.001.762.695.545,51
	Incassi conto residui	29.788.892.491,97	Pagamenti conto residui	46.443.325.893,55
	Incassi fuori bilancio*	173.027.959.333,67	Pagamenti fuori bilancio e BOT**	180.831.712.964,77
	Totale incassi (A)	1.128.729.746.426,94	Totale pagamenti (C)	1.229.037.734.403,83
	Saldo 2021 operazioni riconosciute (debito trasportato al 2022) D = A-B-C			-604.034.570.221,17
	Pagamenti non ancora riconosciuti		Titoli di spesa da regolarizzare	117.886,4
			Pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi	37.583.133.293,32
			Pagamenti per conto di amministrazioni autonome ancora da rimborsare***	38.775.825.147,50
			Rimaneza interessi BOT	0
Saldo 2021 operazioni non ancora riconosciute (E)			76.359.076.327,22	
Utilizzo del conto di disponibilità Erario (F = D+E)			-680.393.646.548,39	
Contabilità speciali ordinarie	Giacenze finali 2020	196.352.599.117,85		
	Incassi	1.670.792.964.151,09	Pagamenti	1.630.060.308.622,12
	Debito trasportato derivante da giacenze contabilità speciali ordinarie (G)			237.085.254.646,82
Contabilità speciali Tesoreria Centrale	Giacenze finali 2020	426.200.589.740,02		
	Incassi	848.832.867.713,77	Pagamenti	794.237.244.080,35
	Debito trasportato derivante da giacenze contabilità speciali di Tesoreria centrale (H)			480.796.213.373,44
Depositi provvisori numerario	Giacenze finali 2020	17.466.707,57		
	Incassi	12.315.540,14	Pagamenti	14.405.491,75
	Debito trasportato derivante da depositi provvisori in numerario (I)			15.376.755,96
Saldo conto di disponibilità del tesoro (L= F+G+H+I)				37.503.198.227,83
Depositi provvisori titoli	Giacenze finali	1.121.749.640,16		
	Incassi	279	Pagamenti	34
	Debito trasportato derivante da depositi provvisori in titoli (M)			1.121.749.885,16
Depositi C.D.P.	Debito trasportato derivante da depositi definitivi in titoli di Cassa DD.PP. (N)			1.577.519,35
Saldo fondo di cassa 2020 (O = L+M+N)				38.626.525.632,34

*Di cui 159.141.452.000 da collocamento di BOT; 5.787.985.616 per ordini di trasferimento fondi tra tesorerie dello Stato; 8.098.521.717 per "fondi somministrati" (pagamenti rimborsati da parte di amministrazioni autonome)

**Di cui 166.932.872.000 per rimborso BOT, 5.800.319.247 per ordini di pagamento per trasferimento fondi, 8.098.521.717 per pagamenti per conto di amministrazioni autonome.

***Di cui 33.628.831.727 a titolo di "sovvenzioni" a Poste italiane spa; 5.146.993.419 per pagamenti effettuati dalla Tesoreria che le amministrazioni autonome devono ancora rimborsare (PCM per 4.953.377.840; Corte dei conti, 74.758.800; Consiglio di Stato e TAR, per 35.925.320,62; Fondo edifici di culto, per 1.590.252; SNA, per 1.020.977; CNEL, per 1.208.258,96; altre, per 79.111.968).
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "modello 108T" della Banca d'Italia

Nella tavola 4, che sintetizza sia il *Conto del dare e dell'avere*, allegato al Conto del patrimonio che il *Conto delle riscossioni e dei pagamenti effettuati per conto dello Stato dalle tesorerie nel 2021* (reso, come detto, dalla Banca d'Italia), si evidenziano i saldi iniziali, i flussi finanziari e i saldi finali di ciascuna delle componenti del *Conto* in esame: *Erario* (nel quale sono registrati quelli generati dalla gestione del bilancio dello Stato, nonché *fuori bilancio*²³, per

del Tesoro, allegato al Conto del patrimonio, ammontano a euro 28.583.292.847, che, sommati ai 9 miliardi di euro delle operazioni di tesoreria, giunge all'importo di euro 37.583.292.847.

²³ Si tratta di una voce composita di pagamenti effettuati dalla Tesoreria, ma non esposti nel bilancio dello Stato, riferiti, principalmente al rimborso di buoni ordinari del Tesoro (per 166,93 miliardi) e ad ordini di pagamento per trasferimento fondi fra tesorerie, che integrano una mera "*partita di giro*" per il bilancio (per 5,8 miliardi). A questi ultimi, riportati fra le "*Spese fuori bilancio*" del *Modello 108T* (per 172,73 miliardi), sono aggiunti, in tavola, i pagamenti per conto di amministrazioni autonome già rimborsati nel corso dell'esercizio (per 8,09 miliardi), esposti autonomamente nel *Modello 108T*.

sospesi di tesoreria²⁴, e per conto di amministrazioni autonome non ancora rimborsati²⁵), *Contabilità speciali* (ordinarie e della tesoreria centrale) e *Depositi* (in numerario, in titoli, della Cassa depositi e prestiti).

Le operazioni esposte ricostruiscono la composizione del “Saldo del Conto di disponibilità del Tesoro”, che, come detto, al 31 dicembre 2021, è stato pari a 37,5 miliardi (34,02 miliardi a fine 2020; 11,48 a fine 2019) e del “Saldo del fondo di cassa”, pari a 38,63 miliardi (35,14 miliardi a fine 2020; 12,61 a fine 2019), che comprende i depositi in titoli.

Le operazioni di incasso e pagamento hanno generato, nel corso degli anni, un debito dello Stato verso la Tesoreria, indicato nella parte “Erario” (Tavola precedente, *lettera F*), pari, a fine 2021, a 680,39 miliardi. Quest’ultimo se nel 2018, era sceso al di sotto dei 500 miliardi, grazie soprattutto alla consistente eliminazione dei sospesi collettivi²⁶, dal 2019 ha ripreso a risalire (517,8 miliardi; 588,5 al termine del 2020).

Il ridetto debito deriva, per 604,03 miliardi (in sensibile incremento rispetto ai 503,3 del 2020 e 423,41 del 2019) da c.d. “operazioni riconosciute” (sia contabilizzate nel bilancio dello Stato che fuori bilancio) e, per i rimanenti 76,36 (in riduzione rispetto al 2020, in cui ammontava a 84,83 miliardi), da c.d. “operazioni non riconosciute”, che determinano crediti per la Tesoreria.

Nel dettaglio, le operazioni non riconosciute sono composte, principalmente, dai “pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi” (diminuiti a 37,58 miliardi, rispetto ai 46,42 di fine 2020 ed ai 58,11 del 2019) e dai “pagamenti per conto di amministrazioni autonome da rimborsare” (che crescono lievemente, da 38,34 a 38,77 miliardi, dopo l’aumento registrato anche nel 2020, da 34,95 a 36,23).

La voce dei *pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi* si riduce in ragione della contrazione veri e propri *sospesi di tesoreria*, che palesano una diminuzione (da 38,49 a 28,58 miliardi), dovuta, come risulta dal CRT, soprattutto dalla forte riduzione della voce “Altri pagamenti da regolare” (dai 5,99 miliardi del 2020²⁷ ai 459 milioni a fine 2021). Ciò a differenza del 2020, in cui si era assistito ad una sensibile diminuzione delle *operazioni di tesoreria* (c.d. OPTES), ovvero dei collocamenti di liquidità presso terzi che, a fine anno, non sono ancora chiusi (passati, nel 2021, da 8 a 9 miliardi di euro),

La componente delle anticipazioni alle regioni per il finanziamento della spesa sanitaria, che, fra 2018 e 2020, aveva registrato un netto calo (pari a circa 32 miliardi), vede un’ulteriore contrazione a fine 2021 (per circa 2,4 miliardi). Anche i pagamenti urgenti previsti dall’art. 14 del d.l. n. 669 del 1996 (c.d. SOP²⁸), dopo essere cresciuti da 0,6 a 2,2 miliardi fra 2018 e 2019, ed essersi ridotti a 992 milioni nel 2020, diminuiscono nuovamente fino a 908 milioni.

Le altre due componenti rilevanti della voce in parola sono costituite dalle giacenze relative alla convenzione fra il Tesoro e le Poste (per la gestione dei servizi di cassa prestati dalla seconda), che aumentano da 3,76 a 4,03 miliardi, e le anticipazioni a favore dell’AGEA per la gestione del fondo europeo FEOGA²⁹, che diminuiscono per circa 700 milioni euro (da 6,19 a 5,57 miliardi).

Nella voce “*Pagamenti per amministrazioni autonome da rimborsare*”, invece, sono ancora in aumento gli esborsi effettuati dalla Tesoreria che le amministrazioni dotate di autonomia

²⁴ Si tratta di pagamenti effettuati dalla Banca d’Italia in attesa di essere regolarizzati con l’emissione di apposito ordinativo di spesa da parte dello Stato e, come tali, riportati anche nella voce “*Pagamenti da regolare*” del CRT (pagamenti urgenti ed ex art. 14 del d.l. 669 del 1996; anticipazioni a Regioni per finanziamento spesa sanitaria; per i fondi FEOGA ex d.lgs. 165/1999, etc.), esposti in tavola per 37,58 miliardi.

²⁵ Si tratta dell’importo (euro 38.775.825.147,50) esposto nella *Tavola V.C* (colonna “*Da ricevere*”) del *Modello 108T*, a cui fa riscontro, nel Conto del patrimonio (e nel CRT allegato) alla voce “*Altri crediti*”, che riporta, tuttavia, anche in questo caso, per un importo leggermente differente (euro 38.945.206.512,52).

²⁶ Passati dai 76,4 miliardi del 2017 ai 49,5 del 2018, e ridotti ancora a 46,4 a fine 2020 ed a 37,58 a fine 2021.

²⁷ In proposito, il competente Ispettorato della RGS aveva precisato trattarsi, in assoluta prevalenza (5,85 miliardi), delle anticipazioni di tesoreria autorizzate da norme di legge approvate verso la fine del 2020 (decreti-legge n. 137, n. 154 e n. 157, recepiti dalle leggi di conversione del d.l. n. 137 del 2020, n. 176 del 2020), non regolarizzate al termine dell’esercizio con l’emissione di appositi ordinativi di pagamento.

²⁸ Speciali ordini di pagamento, previsti e disciplinati, come accennato, dall’art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30.

²⁹ Erogate ai sensi dell’art. 5, comma 6, d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165, ora sostituito dal d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74.

di bilancio³⁰ devono rimborsare (da 4,69 a 5,07 miliardi, mentre erano pari a 2,55 miliardi a fine 2019), mentre rimane invariato l'importo delle sovvenzioni erogate, a suo tempo, dalla Tesoreria alle Poste per la corresponsione delle pensioni da parte dell'INPS (33,63 miliardi di euro)³¹.

3.2.1.2. Le operazioni di tesoreria

Le operazioni di tesoreria³² condotte nel 2021 (in linea con quanto avvenuto negli ultimi esercizi) sono state esclusivamente di impiego, non di raccolta³³.

I dati forniti dal Dipartimento del Tesoro evidenziano come gli strumenti di gestione della liquidità in parola (oscillanti da pochi giorni fino a qualche mese) sono stati utilizzati per un ammontare complessivo pari, in corso d'anno, a “soli” 87 miliardi di euro³⁴ (a fronte dei 120,5 del 2020, dei 293 del 2019 e dei 342 miliardi del 2018).

Anche nel 2021, essendo i tassi di mercato a breve negativi, il deposito presso le controparti bancarie è stato oneroso, per lo Stato, per complessivi 43,55 milioni di euro (in aumento rispetto ai 35,62 del 2020).

Le OPTES sono operazioni necessitate dalle giacenze di tesoreria superiori ad un certo importo. Tuttavia, queste ultime derivano dai depositi di enti diversi dallo Stato (il saldo dell'Erario è negativo per 680 miliardi).

I ridetti conti sono generalmente infruttiferi, salvo alcune eccezioni, fra cui il conto 29814 detenuto da Cassa depositi e prestiti³⁵, che è remunerato sul cap. 3100 dello stato di previsione

³⁰ Si tratta, in prevalenza, della Presidenza del Consiglio dei ministri (4,57 miliardi), mentre inferiori sono le regolarizzazioni che devono effettuare altre amministrazioni autonome (Corte dei conti, 98,47 milioni; Consiglio di Stato e TAR, 16,03 milioni; Fondo edifici di culto, 5,06 milioni; SNA 1,62 milioni; CNEL 3,13 milioni; altre, 15,76).

³¹ Meglio illustrate al paragrafo relativo agli “Altri crediti” di tesoreria del presente capitolo.

³² Come accennato in precedenza, all'interno della voce “disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale” è contabilizzato lo stock di liquidità impiegato, al di fuori della Tesoreria, a seguito di operazioni di impiego della liquidità (acronimo OPTES), effettuate dalla Banca d'Italia su direttiva del Tesoro con una serie di controparti. Le operazioni di impiego della liquidità sono, pertanto, iscritte tra i crediti di tesoreria, in quanto riconducibili a depositi presso terzi (invece, eventuali operazioni di raccolta, in quanto depositi di terzi presso il Tesoriere, andrebbero iscritte tra i debiti di tesoreria).

³³ Le “operazioni di tesoreria” (OPTES) derivano da un progetto avviato dal MEF nel 2007, teso a gestire la liquidità e migliorare le capacità previsionali dei flussi di tesoreria e delle relative giacenze, sulla base della richiesta della Banca Centrale Europea (BCE) di agevolare la politica monetaria grazie ad una maggiore prevedibilità delle giacenze detenute dalla PA presso il Conto di disponibilità del Tesoro, risultate altamente variabili. Infatti, su tale conto non transitano soltanto i flussi dei conti aperti presso la Tesoreria dello Stato (tranne il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, detenuto presso Cassa depositi e prestiti), ma esiste anche un disallineamento temporale tra gli incassi, che si concentrano nella seconda metà del mese, e pagamenti dello Stato, che si concentrano nella prima. Dal 2011, con l'attuazione della riforma introdotta dall'art. 47 della legge n. 196 del 2009 e l'entrata in vigore della nuova “Convenzione per la gestione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili”, siglata tra Banca d'Italia e MEF il 22 marzo 2011 (e rivista in data 23 dicembre 2015), le disponibilità del Tesoro, precedentemente concentrate nel Conto disponibilità, sono state articolate in tre componenti, distintamente remunerate: un Conto disponibilità, che, coerentemente alle direttive della BCE, volte a ridurre la variabilità della base monetaria, è stato stabilizzato giornalmente su un importo obiettivo di 800 milioni di euro e remunerato fino a 1 miliardo, al tasso di riferimento di politica monetaria (cfr. art. 2 Convenzione); depositi a tempo, detenuti presso la Banca d'Italia, remunerati ai tassi di mercato EUREPO (EUROPEAN REPO MARKET), di durata corrispondente (art. 6 Convenzione); impieghi overnight o operazioni bilaterali presso il mercato monetario, per l'importo residuo, remunerati ai corrispondenti tassi di mercato (art. 5 Convenzione). La decisione del Consiglio direttivo della BCE (da ultimo aggiornata il 15 ottobre 2019) prevede un saldo massimo delle giacenze presenti nei conti riconducibili al Tesoro (conto disponibilità e conti assimilabili). Per gli importi eccedenti è previsto un tasso di interesse pari a zero, ovvero, se negativo, il tasso sui depositi applicato dalla BCE (c.d. tasso sulla deposit facility) che, per tutto il 2021, è stato pari a -0,50 per cento.

³⁴ L'importo corrisponde alla voce “incassi” delle “Operazioni sui mercati finanziari” delle “Partite creditorie” della Gestione tesoreria del CRT.

³⁵ L'art. 1, comma 390, della legge n. 190 del 2014, stabilisce che i conti correnti aperti presso la tesoreria dello Stato non siano produttivi di interessi, ad eccezione di quelli individuati nell'allegato 9 alla medesima legge, tra i quali il conto n. 29814 “Cassa depositi e prestiti - Gestione separata”, nonché quelli di “Poste Italiane S.p.A. – Bancoposta” (n. 20131, soggetti pubblici, e, n. 20137, soggetti privati) e 25046 di “Regione Abruzzo – Programma IPA”.

della spesa del MEF (con tassi superiori a quelli di rendimento dei BOT³⁶). Nel 2021 gli interessi maturati dalla società C.D.P. sono stimabili, al momento, in 3,076 miliardi di euro (contro i 3,05 nel 2020, i 2,21 nel 2019 ed i 3,21 nel 2018), di cui 1,638 nel primo semestre³⁷ (al tasso, calcolato ai sensi del d.m. 5 marzo 2020, del 2,08 per cento) e la restante quota (ancora da liquidare) per il secondo semestre (al tasso, non determinato in via definitiva, del 1,967 per cento).

Il MEF-RGS-IGB, in sede di interlocuzione istruttoria, ha comunicato che i conti correnti fruttiferi intestati a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. sono diventati due. Infatti, oltre al conto n. 29814, denominato “Cassa DP S.p.A. Gestione Separata”, è stato aperto il n. 25083, denominato “CDP S.p.A. Patrimonio Rilancio”, in aderenza all’art. 27, comma 18, del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (alimentato dal 2 agosto 2021).

Ai sensi dell’art. 35 del d.m. 3 febbraio 2021, n. 26 “Regolamento concernente i requisiti di accesso, condizioni, criteri e modalità degli investimenti del Patrimonio Destinato”, sulla giacenza di quest’ultimo conto viene corrisposto un interesse, determinato semestralmente sulla base di un tasso pari alla media aritmetica semplice dei tassi lordi di rendimento rilevati all’emissione dei BOT a sei mesi (emessi nello stesso semestre). Atteso che nel 2021 i tassi di rendimento in parola sono risultati negativi, lo Stato non ha corrisposto interessi. L’estratto conto, allegato alla risposta, conferma l’assenza di liquidazione di interessi, con l’indicazione della giacenza media giornaliera e di un saldo finale, al 31 dicembre 2021, pari a euro 7.273.902.976.

Per il primo dei conti indicati (il n. 29814), invece, lo Stato si è nuovamente trovato nelle condizioni di dover corrispondere a C.D.P. interessi passivi per remunerare giacenze che, determinando il superamento di una determinata soglia, in un secondo momento, ha dovuto reimpiegare presso terzi o presso la stessa Cassa depositi e prestiti, sempre a titolo oneroso, dati i tassi negativi del mercato dei depositi (come già rilevato da queste Sezioni riunite nelle relazioni allegate ai giudizi di parifica dei rendiconti 2018, 2019 e 2020).

Sul punto, il MEF ha evidenziato che la diversità di tasso praticato nelle operazioni, di segno opposto, effettuate con la C.D.P. deriva dalla loro diversa natura: quelle di deposito presso la Cassa rappresentano una gestione della liquidità di breve termine e, come tale, parametrata ai tassi (negativi) di mercato; quelle di provvista, derivanti dal conto gestione separata, invece, trovano titolo in una forma di raccolta a medio e lungo termine.

La combinazione delle due operazioni genera, comunque, un effetto finanziario negativo per il bilancio dello Stato.

3.2.1.3. Pagamenti da regolare

La voce, pari, a fine 2021, a 28,58 miliardi di euro³⁸ (in diminuzione rispetto ai 38,49 miliardi di fine 2020), è costituita, nel Conto riassuntivo del Tesoro, da nove partite:

³⁶ Sulle giacenze del conto in parola, al momento della trasformazione di Cassa Depositi e prestiti in società per azioni (2003) veniva applicato, ai sensi dell’art. 6, comma 2, del d.m. 5 dicembre 2003, un tasso pari alla media aritmetica tra la media dei tassi BOT a sei mesi e la media dell’indice mensile *Rendistato*, rilevato all’emissione nel semestre precedente. Con il d.m. 12 maggio 2016 n. 46630 il tasso è stato elevato ed è pari alla media ponderata (non più aritmetica semplice) tra la media dei tassi BOT a sei mesi (peso 20 per cento) e la media dei tassi BTP a 10 anni (peso 80 per cento). Come si legge nell’art. 17-*quater* del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito dalla legge 8 aprile 2016, n. 49 (sulla cui base è stato emanato il decreto del 2016), l’adeguamento del tasso di remunerazione è stato dovuto alla necessità di allinearli ai livelli di mercato, in relazione all’effettiva durata finanziaria delle giacenze del conto, vale a dire del risparmio postale, che, in assoluta prevalenza, ha una durata media superiore ai 10 anni. Con il d.m. 28 novembre 2018 il MEF ha modificato, dal secondo semestre 2018, il peso percentuale delle due componenti della media ponderata: per i tassi dei BOT a sei mesi, il 25 per cento (anziché il 20) e, per i tassi dei BTP a 10 anni, il 75 per cento (anziché l’80).

³⁷ Euro 591,52 per interessi su operazioni con valuta secondo semestre 2020.

³⁸ Esposta al netto delle operazioni di tesoreria sui mercati finanziari, c.d. OPTES, pari, a fine 2021, a 9 miliardi di euro. Il relativo valore è, invece, esposto al lordo nel “*modello 108T*” della Banca d’Italia e, come tale, riportato in Tavola 3 (37,58 miliardi di euro). Le operazioni di impiego dei fondi di tesoreria (OPTES) a cavallo di esercizio sono classificate, nel Conto del patrimonio dello Stato, nella voce “Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale” e, nel Conto riassuntivo del Tesoro, all’interno della voce “Gestione disponibilità liquide”.

- titoli stralciati in corso di regolazione (comprende quelli che, nel *Modello 108T*, sono definiti “titoli di spesa da regolarizzare”);
- cedole interessi BOT in scadenza (comprende quelle che, nel *modello 108T*, sono definite “rimanenza interessi BOT”);
- sette partite che riclassificano il c.d. *conto sospeso collettivi* della Banca centrale, il cui contenuto è previsto dall’art. 17, comma 1, lettere a), b), c) e d) delle “Istruzioni sui servizi di Tesoreria dello Stato” (d.m. 29 maggio 2007)³⁹.

Il *conto sospeso collettivi*, comprendendo somme pagate dalla Tesoreria che attendono il ripianamento attraverso un’imputazione al bilancio dello Stato, è considerato come un *credito di tesoreria* (e, nel Conto del patrimonio, fra i “Crediti” delle “Attività finanziarie”).

Nella Tavola che segue è riportata la composizione del conto in parola all’inizio ed al termine dell’esercizio (al netto delle operazioni di tesoreria, c.d. OPTES, pari, a fine 2021, a 9 miliardi), suddiviso in base all’esercizio finanziario di formazione, nonché i sospesi eliminati nel corso del 2021.

Come risulta dalla tavola 5, il “conto sospesi” è diminuito nel 2021 a 37,58 miliardi di euro, rispetto ai 46,42 del 2020 (esercizio in cui era aumentato rispetto ai 37,11 miliardi di fine 2019).

I dati comunicati da MEF-RGS-IGB confermano l’ammontare complessivo dello stock di pagamenti in conto sospeso al 31 dicembre 2021, pari, come detto, ad euro 37.583.133.293, di cui euro 4.036.211.756 riguardano le operazioni collegate alla gestione della convenzione tra il MEF e Poste S.p.A. per i servizi di tesoreria affidati alla seconda, euro 9.000.000.000 relativi alle operazioni di impiego sul mercato monetario (c.d. OPTES) ed euro 17.608.944.747 al finanziamento del Servizio sanitario nazionale (in riduzione rispetto ai 21,02 miliardi di fine 2020, dopo il consistente abbattimento, per 9,4 miliardi di euro, intervenuto fra 2018 e 2019)⁴⁰.

³⁹ Art. 17 Istruzioni del Tesoro, *Registrazione dei pagamenti in conto sospeso*:

1. Sono iscritti fra i pagamenti in conto sospeso:

a) i titoli di spesa pagati dei quali non è possibile la produzione in contabilità e precisamente:

1) i titoli di spesa collettivi, pagati in parte;

2) i titoli di spesa che una Tesoreria paga per conto di un’altra, fino a quando i titoli stessi non pervengano alla Tesoreria cui compete effettuare la contabilizzazione in esito definitivo;

3) i titoli di spesa, con esclusione degli ordini di pagamento su ruoli di spesa fissa, emessi a carico del bilancio dello Stato nonché, nei casi previsti, quelli emessi a carico dei bilanci delle Amministrazioni ed aziende autonome, rimasti insoluti alla fine di ogni esercizio e pagati in quello successivo, fino a quando non venga loro attribuita la nuova imputazione per la scritturazione in esito definitivo;

b) le provvigioni per la sottoscrizione dei buoni del tesoro poliennali;

c) il rimborso, per conto del MEF, di prestiti contratti all’estero in valuta diversa dall’euro;

d) gli altri pagamenti autorizzati dalla RGS ovvero previsti da disposizioni legislative o regolamentari.

2. È vietato alle Tesorerie scritturare in conto sospeso pagamenti diversi da quelli sopra elencati senza autorizzazione della RGS.

⁴⁰ A tal fine, un importante strumento di eliminazione dei sospesi di tesoreria è stato l’art. 1, commi 530-532, della legge n. 232 del 2016, nella stesura modificata dall’art. 46-septies introdotto dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, di conversione del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, che aveva consentito la cancellazione, dal conto del patrimonio, di 9,11 miliardi di euro di crediti di tesoreria relativi all’anticipo alle regioni a statuto ordinario della compartecipazione all’IVA di competenza di vari anni, per il cui pagamento definitivo erano stati, a tempo debito, assunti impegni, successivamente andati in perenzione. La cancellazione, che ha reso possibile anche quella delle partite contabili iscritte nei corrispondenti bilanci regionali, non è avvenuta attraverso una reinscrizione in bilancio dei corrispondenti residui passivi perenti, ma mediante una mera cancellazione di questi ultimi (che rappresentano debiti dello Stato verso la Tesoreria) contestualmente alla cancellazione del credito (della Tesoreria verso lo Stato). Non si è provveduto a reintegrare i fondi della Tesoreria, ma, semplicemente, ad elidere l’obbligo di reintegro, imputando in via definitiva ai conti di Tesoreria quelli che sono debiti dello Stato, che sono eliminati dalle scritture contabili del conto del patrimonio.

TAVOLA 5

CONTO SOSPESI

(in euro)

	Importo al 31.12.2020	Numero partite 2020	Importo al 31.12.2021	Numero partite 2021	Sospesi 2020 eliminati nel 2021
2021			22.960.208.287	16.398	
2020	30.795.988.505	15.130	6.446.405.660	14254	24.349.582.845
2019	4.022.333.135	13.746	1.751.633.947	13623	2.270.699.189
2018	4.039.685.399	15.108	1.014.853.074	15005	3.024.832.324
2017	2.256.575.384	11.560	2.125.007.106	11300	131.568.278
2016	4.111.037.658	9.926	2.151.828.220	9471	1.959.209.438
2015	21.103.600	1.619	19.875.264	1541	1.228.336
2014	8.259.337	356	5.279.843	167	2.979.494
2013	8.596.083	362	8.534.855	176	61.228
2012	6.905.337	843	6.593.417	162	311.920
2011	8.260.948	449	7.709.785	148	551.163
2010	14.316.835	1.904	10.415.858	161	3.900.978
2009	12.121.993	450	9.303.980	164	2.818.013
2008	14.855.819	600	13.054.673	198	1.801.146
2007	59.002.894	358	52.420.864	188	6.582.030
2006	208.986	423			208.986
2005	693.235	473			693.235
2004	1.432.912	453			1.432.912
2003	1.539.532	1.211			1.539.532
2002	503.049.543	2.758	500.000.000	1	3.049.543
2001	511.096.106	2.804	500.008.461	1	11.087.645
2000	10.466.504	4.134			10.466.504
1999	2.434.878	2.236			2.434.878
1998	1.514.559	2.476			1.514.559
1997	1.142.014	290			1.142.014
1996	2.482.672	76			2.482.672
1995	957.659	295			957.659
1994	446.579	123			446.579
1993	282.796	59			282.796
1992	205.094	48			205.094
1991	347.676	88			347.676
1990	472.092	79			472.092
1989	219.840	34			219.840
1988	67.937	34			67.937
1987	9.797	50			9.797
1986	12.356	50			12.356
1985	17.214	24			17.214
1984	5.942	23			5.942
1983	75.849	35			75.849
1981	74	3			74
1979	307	1			307
Totale complessivo	46.418.225.083	90.691	37.583.133.293	82.958	31.795.300.076

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

Altra rilevante voce di “*pagamenti da regolare*” (inclusa nel *conto sospesi collettivi*) deriva dalle anticipazioni per gli interventi finanziati dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA), ai sensi del d.lgs. 165 del 1999, che vedono una contrazione di circa 600 milioni (da 6,19 a fine 2020 a 5,57 nel 2021). Con riferimento alle partite da sistemare per anticipazioni a favore di AGEA e degli altri organismi pagatori regionali sui fondi FEOGA, a partire dal 2019, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, è stato istituito,

nello stato di previsione del MEF, un apposito capitolo⁴¹, avente una dotazione annua di 500 milioni di euro. Nel maggio 2019 il MEF ha provveduto al primo reintegro delle anticipazioni di tesoreria, a cui ha fatto seguito, nel 2020, uno ulteriore di pari importo. Tali reintegri si affiancano alle usuali sistemazioni funzionali al progressivo ripiano delle anticipazioni in questione. Nel corso del 2021, il reintegro è stato operato per 700 milioni di euro.

Le “*Anticipazioni a Poste S.p.A.*” hanno registrato un aumento (da 3,78 a 4,04 miliardi). Le relative movimentazioni sono disciplinate da apposita convenzione, stipulata tra il MEF e Poste Italiane, che si rinnova con cadenza triennale, in base alla quale la seconda è autorizzata ad effettuare prelevamenti di fondi dalla Tesoreria per far fronte a esigenze di cassa connesse allo svolgimento delle attività affidate dal MEF⁴². All’atto dei prelevamenti, il relativo importo è scritturato in conto sospeso presso la Tesoreria centrale, mentre l’eliminazione avviene nel momento della rendicontazione, giornaliera, delle operazioni. L’importo dei pagamenti scritturati in conto sospeso a fine 2021 è maggiore rispetto a inizio anno, in quanto sono state effettuate minori regolazioni contabili.

I *pagamenti urgenti*, effettuati ai sensi del, già citato, art. 14 del d.l. n. 669 del 1996, vedono una lieve contrazione (da 992 a 908,60 milioni di euro), che, tuttavia, conferma il contenimento registrato negli ultimi esercizi (nel 2019 erano pari a 2,23 miliardi). Con riguardo a questi ultimi, il MEF-RGS-IGB ha riferito che, ai sensi dell’art. 34, comma 10, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, per il 2020, la dotazione del “*Fondo da assegnare per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso*”, iscritto nello stato di previsione del MEF, era stata incrementata per 90 milioni di euro. In base a quanto riferito dal MEF-RSG, poiché il ridetto decreto-legge era stato convertito in prossimità della chiusura dell’esercizio finanziario, non era stato possibile procedere alla regolazione contabile a valere su tali fondi (anche per le difficoltà, in alcuni casi, nell’individuazione dell’amministrazione competente)⁴³.

In attuazione della predetta disposizione, nel mese di agosto 2021 il Dipartimento RGS ha emesso un ordine di pagare dell’importo di euro 71.216.724 (a valere sul capitolo n. 3035), in favore della Banca d’Italia per la sistemazione dei pagamenti scritturati in conto sospeso risalenti nel tempo. A conclusione delle operazioni di sistemazione contabile, la Banca d’Italia ha fornito l’elenco delle singole partite regolate, come stabilito dalla norma, per la successiva comunicazione alle Amministrazioni competenti.

L’esame delle operazioni di regolazione effettuate ha consentito di accertare che l’importo totale di euro 71.216.723 è stato regolato, per euro 71.186.088, utilizzando le risorse sopra indicate e, per euro 30.634,74, con quelle pervenute dalle amministrazioni competenti. L’importo di euro 30.635,62, somma residuale non utilizzata, è stato riversato all’entrata del bilancio dello Stato, Capo X, capitolo 2368, articolo 8 (ricevuta n. 160684 del 14 marzo 2022).

Nel 2020 l’incremento complessivo del conto sospesi collettivi (da 37,17 a 38,50 miliardi di euro) era derivato dalla voce “*Altri pagamenti da regolare*” (che da 144 milioni di euro era aumentata fino a 5,99 miliardi). In proposito, il MEF-RGS aveva evidenziato come le norme per l’emergenza da “Covid-19” hanno previsto la possibilità di ricorrere, ove necessario, ad anticipazioni di tesoreria. Pertanto, alla fine del 2020, risultavano da regolare le anticipazioni relative ai pagamenti previsti dagli ultimi decreti-legge emanati nel corso dell’anno⁴⁴, per un importo di euro 5.846.791.080.

⁴¹ Il n. 2817, denominato “*Somme da corrispondere per il ripiano delle anticipazioni di tesoreria effettuate per il pagamento degli aiuti relativi alla politica agricola comune dell’Unione europea*”.

⁴² Raccolta del risparmio postale per conto di Cassa depositi e prestiti S.p.A., gestione dei flussi relativi ai buoni fruttiferi postali trasferiti nella titolarità del MEF, raccolta di risparmio, pagamenti e altri servizi ad essi connessi per conto di amministrazioni pubbliche.

⁴³ La norma, al fine di accelerare l’estinzione delle partite iscritte al conto sospesi, assegna le risorse in parola direttamente alla Tesoreria dello Stato, onerata delle relative sistemazioni, fornendo al MEF-RGS e alla competente Amministrazione gli elementi informativi utili alla regolazione di ciascuna partita.

⁴⁴ Decreti-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito da legge 18 dicembre 2020, n. 176; d.l. 23 novembre 2020, n. 154, e 30 novembre 2020, n. 157 (entrambi non convertiti, ma recepiti dalla legge n. 176 del 2020).

Nel Conto riassuntivo del Tesoro 2021, invece, la voce *Altri pagamenti da regolare* diminuisce nettamente (da 5,99 miliardi a 459 milioni circa. In sede di interlocuzione istruttoria il MEF-RGS-IGB ha riferito che, al termine del 2021, risultavano da regolare alcune anticipazioni relative ai pagamenti previsti dai decreti-legge emanati nel corso del 2020, in particolare euro 363 milioni riferiti al d.l. n. 146 del 2021, convertito dalla legge n. 215 del 2021).

Si prende atto dell'impegno del Ministero nell'eliminazione delle partite contabili sospese, posto che il ricorso alle anticipazioni di tesoreria (Banca d'Italia), con la formazione di sospesi da regolarizzare, costituisce una modalità di gestione "*fuori bilancio*" di carattere temporaneo, che non può costituire una forma di finanziamento strutturale (in una situazione fisiologica tutte le anticipazioni di tesoreria dovrebbero essere reintegrate entro la chiusura dell'esercizio).

Quanto sopra esposto trova riscontro nell'elenco dettagliato dei pagamenti scritturati nel conto sospeso collettivi al 31 dicembre 2021 e dei sottoconti in cui è articolato, inviato dalla Banca d'Italia. Una visione di sintesi è presente nel prospetto *Modello 5/5 bis*, di cui si riportano i dati alla chiusura dell'esercizio.

TAVOLA 6

SITUAZIONE DEL CONTO SOSPESI COLLETTIVI AL 31/12/2021

(in euro)	
Tipo di pagamento in conto sospesi	Rimanenze alla data del 31/12/2021
Pagamenti in attesa di imputazione	
Pagamenti urgenti ed ex art. 14 d.l. 669/1996	908.600.907,38
Partite varie (fra cui, anticipazioni a regioni per finanziamento SSN e operazioni di impiego temporaneo della liquidità)	36.674.532.385,94
Totale	37.583.133.293,32

Fonte: dati Banca d'Italia

Nel complesso, a fine 2021, i pagamenti in conto sospeso, effettuati nel tempo dalla Banca d'Italia e non ancora regolarizzati dallo Stato, pari, come esposto, a euro 37.583.133.293, sono iscritti nei seguenti sottoconti⁴⁵:

a) "*pagamenti urgenti*", per complessivi euro 908.600.907,38, in cui sono iscritte le provvigioni per la sottoscrizione dei BTP⁴⁶, il rimborso di prestiti esteri in valuta diversa dall'euro⁴⁷ ed i pagamenti autorizzati dalla Ragioneria generale dello Stato ovvero previsti da disposizioni legislative o regolamentari⁴⁸, fra cui, in particolare, quelli urgenti ex art. 14 d.l. 669 del 1996 (c.d. "*SOP*", che sommano, a fine 2021, 908 milioni di euro);

b) "*partite varie*", per complessivi euro 36.674.532.385,94, sottoconto in cui sono iscritte, fra le altre, le operazioni per gli impieghi temporanei della liquidità (9 miliardi di euro), le anticipazioni alle regioni per il finanziamento del SSN (17,61 miliardi di euro), le anticipazioni per il fondo FEOGA (5,57 miliardi di euro) ed alle Poste S.p.A. (4,04 miliardi di euro), oltre alla quota residua delle anticipazioni autorizzate dai decreti-legge dovuti all'emergenza da Covid-19 (poco più di 362 milioni di euro).

⁴⁵ Nel file i sottoconti sono indicati nel campo "*Tipo sottoconto*" secondo la seguente classificazione: 1 (pagamenti urgenti), 2 (partite varie), 3 (attesa imputazione). Alla data del 31 dicembre 2020 non sono presenti, invece, pagamenti in sospeso per i restanti sottoconti 4 (collettivi cassa) e 5 (altre sezioni), di cui all'art. 17 IST, comma 1, lett. a.1 e a.2.

⁴⁶ Art. 17 Istruzioni del Tesoro, comma 1, lett. b).

⁴⁷ Art. 17 Istruzioni del Tesoro, comma 1, lett. c).

⁴⁸ Art. 17 Istruzioni del Tesoro, comma 1, lett. d).

Non risultano, a fine 2021, pagamenti “*in attesa di imputazione*” (pari, invece, a 42.963.535 euro a fine 2020⁴⁹), riferiti a titoli di spesa rimasti insoluti a fine esercizio e in attesa di esito definitivo (art. 17 Istruzioni del Tesoro, comma 1, lett. a.3)⁵⁰.

3.2.1.4. Altri crediti

Nella terza voce, “*Altri crediti*”, pari a 38,94 miliardi (sostanzialmente stabile rispetto al 2020)⁵¹, sono comprese, in primo luogo, le anticipazioni effettuate, e non ancora rimborsate, alle amministrazioni aventi bilancio autonomo (Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio di Stato-TAR, Corte dei conti, CNEL, Scuola nazionale dell’amministrazione, Fondo edifici culto e amministrazioni diverse⁵²). Queste ultime ammontano, a fine 2021, a 5,07 miliardi di euro⁵³, in crescita rispetto ai 4,69 miliardi del 2020, in ragione, in particolare, dell’aumento delle anticipazioni alla Presidenza del Consiglio (da 4,57 a 4,95 miliardi di euro).

La voce più rilevante (pari a 33,63 miliardi), immutata rispetto al 2020, è, tuttavia, costituita dalle c.d. “*sovvenzioni postali*”. La partita (che è un debito dello Stato verso la Tesoreria e un credito dello Stato verso Poste italiane S.p.A.) è parte di una situazione debitoria/creditoria complessa intercorrente con l’INPS⁵⁴, in relazione alla quale, con l’art. 1, comma 178, della legge n. 205 del 2017⁵⁵, era stata trovata una parziale definizione.

In merito, il MEF-RGS-IGB, in sede istruttoria, ha rappresentato che, in base all’art. 1, comma 634, della legge n. 234 del 2021, è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, un apposito fondo destinato alla sistemazione contabile delle partite, iscritte al conto sospesi, derivanti dal pagamento, tramite il canale postale, delle pensioni gestite dall’INPS, mediante il ricorso ad anticipazioni di tesoreria (ai sensi dell’art. 16, comma 3, della legge 12 agosto 1974, n. 370). In base alla recente disposizione, la regolazione contabile delle ridette partite avverrà gradualmente, in un arco temporale stimato di undici anni. Per il fondo in questione, infatti, è prevista una dotazione di 4.300 milioni di euro per l’anno 2022, di 4.500 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024, di 3.000 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2025 al 2030, di 1.000 milioni di euro per l’anno 2031 e di 1.320,6 milioni di euro

⁴⁹ A tale proposito, la Banca d’Italia aveva riferito che l’emergenza sanitaria da Covid-19 si è riflessa sulle modalità con cui viene svolto il servizio di tesoreria, nonché sulle previsioni del fabbisogno di liquidità del Tesoro. In particolare, l’emergenza ha reso ancor più importante la definizione di previsioni affidabili sull’andamento dei flussi finanziari (per predisporre in tempo coperture finanziarie sufficienti) e di analisi degli impatti dei provvedimenti e della congiuntura a supporto di azioni di politica economica.

⁵⁰ Va segnalato, infine, che sono proseguiti i lavori nell’ambito del progetto di reingegnerizzazione delle procedure di Tesoreria (MIPS), la cui conclusione è prevista nel 2023. In tale ambito, è stato ultimato lo studio di fattibilità del progetto *Retes - Trattamento disposizioni di incasso e pagamento*, per il quale si è passati alla fase realizzativa.

⁵¹ L’importo indicato (pari, di preciso, a euro 38.945.206.512,52) coincide con quanto riportato nel Conto riassuntivo del Tesoro, allegato al Conto del patrimonio, mentre, in base ai dati forniti dalla Banca d’Italia (modello 108T), la corrispondente voce dei “*Pagamenti per conto di amministrazioni autonome da rimborsare*” (che comprende anche le “*Sovvenzioni alle poste*”) ammonta a euro 38.775.825.147.

⁵² Secondo il dettaglio fornito nell’allegato “*amministrazioni varie*” al CRT e nella *Tavola IV del modello 108T* della Banca d’Italia, le anticipazioni non rimborsate, da parte di tale aggregato residuale di enti, risultano di euro 15.765.348.

⁵³ Dati differenti si traggono, invece, dal *Modello 108T* della Banca d’Italia, in cui sommano 4,71 miliardi di euro.

⁵⁴ Secondo l’analitico fornito da Banca d’Italia in occasione dell’istruttoria sul rendiconto 2020, il debito risale a pagamenti effettuati negli ultimi mesi del 2000 (settembre, euro 9.318.586.676; ottobre, euro 2.241.272.178; novembre, euro 10.260.202.951; dicembre, euro 11.808.769.922). L’INPS ha formalmente riconosciuto il proprio debito nei confronti della Tesoreria statale (nota n. 22060770 del 27 maggio 2003) per l’importo di 33,62 miliardi, inserendolo nel rendiconto 2015 per l’importo di 32,15 miliardi (la differenza di 1,47 miliardi derivava dal fatto che l’INPS ha nettizzato il proprio debito con crediti vantati verso lo Stato, derivanti da obbligazioni contributive corrisposte da datori di lavoro nel periodo 1985-2000, come consentito dall’art. 1, comma 9, del d.l. n. 688 del 1985).

⁵⁵ Art. 1, comma 178, legge n. 205 del 2017: “*Le anticipazioni di bilancio concesse all’INPS, ai sensi del comma 3 dell’articolo 35 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, negli esercizi antecedenti alla data di entrata in vigore della presente legge ed iscritte quali debiti verso lo Stato nel rendiconto 2015 dell’Istituto stesso, per un totale di 88.878 milioni di euro, sono compensate con i crediti verso lo Stato, risultanti dal medesimo rendiconto, fino a concorrenza dell’importo di 29.423 milioni di euro, e per l’eccedenza si intendono effettuate a titolo definitivo*”.

per i 2032. In considerazione dell'esposto comma 634, nel corso del 2022 si provvederà alla regolazione contabile per l'importo di 4.300 milioni di euro.

3.2.2. I debiti di tesoreria

I debiti di tesoreria derivano dalle disponibilità giacenti sui conti aperti presso quest'ultima da enti pubblici o privati a ciò abilitati o obbligati (per legge o regolamento) oppure dall'assunzione di prestiti a breve termine (BOT) o, infine, da depositi.

Tra le passività del Conto del patrimonio sono contemplate, pertanto, le seguenti tre poste, che costituiscono l'insieme dei debiti di tesoreria esposti nel CRT: *debito fluttuante*, *conti correnti*, *altre gestioni*.

L'importo totale a fine 2021 è pari a 832,76 miliardi, registrando un incremento di 87,77 miliardi rispetto al 2020, che accentua il trend di crescita già osservato negli ultimi esercizi⁵⁶. L'aumento è dovuto, in particolare, alle giacenze sui "conti correnti" (che crescono di 95,47 miliardi, da 622,14 a 717,61), mentre il *debito fluttuante* è diminuito di 7,79 miliardi (da 121,28 a 113,49) e le *altre operazioni* (voce residuale che comprende, nel CRT, gli "ordini di pagamenti per trasferimento fondi", i "titoli emessi da esitare", le "partite diverse" ed i "depositi di terzi") rimangono sostanzialmente stabili (passando da 1,56 a 1,65 miliardi).

3.2.2.1. Debito fluttuante

Il debito fluttuante (contrapposto al debito a medio lungo termine, costituito dai "debiti redimibili" e dai "debiti diversi") viene iscritto nel Conto del patrimonio secondo i valori risultanti nella voce del Conto riassuntivo del tesoro "BOT e gestione della liquidità".

La voce comprende lo stock di buoni ordinari del tesoro⁵⁷ collocati sul mercato⁵⁸, ancora da rimborsare al termine dell'esercizio. A fine 2021 essi ammontano, come accennato, a 113,49 miliardi, in diminuzione rispetto al 2020 (121,28 miliardi), invertendo il trend di crescita visibile negli ultimi anni (107,45 miliardi a fine 2018).

I BOT, che costituiscono il debito finanziario a breve termine dello Stato, ammontano, percentualmente, a fine 2021, al 3,3 per cento delle passività finanziarie totali esposte nel Conto del patrimonio (pari a 3.434 miliardi di euro) ed al 5,1 per cento del debito pubblico complessivo, il cui stock (2.236 miliardi) è cresciuto nel 2021 per circa 85 miliardi rispetto al 2020 (esercizio in cui si era attestato a 2.151 miliardi, in crescita per 143 miliardi rispetto al 2019)⁵⁹.

Nel corso del 2021 sono stati corrisposti, per dodici emissioni di BOT, interessi passivi per un totale di 65 milioni di euro⁶⁰, mentre gli altri collocamenti sono stati effettuati a tasso negativo, con un'entrata di 593,5 milioni di euro.

⁵⁶ Nel 2019 era aumentato di circa 15 miliardi rispetto ai 629,4 miliardi del 2018.

⁵⁷ I BOT sono iscritti tra le operazioni di tesoreria e non tra quelle di bilancio, in quanto gli incassi provenienti dalle nuove emissioni non sono strumenti di copertura finanziaria di nuove spese, ma sono destinati a fronteggiare gli squilibri di tesoreria di breve termine.

⁵⁸ Analoga natura avrebbe, teoricamente, lo stock di liquidità a brevissimo termine raccolto sui mercati finanziari a seguito di operazioni di tesoreria (OPTES), attualmente non effettuate dal Tesoro, a differenza delle operazioni di impiego (di cui si è esposto in precedenza).

⁵⁹ Gli "altri debiti", pari, al 31 dicembre 2021, a 1.197 miliardi di euro, sono invece costituiti dai *debiti di tesoreria* diversi dal debito fluttuante (719,26 miliardi), dai *residui passivi* (188,26 miliardi), dai *debiti diversi* (216,04 miliardi) e dalle *anticipazioni passive* (74,08 miliardi).

⁶⁰ Come confermato dal Prospetto n. 5, "Movimento dei buoni ordinari del Tesoro nell'esercizio finanziario 2021", costituente allegato al Conto del patrimonio 2021.

3.2.2.2. Conti correnti

La voce in esame corrisponde alle giacenze dei “*conti correnti e contabilità speciali*” del CRT⁶¹. È la più consistente dei debiti di tesoreria e, come accennato, ha visto un cospicuo incremento (95,47 miliardi), salendo da 622,14 a 717,61 miliardi.

Nel CRT è distinta in quattro sottocategorie, tutte in aumento: *Conti di soggetti esterni alla PA* (per 5,58 miliardi, da 212,96 a 218,55), *Conti correnti di enti della PA* (per quasi 49 miliardi, da 214,19 a 263,08 miliardi), *Contabilità speciali* (per 26,35 miliardi, da 64,44 a 90,79 miliardi) e *Contabilità speciali di tesoreria unica* (per oltre 14 miliardi, da 130,54 miliardi a 145,19)⁶².

All'interno dei “*Conti di soggetti esterni alla PA*” quelli maggiormente rilevanti sono intestati a Cassa depositi e prestiti e riguardano la sua *Gestione separata* (conto n. 29814, cresciuto dai 153,51 miliardi del 2020 ai 155,81 del 2021) e il conto n. 20132 “*d.l. n. 269/2003 – capitale BPF trasferiti*”, su cui giacciono i buoni postali fruttiferi gestiti da C.D.P. (pari, a fine 2021, a 33,23 miliardi), avente titolo nell'art. 6, comma 6, del d.m. 5 dicembre 2003, a seguito della trasformazione di C.D.P. in società per azioni⁶³ e la, conseguente, classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie⁶⁴. Nel 2020, in tale voce, risultava acceso un conto⁶⁵ su cui erano affluiti i fondi (16,63 miliardi al 31 dicembre) del programma *SURE*, finanziato dall'UE ai sensi del Regolamento 672/2020; nel 2021 il saldo, dal CRT, risulta azzerato.

Nel corso del 2021, in questa voce, la movimentazione quantitativamente più rilevante ha riguardato il conto “*MEF-NGEU-SC-PNRR-PREST L 178-20*”, su cui, nell'esercizio, sono affluite risorse per 37,13 miliardi di euro ed effettuati pagamenti per 15,94 miliardi, per un saldo finale di 21,19 miliardi. Si tratta delle risorse che finanziano gli interventi del PNRR aventi copertura nel prestito concesso, a tal fine, allo Stato italiano dall'Unione europea⁶⁶.

Fra i conti delle “*Contabilità speciali*”, pari a 90,79 miliardi (in sensibile crescita rispetto ai 64,44 miliardi di fine 2020) affluiscono le risorse assegnate (in prevalenza, per scopi specifici), in base a predeterminate norme di legge o di regolamento, alla Presidenza del Consiglio dei ministri o a ministeri (30,39 miliardi a fine 2021), il più cospicuo dei quali è intestato alla Protezione civile (10,03 miliardi, in aumento rispetto ai 5,75 di fine 2020).

I due conti che registrano le maggiori movimentazioni sono quelli che raccolgono le riscossioni ed i pagamenti a titolo di “*Introiti fiscali e contributivi*” (che registra entrate per 748,26 miliardi ed uscite per 736,31, per un saldo di 27,27 miliardi) e della “*Direzione generale INPS*” (che vede entrate per 224,56 miliardi ed uscite per 221,77, per un saldo finale di 18,04 miliardi).

Fra i conti di importo maggiormente cospicuo, che registrano un aumento nel 2021, si segnalano quello relativo ai “*Piani strategici nazionali rischio idrogeologico*” (che cresce da 1,76 a 1,97 miliardi), i “*Fondi rilancio economia*” (che passa da 3,98 a 6,4 miliardi) e gli “*Interventi aree depresse*” (che aumenta da 2,42 a 4,26 miliardi).

⁶¹ Dal 2017 sono contabilizzati in tale voce anche gli unici tre conti di tesoreria che erano prima compresi nel “*debito fluttuante*”, e le contabilità speciali, prima esposte nella categoria “*altre gestioni*”.

⁶² Il *Modello 108T* della Banca d'Italia riporta, invece, a titolo di *contabilità speciali ordinarie* e di *tesoreria centrale*, l'importo complessivo di euro 717.881.648.020 (a fronte degli euro 717.613.855.463 esposti nel Conto del patrimonio e nel CRT fra i conti correnti e contabilità speciali dei debiti di tesoreria), nonché un totale di contabilità speciali e depositi, pari a 719,02 miliardi, che non corrisponde alla somma di *Conti correnti* e *Altre operazioni* del CRT, pari a 719,27 miliardi).

⁶³ Art. 5 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

⁶⁴ Altri quattro conti, sempre intestati al MEF a seguito della trasformazione di Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni e la sua uscita dal perimetro delle amministrazioni pubbliche sono, sono accesi fra i “*Conti correnti di enti della PA*”, esposti in seguito.

⁶⁵ Il n. 25082, aperto in data 13 agosto 2020, intestato al MEF e gestito dal Dipartimento del Tesoro.

⁶⁶ Il conto corrente su cui affluiscono, invece, le risorse destinate al PNRR coperte da trasferimenti a fondo perduto dall'UE allo Stato italiano (“*MEF-NGEU-SC-PNRR-FPERD-L 178-20*”) è collocato nella sezione “*Gestione risorse comunitarie*” dei *Conti correnti di enti della PA* ed ha visto, nel 2021, entrate per 20,77 ed uscite per 8,95 miliardi di euro (per un saldo, a fine anno, di 11,82 miliardi).

Alcuni di questi conti, pur alimentati in anni precedenti con specifiche risorse, non hanno visto movimentazioni nel corso del 2021. Particolarmente cospicui, per esempio, i conti “Regolamento UE legge 28-12-2015, n. 208”, che dispone di 2,5 miliardi di euro; il conto “Dip. Tesoro art. 8 d.l. 201-11”, che presenta una giacenza di 1,1 miliardi; il conto “Dipartimento finanze art. 13-bis, comma 8, d.l. 78-2009”, su cui residuano 1,23 miliardi. Quantitativamente meno rilevante, ma ugualmente non movimentato, il conto “Fondo Balcani – Legge 84-2001” (su cui sono accreditati euro 1.892.866).

Le “Contabilità speciali di tesoreria unica”, su cui le amministrazioni pubbliche (e gli altri enti obbligati dalla legge) devono far affluire giornalmente le proprie giacenze di cassa, ai sensi della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (e successive modifiche e integrazioni), crescono da 130,53 a 145,19 miliardi di euro, in prevalenza in ragione dell’aumento dei conti intestati alle “amministrazioni locali” (da 111,15 a 124,04 miliardi), aggregato in cui sono comprese regioni, enti locali ed enti del SSN. Sensibili percentualmente (anche se meno rilevanti in termini assoluti) gli incrementi dei conti intestati agli *Enti produttori di servizi economici* (da 1,36 a 2,45 miliardi).

I “Conti correnti di enti della PA”, infine, in cui affluiscono fondi erogati sia ad amministrazioni centrali che locali, in base a specifiche norme di legge o regolamento, vedono un incremento da 214,19 a 263,08 miliardi. Tali conti sono intestati sia ad organi costituzionali e di rilievo costituzionale, come Corte dei conti, CNEL e Consiglio di Stato-TAR (674 milioni di euro a fine 2021), che a Presidenza del Consiglio e ministeri (voce che ha visto un aumento pari a 14,86 miliardi di euro, da 127,11 a 141,98 miliardi) che ad altri enti pubblici, nazionali e territoriali, in particolare agli *enti di previdenza e assistenza*, che crescono da 38,19 a 46,31 miliardi, in particolare in ragione dell’aumento degli incassi dei contributi unificati da parte dell’INAIL da 13,44 a 19,63 miliardi (senza che, nel 2021, risulti alcun pagamento sul ridetto conto)⁶⁷, nonché per la *gestione di risorse comunitarie* (che aumenta da 26,5 a 44,14 miliardi di euro). Un rilevante aumento registrano anche i conti intestati a *enti produttori di servizi economici* (che passano da 645 milioni a 1,19 miliardi di euro), in particolare in ragione del conto intestato a Rete ferroviaria italiana (che cresce da 325,45 a 707,93 milioni).

I conti intestati a PCM e ministeri palesano l’accennato incremento in particolare per l’aumento del conto “Medcen legge 662-96 Garanzia PMI” (che sale da 13,48 a 17,06 miliardi di euro), di quello intestato genericamente a “Presidenza Consiglio ministri” (da 10,47 a 13,81 miliardi), nonché il “Fondo A2 C1B DL 23-20”, acceso a favore della SACE per 1,033 miliardi di euro (a zero nel 2020) ed il conto “MEF Fondo sviluppo e coesione”, che passa da 782,84 milioni a 1,69 miliardi.

Fra i conti che hanno registrato cospicue movimentazioni di risorse nel corso dell’anno, vanno segnalati quelli intestati a “Rete ferroviaria italiana” (su cui sono affluite risorse per 9,23 miliardi di euro, utilizzate per 8,85 miliardi)⁶⁸.

Registra una considerevole movimentazione (per 18,66 miliardi) anche il conto “MIN TESORO DPR 532-1973” (n. 23203) alimentato dai trasferimenti effettuati a carico del bilancio

⁶⁷ Altri due conti che registrano sensibili variazioni sono quelli intestati all’INPS per “Art. 24-L.21-12-1978, n. 843” (che vede un incremento di circa 3 miliardi) e all’INAIL, sempre riferito ad “Art. 24 L. 843/1978” (che, invece, diminuisce, per quasi 5 miliardi). La norma indicata dispone che le somme riscosse, in ciascuna settimana, per le gestioni dell’INPS e dell’INAIL vanno versate, entro il quinto giorno della settimana successiva, in un conto aperto presso la tesoreria dello Stato. Le variazioni registrate, pur sensibili (di segno simmetricamente opposto rispetto a quelle dello scorso anno), sono influenzate dai tempi di riscossione e versamento dei contributi.

⁶⁸ Il competente Ispettorato del MEF-RGS ha riferito che l’art. 37, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, a seguito dell’inserimento della società RFI S.p.a. nell’elenco delle “amministrazioni pubbliche” ex art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, al fine di consentire il monitoraggio dei movimenti finanziari relativi alle somme trasferite dallo Stato, ha autorizzato l’istituzione di apposito conto.

dello Stato dal MEF-RGS-IGRUE per dare copertura alle “risorse proprie” che alimentano il bilancio UE per la quota di competenza dell’Italia⁶⁹.

Fra i conti che, invece, sono stati accesi nel 2021 e che hanno movimentato cospicue risorse nel corso dell’anno va segnalato il “MEF NGEU SC PNRR LFPER. L.178/20” (in *Gestione risorse comunitarie dei Conti correnti di enti delle PA*), che ha visto movimenti in entrata per 20,77 miliardi di euro ed in uscita per 8,95 miliardi, per un saldo a fine anno di 11,8 miliardi. Si tratta del conto corrente su cui affluiscono le risorse europee che finanziano, a fondo perduto, interventi compresi nel PNRR.

Un numero non irrilevante di questi conti, pur alimentati in anni precedenti con specifiche risorse, non hanno visto movimentazioni nel corso del 2021. Al netto di quelli di importo minimale (che dovrebbero, probabilmente, essere chiusi ove sia esaurita la motivazione normativa per la quale erano stati accesi) particolarmente cospicui (escludendo quelli riconducibili a funzioni di garanzia) paiono quelli relativi al “Fondo rotazione legge 179-92” (202 milioni di euro), “AG NAZ AISI S.p.A. FR 289-03” (212 milioni di euro), “MEF DT Fondo D.L. 237-16” (4,41 miliardi di euro), “ANPAL L. 236-93 Fin. Nazionali” (365 milioni di euro).

3.2.2.2.1. Conti correnti intestati a Cassa Depositi e Prestiti

All’interno di tali conti di tesoreria, che alimentano la voce del Conto del patrimonio “Debiti di tesoreria”, sono compresi, come accennato, i conti intestati alla società C.D.P. S.p.A., su cui giacciono, in particolare, i buoni postali fruttiferi (pari, a fine 2021, a 33,23 miliardi) trasferiti, a suo tempo, al MEF a seguito della trasformazione in società per azioni e la, conseguente, classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie.

Nello specifico, si tratta del conto n. 20133 “d.l. n. 269/2003 interessi su buoni postali fruttiferi trasferiti” (da 7,66 a 9,35 miliardi), da analizzare unitamente al n. 20132, “d.l. n. 269/2003 – capitale BPF trasferiti” (incluso fra i “Conti di soggetti esterni alla PA”), che registra una riduzione da 34,99 a 33,23 miliardi. Sul conto n. 20132 transitano i flussi destinati al rimborso della quota capitale dei buoni postali fruttiferi (il cui onere è a carico del bilancio dello Stato dopo la trasformazione di Cassa depositi e prestiti⁷⁰), mentre il conto n. 20133 è destinato al pagamento della quota interessi (e le movimentazioni sono alimentate da stanziamenti di bilancio).

In sede di interlocuzione istruttoria, la società C.D.P. ha riferito che i conti correnti fruttiferi a sé intestati risultano essere il n. 25083, denominato “CDP S.p.A. Patrimonio Rilancio” e il n. 29814, denominato “Cassa DP S.p.A. Gestione Separata”.

Il primo (n. 25083) è stato aperto ai sensi dell’art. 27, comma 18, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. In virtù dell’articolo 35 del d.m. 3 febbraio 2021, n. 26 “Regolamento concernente i requisiti di accesso, condizioni, criteri e modalità degli investimenti del Patrimonio destinato”, sulla giacenza del conto in parola viene

⁶⁹ Nello specifico, il conto di tesoreria n. 23203 è movimentato con approvvigionamenti trimestrali a valere sugli stanziamenti dei capitoli di spesa relativi alle risorse proprie destinate al finanziamento dell’UE e con uscite mensili riferite ai pagamenti effettuati in favore del conto di tesoreria n. 23200 intestato alla Commissione europea.

⁷⁰ Con l’art. 3, comma 4, lett. c), del d.m. 5 dicembre 2003, attuativo dell’art. 5 del d.l. n. 269 del 2003, sono stati trasferiti al MEF i buoni postali fruttiferi emessi dal 1953 al 13 aprile 2001 e, con l’art. 6, comma 6, lett. c) e d), i correlati conti correnti infruttiferi presso la Tesoreria centrale (denominati “d.l. n. 269/2003, art. 5, capitale BPF trasferiti” e “d.l. n. 269/2003, art. 5, interessi su B.P.F. trasferiti”). Il saldo dei conti è monitorato dall’Ufficio VII della Direzione II del Dipartimento del Tesoro, in base alle comunicazioni che pervengono dalla Tesoreria. La gestione di tali buoni postali è regolata da una convenzione (scaduta il 31 dicembre 2020 e in fase di rinnovo), secondo la quale C.D.P. provvede alla gestione e rendicontazione dei buoni e fornisce al Ministero la previsione mensile degli interessi da pagare e del rimborso del capitale. Nel bilancio dello Stato sono stati istituiti due capitoli per il pagamento della parte capitale (cap. 9540) e degli interessi (cap. 2221). L’alimentazione di questi capitoli avviene con fondi derivanti dagli stanziamenti annuali della legge di bilancio, nonché con le rate di ammortamento dei mutui trasferiti al MEF, che affluiscono ai capitoli di entrata 4532 (quota capitale) e 3249 (quota interessi). Nello specifico, con il capitolo 9540 viene alimentato il conto 20132 (parte capitale) e, con il cap. 2221, il conto 20133 (interessi). Gli ordini di pagamento vengono emessi sulla base delle previsioni mensili, fornite da C.D.P. in base alla convenzione. La stessa C.D.P., nel mese successivo, invia una rendicontazione degli interessi pagati e dei rimborsi effettuati (anche gli stanziamenti annuali avvengono sulla base dei dati forniti da C.D.P.).

corrisposto un interesse determinato semestralmente sulla base di un tasso pari alla media aritmetica semplice dei tassi lordi di rendimento, rilevati all'emissione dei BOT a sei mesi nello stesso semestre. Nel caso in cui tale tasso sia negativo, l'interesse è pari a zero. Atteso che per l'anno 2021 i predetti tassi sono risultati negativi, lo Stato non ha liquidato interessi a tale titolo.

Il secondo (n. 29814) ha fonte nella trasformazione di Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni (decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), mentre la titolarità di altri conti correnti di tesoreria (infruttiferi), precedentemente intestati alla Cassa, è stata trasferita al MEF.

Al momento degli accertamenti istruttori, sono stati liquidati alla Cassa i soli interessi relativi al primo semestre 2021, per un importo totale di euro 1.638.049.148 (di cui euro 591,52 per operazioni con valuta antergata al secondo semestre 2020). Il tasso applicato, ai sensi del d.m. 5/3/2020, è stato pari al 2,08 per cento. Considerato che non risulta ancora disponibile il tasso definitivo del 2021, non è stato indicato l'importo esatto degli interessi maturati nello scorso esercizio finanziario. Tenuto conto che il Dipartimento del Tesoro ha comunicato che si stima un tasso pari al 1,967 per cento, l'importo annuale degli interessi dovrebbe essere pari a circa 3,076 miliardi.

Una terza posta patrimoniale, inserita tra le passività a medio-lungo termine (nello specifico, fra i *debiti redimibili*), denominata “altri”, riporta, invece, lo *stock* dei buoni postali fruttiferi.

TAVOLA 7

VARIAZIONI POSTE PATRIMONIALI CONNESSE AI BUONI FRUTTIFERI POSTALI

(in euro)

Posta patrimoniale	Contenuto	Valore al 31.12.2020	Aumenti	Diminuzioni	Valore al 31.12.2021
Conti correnti (d.l. 269-03 capitale BPF TRASFER)	Conto 20132 Quota capitale	34.998.371.548	2.500.100.000	4.267.840.090	33.230.631.458
Conti correnti (d.l. 269-03 interessi BPF TRASFER)	Conto 20133 Quota Interessi	7.660.968.233	9.300.000.000	7.610.654.498	9.350.313.735
Altri (voce “Altri” dei “Debiti redimibili”)	Stock buoni postali	10.475.476.688	410.071.119	-2.500.100.000	8.385.447.808

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Conto del patrimonio e poste patrimoniali allegate

Il valore dello stock (capitale più interessi maturati) dei 10.902.267 titoli in essere a fine 2021 (13.004.450 nel 2020; 14.907.234 nel 2019) è pari, in base ai dati forniti da Cassa Depositi e Prestiti, a 58,99 miliardi, di cui 8,38 per capitale e 50,61 per interessi⁷¹.

Al 31 dicembre 2021 il valore capitale dei buoni postali ancora in carico al MEF, pari a 8,38 miliardi (10,47 nel 2020; 11,63 a fine 2019), mostra una contrazione di circa 2 miliardi rispetto all'esercizio precedente, dovuta, quasi per il totale, a rimborsi (1,76 miliardi) e, per il resto, a prescrizione.

Nel 2021 C.D.P. ha maturato, in relazione ai buoni rimborsati, 6,86 miliardi di interessi (in aumento rispetto ai 5,36 del 2020)⁷².

Secondo le previsioni statistiche elaborate da C.D.P. a inizio 2022 (in base alle medesime stime utilizzate in anni precedenti, risultate poi attendibili), che tengono conto dei rimborsi anticipati e a scadenza, nonché delle prescrizioni, l'impatto finanziario futuro dei buoni in essere sarà cospicuo soprattutto nel triennio 2024-2026 (in cui i valori da rimborsare oscilleranno tra i 7,2 e gli 8,1 miliardi). Le operazioni di rimborso dovrebbero sostanzialmente terminare nel 2031 (dal 2032 residuano importi poco significativi).

⁷¹ Importo in costante riduzione rispetto agli esercizi precedenti.

⁷² Le movimentazioni del conto corrente n. 20133 non coincidono rispetto ai dati forniti da Cassa Depositi e Prestiti in ragione della mancata considerazione delle ritenute fiscali sugli interessi maturati nel 2020 e versati nel 2021.

TAVOLA 8

PREVISIONI RIMBORSO BUONI FRUTTIFERI POSTALI

(in milioni)

Anno	Rimborsi Capitale	Rimborsi Interessi netti	Rimborsi Totale
2022	886	6.014	6.900
2023	646	5.198	5.844
2024	779	6.461	7.240
2025	882	7.677	8.559
2026	891	7.218	8.109
2027	879	5.263	6.142
2028	831	2.650	3.482
2029	754	1.342	2.097
2030	772	1.164	1.936
2031	714	1.227	1.941
2032	123	227	350
Dal 2033	2	8	9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di Cassa depositi e prestiti

Sempre all'interno della voce “*Conti correnti*” sono presenti altri tre conti intestati a C.D.P., il n. 20130 “*d.l. n. 269/2003 erogazioni su mutui trasferiti*” (stabile a 0,4 miliardi), il n. 20131 “*d.l. n. 269/2003 G.C. e assegni postali*” (che cresce da 7,33 a 12,71 miliardi) ed il n. 20134 “*d.l. n. 269/2003 servizio incassi e pagamenti*” (che aumenta leggermente, da 40,9 a 41,1 miliardi,). Sul conto n. 20131 sono depositate le giacenze dei conti correnti postali intestati ad amministrazioni pubbliche e la relativa movimentazione è disciplinata da convenzione stipulata tra il MEF e Poste italiane S.p.A.⁷³. Anche la gestione dei conti n. 20130 e n. 20134 è disciplinata da apposita convenzione intercorrente con il Dipartimento del Tesoro⁷⁴.

3.2.2.3. Altre gestioni

In tale voce del Conto del patrimonio (che aumenta da 1.563.986.505 a 1.653.707.727), rientrano le seguenti passività di breve termine, elencate nella voce “*Altre operazioni*” delle “*Partite debitorie*” del Conto riassuntivo del Tesoro⁷⁵:

- “*ordini di pagamento per trasferimento fondi*”, consistenti in trasferimenti tra tesorerie non esitati a fine esercizio, il cui valore diminuisce leggermente (da 924,02 a 912,46 milioni di euro);
- “*titoli emessi da esitare*”, titoli di spesa emessi e già contabilizzati come pagamenti per il bilancio statale, ma non ancora esitati, cioè materialmente pagati dalla Tesoreria statale. Si tratta di pagamenti da effettuare in contanti, non ancora riscossi dai beneficiari o aventi data di esigibilità al 31 dicembre (quando ricadente in giornata non lavorativa) o di titolo di spesa preso in carico ma non ancora finalizzato dalla Tesoreria (voce che aumenta da 374,01 a 442,21 milioni di euro);
- “*partite diverse*”, categoria residuale, che registra, a differenza di esercizi precedenti, un leggero aumento (da 248,49 a 283,66 milioni di euro);
- “*depositi di terzi*”, il cui valore scende da 17,47 a 15,38 milioni di euro.

⁷³ La medesima che regola che le anticipazioni erogate dalla Tesoreria a Poste S.p.A.

⁷⁴ Convenzione C.D.P./MEF da ultimo firmata in data 14 dicembre 2020, approvata con decreto direttoriale n. 95259 del 21 dicembre 2020, registrato dalla Corte dei conti in data 8 gennaio 2021 al n. 6.

⁷⁵ In buona parte, fino all'esercizio 2016, tali poste erano classificate nella voce “*incassi da regolare*” del CRT.

3.2.3. La gestione di Tesoreria e l'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria da parte della Corte dei conti

L'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria per l'esercizio finanziario 2021, effettuata ai sensi dell'art. 39 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti e secondo quanto indicato dalla "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021" e dalla "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2022", approvate con deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 20/SSRRCO/INPR del 16 dicembre 2020 e n. 21/SSRRCO/INPR del 22 dicembre 2021, ha riguardato:

- l'accertamento di concordanza tra le spese ordinate e pagate durante l'esercizio e le scritture tenute o controllate dalla Corte dei conti;
- il rispetto dei limiti previsti dagli stanziamenti di bilancio;
- la regolare estinzione dei titoli di spesa (ai sensi dell'art. 607 del Regolamento generale dello Stato);
- la validazione dei pagamenti, disposti nel corso dell'esercizio finanziario 2021.

Nell'ambito dei suoi compiti istituzionali la Corte provvede a riconoscere la regolarità dei pagamenti disposti da tutte le Amministrazioni centrali inserendo nel sistema informativo integrato i dati per la stesura del conto consuntivo finale che viene, successivamente, trasmesso alla Ragioneria generale dello Stato ai fini della presentazione alla Corte del Rendiconto generale⁷⁶.

Per le contabilità delle spese effettuate da organi decentrati dello Stato, la competenza dell'esame è incardinata presso le Sezioni regionali di controllo, così come stabilito dal d.P.R. n. 367 del 1994 e dal Regolamento di organizzazione delle funzioni di controllo approvato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, mentre la dichiarazione di regolarità finale è rilasciata dall'Ufficio di riscontro per le contabilità di tesoreria – Struttura di supporto alle Sezioni riunite in sede di controllo⁷⁷. Per l'esercizio finanziario 2021 le contabilità per le spese effettuate da organi decentrati dello Stato sono state dichiarate regolari. Il riscontro è stato effettuato attraverso l'esame dei dati finanziari presenti sul Sistema Informativo Controllo e Referto (SICR).

Negli ultimi vent'anni le riforme della pubblica amministrazione che si sono susseguite nel nostro Paese, i cui obiettivi principali sono il recupero di efficienza delle strutture e dei servizi pubblici e la diffusione delle tecnologie informatiche e di digitalizzazione in ambito pubblico, hanno anche interessato le contabilità di tesoreria incidendo sull'ordinamento e sulle procedure relative ai processi di incasso e pagamento. La necessità di ottenere, attraverso le operazioni della tesoreria, maggiori e tempestive informazioni sull'andamento dei conti pubblici risponde alla necessaria e istituzionale esigenza di trasparenza dei conti pubblici e del loro corretto monitoraggio. Uno dei requisiti che un sistema di bilancio deve avere per assicurare il controllo efficace della spesa è proprio quello della trasparenza, ciò al fine di verificare il raggiungimento e il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica programmati.

L'innovazione e l'utilizzo sempre più ampio delle reti telematiche, unitamente alla revisione normativa degli istituti deputati alla gestione della finanza statale, hanno significativamente tracciato il rinnovamento che ha interessato il sistema di tesoreria, e che ancora lo interesserà negli anni a venire. Il sistema sin qui delineato consente di acquisire vantaggi in termini di efficienza dei pagamenti, di semplificazione delle procedure, di dematerializzazione dei flussi cartacei e di ampliamento delle informazioni sui conti pubblici. In questo scenario di revisione delle procedure e delle prassi vengono in luce ulteriori fattori di cambiamento che spingono verso un utilizzo sempre più pervasivo dell'informatica e delle reti telematiche.

⁷⁶ Si tratta delle spese disposte con mandato informatico, ordini di accreditamento, ordini di spesa per ruoli e per debito vitalizio, nonché dei pagamenti disposti per i titoli del Debito pubblico, BOT ed ordini di pagamento per trasferimento fondi. Sono sottoposti, inoltre, alla dichiarazione di regolarità le contabilità relative ai Fondo Edifici di culto.

⁷⁷ Alla chiusura delle contabilità le Sezioni regionali di controllo trasmettono una relazione attestante le spese riconosciute regolari, nonché quelle non riconosciute regolari, con indicazione delle motivazioni, anche allegando copia dei rilievi effettuati.

L'utilizzo delle tecnologie di pagamento più innovative assume rilievo in un contesto più generale nel quale devono essere perseguiti contemporaneamente obiettivi di trasparenza, di efficienza, di promozione dell'amministrazione digitale (*e-government*) e di controllo dei conti pubblici. La riflessione sulle esigenze di adeguamento informativo dei sistemi e delle procedure è stata ulteriormente animata dall'insorgere dello stato di emergenza epidemiologica e dalle conseguenti urgenze disvelate in tema di gestione della finanza pubblica, anche in termini di miglioramento della comprensibilità delle informazioni finanziarie fornite dalle amministrazioni pubbliche, rendendone più agevole la comparazione, sia tra le amministrazioni pubbliche italiane sia in ambito internazionale.

Al riguardo, basti considerare che la pandemia sta contribuendo ad accelerare processi potenzialmente idonei a modificare radicalmente il contesto culturale e socio-economico di riferimento. In tale quadro va evidenziato che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) pone un focus particolare sulla transizione digitale quale strumento di modernizzazione e efficacia nella gestione delle risorse e dell'ottimizzazione delle stesse, correlata alla erogazione e fruizione di servizi da parte dello Stato.

La necessità di un aggiornamento dei sistemi informativi della Corte dei conti teso a implementare le potenzialità degli applicativi e delle banche dati attualmente in uso, nonché l'integrazione con i sistemi informativi delle altre amministrazioni centrali dello Stato, presenta concreti riflessi sulla gestione delle contabilità di tesoreria, anche con riferimento a quanto introdotto dalle norme derogatorie alla ordinaria disciplina di gestione della finanza statale che si sono rese necessarie a seguito della pandemia e del *Recovery Plan*⁷⁸.

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, la Banca d'Italia e la Ragioneria generale dello Stato hanno avviato la reingegnerizzazione dei propri sistemi informativi⁷⁹. In questo scenario, l'avvio del progetto di reingegnerizzazione dei sistemi di tesoreria rappresenta l'opportunità di un adeguamento delle procedure finalizzato all'esigenza di un maggiore arricchimento del contenuto informativo dei flussi di tesoreria e alla connessa attività di rendicontazione della Banca d'Italia. Nel solco dell'attuazione e del completamento del processo di digitalizzazione verranno ampliate le possibilità di gestione e di scambio dei flussi informativi tra le istituzioni. I nuovi sistemi informativi progettati da Banca d'Italia (Res.Tes.) e RGS (INIT-ERP) sono innovativi e adeguano i sistemi alle nuove procedure introdotte con le riforme sui procedimenti amministrativi che regolano i meccanismi di gestione della finanza pubblica, negli ultimi anni più volte modificate in via definitiva o sperimentale e da ultimo anche in via emergenziale. A titolo esemplificativo si ricordano l'introduzione dell'impegno pluriennale ad esigibilità con l'avvicinamento della competenza alla cassa, la possibilità di reiscrizione in competenza di numerose poste, la gestione e la conservazione dei residui anche con riferimento ai termini⁸⁰, la riforma della spesa delegata⁸¹.

Le tematiche ricorrenti di analisi, dei temi e dei dati, con le correlate interlocuzioni tra gli attori istituzionali e le conseguenti azioni a sistema, stimolano riflessioni sulle attività da intraprendere per adeguare i sistemi e le azioni, anche alla luce delle numerose innovazioni introdotte dalla legge n. 196 del 2009 e delle modifiche ad essa apportate e dell'ormai inderogabile completamento dei processi di digitalizzazione dell'azione pubblica derivanti da

⁷⁸ Cfr. decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77; decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176; legge n. 178 del 2020, legge di stabilità 2021, art. 1, commi 617-615 e 616; decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, art. 74-bis, comma 1, 74-ter, comma 1; decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 20 luglio 2021, n. 108; decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15, art. 2, comma 4; decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36.

⁷⁹ La conclusione dei lavori è prevista per il 2024.

⁸⁰ Cfr. decreto-legge n. 32 del 2019, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 giugno 2019, n. 55 e successive modifiche e integrazioni; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 luglio 2020, n. 77 e successive modifiche e integrazioni.

⁸¹ Cfr. decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90; decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93; decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29; decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116; decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla legge 14 giugno 2019, n. 55; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

precisi obblighi normativi⁸², tenuto anche conto della mancata attuazione della delega previste in materia di tesoreria. L'art. 50 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che delegava il Governo all'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria prevedendo, tra l'altro, la riorganizzazione dei conti di tesoreria, la razionalizzazione della disciplina della tesoreria unica, nonché la modifica o abrogazione espressa delle norme preesistenti incompatibili con le disposizioni della legge 196/2009, risulta l'unica delega non attuata.

Nelle fasi di avvio dei lavori inerenti alla reingegnerizzazione dei sistemi informativi di Banca d'Italia, a fronte degli ampi scenari di rinnovamento prospettati, sia di natura amministrativa che tecnica, è emersa la necessità di formalizzare i tavoli tecnici di confronto, nell'ottica di ammodernamento della gestione e del controllo della spesa, attraverso una collaborazione più diretta con i due principali interlocutori istituzionali, Banca d'Italia e il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi. Di conseguenza, l'analisi delle attività di interesse comune riguardanti le contabilità di tesoreria dello Stato e la necessità di integrare maggiormente i sistemi informatici, ha portato dette istituzioni e la Corte dei conti a sottoscrivere un Protocollo d'intesa per la revisione dell'architettura della tesoreria, con l'obiettivo di definire soluzioni adeguate a nuove procedure informatiche che semplifichino e razionalizzino la comunicazione e lo scambio di informazioni tra le istituzioni stesse. La linea guida è quella di favorire il processo di semplificazione, razionalizzazione e dematerializzazione del sistema di tesoreria finalizzato al raggiungimento degli obiettivi specifici e comuni al fine di ottenere benefici in termini di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.

La necessità di coordinare maggiormente le attività tra le istituzioni è, pertanto, tema primario. Infatti, le semplificazioni amministrative che seguono l'adozione delle trasformazioni digitali e delle tecnologie abilitanti possono offrire soluzioni sostenibili ai fini dell'attuazione degli obiettivi di trasparenza di cui all'Agenda Digitale Italiana, in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, dell'Agenda 2030 per la sostenibilità e del PNRR. Quanto avviato con la firma del Protocollo d'intesa Re.Tes. e con altre interlocuzioni si muove in questa direzione.

L'attività relativa al Protocollo d'intesa ha visto nel corso del 2021 la prosecuzione e l'intensificarsi dei lavori e dei tavoli specifici avviati l'anno precedente e l'avvio dei lavori del Gruppo di lavoro Rendicontazione, ultimo dei moduli che compongono il progetto Re.Tes.

L'attività svolta all'interno del Comitato di coordinamento e dei gruppi e sottogruppi di lavoro previsti dal Protocollo d'intesa Re.Tes., ha messo in evidenza alcuni degli effetti che si determineranno sulle attività di verifica della contabilità di tesoreria. In *primis* è risultato evidente che il ripensamento di tutti i processi comporta una revisione dell'impianto normativo alla base della gestione della finanza statale.

L'idea di fondo è quella di ripensare i processi amministrativi attuali che sono disciplinati da una base normativa e regolamentare costruita ormai quasi un secolo fa, semplificando i passaggi e le procedure. I lavori di revisione dell'impianto normativo hanno visto la prosecuzione di un confronto proficuo con la Ragioneria generale dello Stato e con Banca d'Italia nel Gruppo di lavoro Normativa del Protocollo d'intesa.

Deve, inoltre, rilevarsi che all'attività volta all'implementazione dei nuovi sistemi informativi si è affiancata, nel corso del 2021, l'attività avviata dal Dipartimento della Ragioneria dello Stato finalizzata alla revisione ed adeguamento della normativa in materia di procedure di tesoreria per la quale risulta costituito presso la Corte dei conti apposito gruppo di lavoro proprio al fine dell'approfondimento e dell'analisi delle eventuali proposte di modifiche normative⁸³.

⁸² D.lgs. 7 marzo 2005 n. 82, Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) ; d.P.R. 28 dicembre del 2000, n. 445; dPCM 22 febbraio 2013 (Regole tecniche in materia di firme elettroniche); dPCM 3 dicembre 2013 (Regole tecniche in materia di protocollo informatico); dPCM 3 dicembre 2013 (Regole tecniche in materia di conservazione); Regolamento europeo del 23 luglio 2014, n. 910, Regolamento eIDAS (*electronic IDentification Authentication and Signature*); dPCM 13 novembre 2014 (Regole tecniche sui documenti informatici).

⁸³ Istituito con decreto del Presidente della Corte dei conti n. 11 del 12 marzo 2021

La condivisione di nuovi strumenti e nuove banche dati uniformati e univoci e “aperti” può consentire una gestione e un controllo più efficaci sulla gestione del bilancio.

L’obiettivo prioritario è quello di creare una base dati informativa che consenta di sfruttare i dati per analisi e controlli di qualsiasi tipo, secondo logiche di interoperabilità e *open data*.

Particolare riflessione va posta sul tema della certificazione del dato. I progetti di revisione dei sistemi informativi oltre a rivedere l’impianto tecnico (contenuti e modalità) richiedono anche un ripensamento della definizione di rendicontazione, certificazione e direzionalità dei flussi informativi.

I nuovi sistemi di Banca d’Italia e della RGS sono particolarmente innovativi dal punto di vista tecnico e, nel solco dell’attuazione e del completamento del processo di digitalizzazione verranno ampliate le possibilità di gestione e di scambio dei flussi informativi tra le istituzioni e i nuovi sistemi informativi dovranno essere in grado di rispondere alle nuove esigenze, prima tra tutte quella della trasmissione di flussi certificati e firmati digitalmente.

Infatti, attualmente il processo che regola la validazione delle contabilità di tesoreria e la conseguente certificazione delle spese delle amministrazioni centrali da parte della Corte dei conti è svolto in una duplice veste:

1. quella informatizzata che avviene tra Ministeri, MEF – Ragioneria generale dello Stato, MEF - Dipartimento dell’amministrazione generale, Corte dei conti e Banca d’Italia attraverso lo scambio di flussi di dati;
2. quella amministrativa costituita dalla trasmissione digitale di modelli “cartacei” che costituiscono la documentazione prevista dall’attuale normativa per la certificazione delle contabilità di tesoreria.

Considerato che gli impatti derivanti dalla reingegnerizzazione del sistema informativo di Banca d’Italia dovranno essere valutati sinergicamente con quelli derivanti dalla realizzazione del programma INIT della Ragioneria generale dello Stato e che la trasversalità tra i sistemi e la loro necessaria integrazione richiederà un importante sforzo di adeguamento anche da parte della Corte dei conti, dovranno essere attentamente analizzate tutte le implicazioni derivanti dalla reingegnerizzazione delle diverse piattaforme informative, anche in tema di certificazione del dato (flussi firmati digitalmente e flussi certificati).

Gli scenari di grande innovazione prospettati comporteranno una maggiore trasparenza e razionalizzazione dei dati e delle scritture contabili e anche un quadro di complessità derivante dalla gestione delle implementazioni normative e tecniche che si succederanno. Possibile elemento di criticità nel perseguimento di un approccio sistemico allo sviluppo di programmi di modernizzazione degli incassi e dei pagamenti pubblici risiede nella complessità derivante dalla pluralità e diversità degli interlocutori interessati (amministrazioni pubbliche, Tesoreria dello Stato, istituti di pagamento, cittadini e imprese).

Il processo di digitalizzazione è pervasivo e trasversale e interessa ogni aspetto del vivere personale, sociale e istituzionale.

In tale complessa prospettiva dovranno essere motivo di attenta analisi e riflessione:

- l’innalzamento delle competenze degli attori dell’intero sistema (programmazione-gestione-controllo. Maggiore consapevolezza normativa, tecnica e gestionale di ogni interlocutore istituzionale. Questione delle competenze e della formazione);
- le scelte di strutturazione interna, tecnica e amministrativa, di ogni attore istituzionale (gradualità dei cambiamenti-adesione a piattaforme comuni o proprie).

Nella costruzione dei nuovi sistemi informativi sarebbe utile considerare la loro “flessibilità”, ossia la capacità di accogliere e gestire gli scenari di cambiamento che sembrano prospettarsi a breve nell’ordinamento contabile. Tra le attività di approfondimento derivanti dai processi di revisione normativa e informativa se ne evidenziano alcune che presentano profili particolarmente innovativi:

- passaggio a nuova unità elementare di bilancio: azione;⁸⁴

⁸⁴ Cfr. comma 8, articolo 25-bis della legge n. 196/2009.

- piano dei conti integrato⁸⁵;
- contabilità *accrual*⁸⁶.

Rimane sullo sfondo l'opportunità di riconsiderare la struttura del conto riassuntivo del tesoro nel senso di rendere accessibili informazioni di dettaglio, ciò anche alla luce delle accresciute funzioni della tesoreria nella gestione delle risorse pubbliche, come testimonia il caso del PNRR.

Le attività di riscontro per l'esercizio finanziario 2021 hanno interessato i pagamenti del bilancio dello Stato effettuati nelle modalità di seguito brevemente descritte:

1. ordini di pagamento (OP)- emessi a favore dei creditori dello Stato, sulla Tesoreria centrale o sulle Sezioni di Tesoreria provinciale, dalle Amministrazioni centrali dello Stato e da quelle periferiche. Gli ordini di pagare sono disposti mediante mandati informatici;
2. ordini di accreditamento (OA) riguardano la cosiddetta spesa delegata. Le amministrazioni centrali e alcune periferiche mettono a disposizione risorse presso la tesoreria in favore di propri funzionari delegati (FD), per l'effettuazione di alcune spese. Per gli ordini di accreditamento l'attività svolta ha riguardato l'andamento della spesa su singoli capitoli a partire dall'apertura di credito a favore dei singoli funzionari delegati fino all'estinzione del titolo attraverso l'emissione di ordinativi secondari. Questo settore dei pagamenti dello Stato è interessato a decorrere dal 1° gennaio 2019 dalle novità in materia di spesa delegata introdotte dal decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29 che ha apportato modifiche all'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con l'inserimento dei commi 2-bis e 7-bis;
3. ruoli di spesa fissa (RSF)- utilizzati per effettuare spese che hanno carattere di regolarità e non si esauriscono in un solo pagamento; sono spese con importo e scadenze determinate. Tali titoli di spesa non costituiscono di per sé ordini di pagamento, ma hanno il valore di autorizzazione continuativa a pagare finché perdura per lo Stato l'obbligo che li ha generati e utilizzano iscrizioni a ruolo, i cosiddetti "ruoli", emessi dalle Amministrazioni centrali e da quelle periferiche investite di poteri di spesa imputabili ai capitoli. Anche questa modalità di spesa è interessata a decorrere dal 1° gennaio 2019 da novità sostanziali introdotte dai Decreti legislativi 12 maggio 2016, n. 93 e 16 marzo 2018, n. 29 che hanno apportato delle modifiche dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con l'inserimento dei commi 11 e 12;
4. debito vitalizio – riguardano le contabilità relative al valore attuale delle rendite vitalizie per pensioni o per altro titolo in corso di pagamento o di cui ancora non è maturato l'obbligo del pagamento, dovute dallo Stato e da altre amministrazioni pubbliche, ai dipendenti e anche ad altre persone fisiche;
5. note di imputazione (NI)- modalità speciale che viene utilizzata per la contabilizzazione degli interessi passivi e del rimborso della quota capitale dei titoli del debito pubblico. Le Note di imputazione rappresentano la modalità usata per la contabilizzazione al bilancio dei pagamenti relativi al debito statale, sia per quanto riguarda il rimborso dei titoli sia per quanto riguarda gli oneri per interessi a essi collegati. Dai controlli effettuati non sono state riscontrate irregolarità.

⁸⁵ Art. 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196; regolamento d.P.R. 4 ottobre 2013, n. 132. La sperimentazione del piano dei conti integrato di cui all'art. 38-sexies della legge n. 196 del 2009, avviata nel 2019, è stata disciplinata dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 21 febbraio 2019 e da numerose Circolari emanate dalla Ragioneria generale dello Stato; inizialmente stabilita su base triennale, è stata poi prolungata di un anno dall'articolo 15, comma 6 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, e si concluderà quindi il prossimo 31 dicembre 2022.

⁸⁶ Decreto-legge 6 novembre 2021 n. 152, convertito dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233; direttiva 2011/85/UE; riforme trasversali del PNRR: «Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*». A riguardo vedasi la costituzione di un apposito Comitato avvenuta nel settembre 2021, in sede RGS, in merito all'attuazione della richiamata direttiva n. 85.

Le Sezioni riunite hanno provveduto, inoltre, a riconoscere la regolarità dei pagamenti afferenti alle contabilità dei Fondo edifici di culto (FEC). Il Fondo è amministrato dal Ministero dell'interno per mezzo della Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto e queste Sezioni verificano la concordanza delle scritture contabili a sistema con quelle indicate dall'ufficio dell'amministrazione del Fondo competente per la rendicontazione.

Relativamente alla parte tecnico-informatica, il lavoro volto al miglioramento della gestione dei dati contabili e alla revisione delle incongruenze è stato attuato, d'intesa con la Direzione generale per i sistemi informativi e automatizzati (DGSIA) e con la collaborazione dell'assistenza tecnica della SOGEI.

Nell'anno in corso i tempi di chiusura delle contabilità di tesoreria sono stati in linea con quelli dell'anno precedente confermando la tendenza ad una chiusura leggermente anticipata rispetto a quella del passato. Si dà evidenza che la chiusura dell'esercizio finanziario 2021, è avvenuta per il terzo anno consecutivo in presenza dell'emergenza da Covid-19 e che la proficua collaborazione tra istituzioni ha consentito di effettuare compiutamente le operazioni previste. Si evidenzia che in virtù dell'adozione della nuova procedura per la digitalizzazione della tesoreria, di cui si dà conto a seguire, in fase di certificazione delle contabilità passive di bilancio sono state attestate con modalità cartacea solo una parte residuale delle contabilità inerente al debito pubblico⁸⁷. A decorrere dall'esercizio finanziario 2022 la certificazione delle contabilità passive di bilancio avverrà completamente in modalità digitale.

Le tematiche di carattere generale di tipo organizzativo, ordinamentale e funzionale di maggiore rilevanza nel corso dell'esercizio sono state le seguenti:

- Sistemazione “straordinaria” titoli vetusti iscritti conto sospeso collettivi.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2021 sono stati regolarizzati circa 30.000 titoli “vetusti” iscritti nel conto sospeso collettivi⁸⁸. Si tratta della iscrizione o reiscrizione in bilancio di poste emesse e pagate che, per vari motivi, non hanno potuto esserlo. La regolarizzazione delle partite “non conformi”, soprattutto quelle più vetuste, è stata negli anni oggetto di particolare attenzione da parte di Corte. Il monitoraggio di queste partite contribuisce, infatti, ad assicurare nel tempo una tendenza alla loro riduzione o alla loro sistemazione in tempi fisiologici, garantendo il principio di unicità del bilancio e facilitando il controllo della spesa, in coerenza con le richieste di maggiore trasparenza nei conti pubblici. In particolare, per la trasparenza e la rappresentatività dei conti dello Stato, i titoli risalenti nel tempo emessi su supporto cartaceo, tipologia ormai non prevista per tutte le ordinarie operazioni di spesa, rappresentavano un *vulnus* proprio per la loro natura. Le procedure per la sistemazione dei suddetti titoli, oltre all'individuazione delle risorse in bilancio necessarie, prevedono una procedura abbastanza complessa, con la restituzione a Banca d'Italia da parte delle amministrazioni interessate del titolo cartaceo originario, con correlata nuova emissione del titolo cartaceo in sostituzione e il successivo invio dello stesso alla Corte dei conti. La rintracciabilità dei titoli cartacei originali ha segnato profili di criticità, trattandosi di titoli di spesa che per alcune poste si riferivano a più di 20 anni fa. Le Sezioni riunite, in interlocuzioni con le istituzioni interessate, hanno più volte rappresentato la necessità di regolarizzare tali poste auspicando anche il ricorso alla “semplificazione” del meccanismo di regolarizzazione per queste partite. La mancata regolarizzazione dei titoli di spesa iscritti nel conto sospeso collettivi ha portato a far crescere negli anni, lo stock delle partite contabilizzate in conto dei sospesi di tesoreria. Tale situazione è stata più volte segnalata dalla Banca d'Italia, poiché comporta un aumento del “debito di tesoreria” trasportato dagli esercizi precedenti. Nello stock dei titoli da regolarizzare trovano

⁸⁷ Modelli 260 DP dei mesi da gennaio a giugno 2021.

⁸⁸ A titolo esemplificativo: titoli stralciati dalla Corte dei conti; titoli in attesa di nuova imputazione, scritturati tra i pagamenti urgenti (ordinativi cartacei erroneamente annullati dalla filiale di Banca d'Italia in fase di avvio della procedura mandato informatico; titoli smarriti scritturati al conto sospeso collettivi); rimborso di lire prescritte contenute in depositi costituiti presso le filiali di Banca d'Italia per conto dell'autorità giudiziaria; titoli della contabilità speciale scolastica (CS 1202) emessi nel 2008, prima della chiusura della stessa; titoli di spesa emessi su ruoli di spesa fissa scritturati al conto sospeso collettivi in quanto emessi su codici meccanografici chiusi nel nuovo esercizio.

iscrizione anche i titoli stralciati dalla Corte dei conti per i quali nel tempo, non è stata riscontrata adeguata azione da parte delle amministrazioni⁸⁹. La procedura “semplificata” concordata con Banca d'Italia e la Ragioneria generale dello Stato, ha previsto la sistemazione in bilancio con un mandato informatico e la successiva distribuzione degli importi alle tesorerie competenti con titoli di trasferimento fondi. Al comma 10, dell'articolo 34, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020 n. 176, è stato istituito il Fondo per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze sul capitolo 3035, per un importo di euro 71.216.724,00. Nell'esercizio finanziario 2021 è stato emesso il titolo n. 1, pari al fondo stanziato, in favore di Banca d'Italia - Servizio di tesoreria dello Stato. Il Servizio di tesoreria, con diversi titoli di Trasferimento fondi⁹⁰, ha curato la distribuzione delle somme a ogni tesoreria interessata per provvedere alla sistemazione di ogni singolo titolo di pertinenza e, successivamente, alla rendicontazione alla Corte dei conti. La rendicontazione ha interessato diversi uffici della Corte per quanto di loro competenza⁹¹. A fronte dell'importo totale stanziato e pagato con mandato emesso dal MEF- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato pari a euro 71.216.724,00, e della somma complessiva dei titoli da regolarizzare pari a euro 71.216.723,12 sono stati utilizzati 71.186.088,38 euro a valere sui fondi del mandato per la sistemazione dei titoli vetusti. A conclusione delle operazioni di sistemazione risulta presso la tesoreria di Roma un residuo fondi pari a euro 30.635,62⁹² che sarà destinato secondo le indicazioni che verranno fornite dal MEF.

▪ Riforma organizzativa del servizio di tesoreria statale.

Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 19 agosto 2021, ha disposto la Riforma organizzativa del servizio di tesoreria statale svolto dalla Banca d'Italia. Il decreto dispone 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. In particolare, è previsto l'accentramento operativo presso il Servizio Tesoreria dello Stato di gran parte delle attività che fanno capo alla rete territoriale. Viene, quindi, realizzato un unico punto di interlocuzione con l'utenza privata e istituzionale, senza pregiudicare la qualità dei servizi resi all'utenza sul territorio. Il decreto ha disposto l'inizio del processo di attuazione della riforma funzionale a decorrere dal 22 novembre 2021. Tale riforma organizzativa comporta, anche, una variazione nel procedimento di rendicontazione mensile e annuale effettuata dalla Banca d'Italia alla Corte dei conti in coerenza con il nuovo assetto organizzativo della funzione di Tesoreria. L'attuazione completa delle nuove procedure di rendicontazione derivanti dalla Riforma è stata prevista in modo graduale, comportando una “fase transitoria”, stimata inizialmente da Banca d'Italia in due-tre mesi, nella quale la trasmissione dei documenti di rendicontazione avviene sia con le vecchie che con le nuove modalità (senza produrre duplicati di invio). La fase transitoria non si è ancora conclusa.

⁸⁹ Nella relazione dello scorso anno si è data evidenza delle regolarizzazioni dei titoli emessi su ruoli di spesa fissa del Ministero delle infrastrutture e trasporti stralciati dalla Corte dei conti negli esercizi finanziari 2018 e 2019. Sono stati interessati n. 58 titoli per complessivi € 11.917.661,81.

⁹⁰ N. 33 titoli di trasferimento fondi alle tesorerie competenti per complessivi euro 71.186.533,59.

⁹¹ Sezioni riunite in sede di controllo Ufficio Risconto e Parifica contabilità passive di bilancio - titoli centrali ed elenco TF e rendicontazione generale (titoli sistemati e correlati TF); Archivio generale della Corte trasmissione dei titoli cartacei centrali e correlato elenco di TF; Sezioni regionali di controllo-titoli cartacei territoriali e correlato elenco di TF.

⁹² composto da: 30.634,74 euro per avanzi dovuti alla sistemazione dei titoli a valere sugli stati di previsione delle Amministrazioni competenti prima dell'avvio delle operazioni di sistemazione e durante lo svolgimento delle stesse e da 0,88 euro di avanzo “puro”.

▪ Nuova procedura per la digitalizzazione della Tesoreria

Tutte le attività effettuate nel corso dell'esercizio hanno visto la prosecuzione del lavoro volto ad ottimizzare le procedure in termini di trasparenza e di tracciabilità e del dato contabile e delle comunicazioni ufficiali e informali, implementando le procedure informatiche e l'utilizzo della posta certificata. In particolare, nel prosieguo della revisione delle procedure inerenti le contabilità passive di tesoreria avviate per l'insorgenza dell'emergenza da Covid-19, al fine di razionalizzare, semplificare ed uniformare i procedimenti amministrativi e le attività gestionali, nelle more dell'attivazione di nuove modalità operative conseguenti all'adeguamento dei sistemi informativi, è stata approvata la *“Nuova procedura di dematerializzazione e digitalizzazione delle contabilità passive di tesoreria”*. Il documento di revisione delle modalità operative e procedurali è stato concordato e condiviso con le amministrazioni interessate. La nuova procedura, formalizzata e trasmessa con nota n. 1489 del 21 giugno 2021, è stata attuata completamente dal mese di luglio 2021⁹³. In seguito, in recepimento di quanto disposto con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 19 agosto 2021 sulla *“Riforma organizzativa del servizio di tesoreria statale”* svolto dalla Banca d'Italia si è reso necessario l'aggiornamento della *“Nuova procedura di dematerializzazione e digitalizzazione delle contabilità passive di tesoreria”*.⁹⁴

▪ La rendicontazione dei pagamenti per trasferimento fondi.

Nella prosecuzione dei processi di digitalizzazione dei dati nel corso dell'esercizio finanziario 2021, è stata completata l'attuazione della modalità telematica di trasmissione della rendicontazione dei pagamenti per trasferimento fondi (TF) avviata a decorrere dal mese di dicembre 2020, che ha completamente sostituito la precedente, a valore esclusivamente documentale⁹⁵. Per effettuare le verifiche sul funzionamento della nuova procedura informativa è stata mantenuta in parallelo la rendicontazione cartacea fino ad aprile 2021.

▪ Istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca

In attuazione di quanto previsto dal decreto-legge del 9 gennaio 2020, n. 1, convertito dalla legge 5 marzo 2020, n. 12, sono state completate le modifiche a sistema per consentire la gestione, ai fini del controllo, delle operazioni di bilancio relative ai due dicasteri in questione, per l'esercizio finanziario 2021.

▪ Istituzione del Ministero del turismo e del Ministero della cultura.

In attuazione di quanto previsto dal decreto-legge 1° marzo 2021, n.22, convertito dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, è stata recepita la ristrutturazione del Ministero beni attività culturali e turismo (MIBACT) in Ministero del turismo e Ministero della cultura e sono state effettuate le modifiche a sistema per consentire la gestione, ai fini del controllo, delle operazioni di bilancio relative ai due dicasteri in questione, per l'esercizio finanziario 2021.

▪ La natura e la composizione dei capitoli di spesa in bilancio.

La riflessione ha avuto ad oggetto, in particolare, i capitoli di cedolino unico. Questi sono articolati in piani gestionali in base alla natura del corrispettivo. Ad ogni piano gestionale è assegnata la disponibilità di fondi relativa e ognuno di essi presenta natura obbligatoria o non obbligatoria a seconda della tipologia di spesa attribuita. Come ogni anno alcune criticità emerse nel corso dell'esercizio, connesse alla natura del piano gestionale, riguardano i pagamenti “in errore” sui piani gestionali 49 e 50⁹⁶. Questi emolumenti accessori su capitoli di cedolino unico, non avendo l'accezione di spesa obbligatoria non rendono possibile regolarizzare i pagamenti in assenza di stanziamenti sufficienti sul piano gestionale. Per l'esercizio finanziario 2021 la problematica afferente ai pg 50 non ha presentato impatti in chiusura. Diversamente, come più

⁹³ La certificazione della spesa a chiusura dell'esercizio finanziario ha presentato ancora una procedura di tipo misto (cartacea e dematerializzata) scontando l'applicazione integrale della nuova procedura solo a decorrere da luglio 2021.

⁹⁴ Si evidenzia che la nuova procedura ha comportato miglioramenti nelle performance di controllo in termini di tempo e di precisione, oltre che il consueto miglioramento in termini di risparmio di consumo di risorse materiali e immateriali, in linea con il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale e degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile.

⁹⁵ D.m. MEF 19 dicembre 2017.

⁹⁶ Piano gestionale 49 *“Contributo straordinario per le eccezionali esigenze di sicurezza nazionale”*; Piano gestionale 50 *“Rimissione dei pagamenti non andati a buon fine”*.

avanti specificato, per i capitoli con pg 49 sono state effettuate rendicontazioni con segno negativo. La questione è stata rappresentata in sede di riunione con delegati di Banca d'Italia, della Ragioneria generale dello Stato (Ispettorato generale del bilancio e dell'Ispettorato generale per l'informatica e l'innovazione tecnologica) e del Dipartimento dell'amministrazione generale del Ministero dell'economia e delle finanze – NOIPA. Si rileva che la rendicontazione di importi negativi sul pg 49 è una costante da diversi esercizi finanziari. Si rende necessario, pertanto, il superamento di tale “incongruenza” e una soluzione procedurale definitiva di recupero di emolumenti accessori, compatibile con il sistema di contabilità pubblica.

▪ Il perimetro di gestione della spesa sempre più ampio, a carico di NoiPA.

Nel corso degli ultimi anni è risultato rilevante, per le dinamiche dei pagamenti, l'ingresso nel cedolino unico di un numero crescente di comparti del pubblico impiego nel sistema NoiPA del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi (DAG), del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF). Nel contempo è stata anche ampliata l'offerta e le modalità di erogazione dei servizi da parte di NoiPA. Pertanto, negli ultimi esercizi finanziari sono state disposte e affinate le procedure necessarie, al sistema informativo della Corte, per la corretta acquisizione, elaborazione e gestione di questi dati. Sono ormai numerosi i capitoli non aventi le caratteristiche di Cedolino Unico in gestione a NoiPA che necessitano pertanto di attente analisi e valutazioni dei meccanismi gestionali. Tra queste si ricorda l'analisi della tipologia della spesa che vede molte partite da acquisire non afferenti alla categoria di spesa obbligatoria.

▪ I titoli di spesa non andati a buon fine (NBF) e la loro correlata riemissione.

In fase di rendicontazione i flussi seguono percorsi diversi: nel caso di titoli di cedolino unico (CU) le rimissioni sono rendicontate con flussi appositi consentendo così la possibilità di monitorare e controllare il fenomeno. Diversamente per i titoli non andati a buon fine per capitoli non di CU la riemissione degli stessi non trova il correlato flusso di trasmissione non consentendo quindi possibilità di monitoraggio e controllo. Infatti, la riemissione dei titoli NBF è curata da NoiPA solo per i capitoli di CU. Si rileva, quindi, una diversità nella gestione dei dati e dei flussi per le diverse tipologie di spesa⁹⁷.

Per l'effettuazione delle attività di riscontro delle contabilità di tesoreria sono stati previsti e attuati vari interventi sul sistema SICR anche attraverso modifiche operative che hanno riguardato le innovazioni dettate dalla legge n. 196/2009.

All'avvio delle attività di riscontro delle contabilità di tesoreria ogni anno, viene svolta un'attenta analisi sui capitoli iscritti nel bilancio di previsione delle Amministrazioni statali relativamente agli attributi anagrafici e alla classificazione economica (cedolino unico, ruolo di spesa fissa, spesa obbligatoria, ecc.). In particolare, negli ultimi esercizi è stata avviata la revisione dei capitoli iscritti nei ruoli di spesa fissa in previsione dell'applicazione di quanto stabilito all'articolo 34 della n. 196 del 2009, “Legge di contabilità e finanza pubblica”, sul divieto di disporre l'utilizzo dei ruoli di spesa fissa quale mezzo di pagamento per alcune tipologie di spesa. Anche per l'esercizio finanziario 2021, è stata riscontrata una problematica legata all'anagrafica dei capitoli riguardanti i ruoli di spesa fissa. Il sistema informatico in alcuni casi non riconosce capitoli di spesa fissa e in altri rileva capitoli di spesa fissa laddove non se ne riscontra comunicazione di iscrizione a ruolo, i cosiddetti “ruoli di spesa fissa” da parte del Dipartimento dell'amministrazione generale del MEF.

Le verifiche relative all'esercizio finanziario 2021 hanno evidenziato talune criticità che si riportano di seguito:

- i pagamenti mediante Ruoli di spesa fissa hanno richiesto la verifica sugli attributi anagrafici di bilancio di alcuni capitoli e l'adeguamento delle scritture a sistema con una operazione di “armonizzazione manuale” dei dati incongrui⁹⁸. Si da evidenza della

⁹⁷ Per la riemissione dei titoli non andati a buon fine ha competenza l'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni (IGEPA) della Ragioneria generale dello Stato. Le risorse dei titoli NBF non aventi caratteristiche di CU non rinnovati entro l'esercizio successivo a quello di emissione non andata a buon fine sono versate in entrata del bilancio statale da IGEPA.

⁹⁸ Sono stati interessati diversi capitoli dei Ministeri di nuova istituzione.

avvenuta regolarizzazione delle partite vetuste non conformi a norma degli anni precedenti, tra le quali figurano i titoli emessi su ruoli di spesa fissa stralciati dalla Corte dei conti, di cui si è dato conto sopra. Come più volte auspicato dalle Sezioni riunite, con tale regolazione si è provveduto alla diminuzione del “debito di tesoreria” trasportato dagli esercizi precedenti.

- diversi titoli di spesa interessati dalle procedure di pignoramento hanno presentato criticità di acquisizione e di gestione. La particolare procedura d’urgenza ha generato degli sfasamenti nelle fasi temporali di emanazione di titoli (per es. importi diversi tra la prenotazione e la liquidazione del titolo, fase di pagamento antecedente a quella di prenotazione). Tale criticità impediva nella fase gestionale la validazione della spesa sul sistema informativo. Per la corretta acquisizione sono stati eseguiti interventi sul sistema informativo Corte.
- alcune criticità si sono manifestate nella gestione di capitoli di CU. Nel corso di controlli effettuati nel sistema NoiPA, è stato riscontrato che per le mensilità di gennaio, febbraio e marzo 2021 alcuni titoli di spesa sono stati erroneamente imputati sui piani gestionali 1 e 3 del capitolo di Bilancio 3039 di cedolino unico, dello stato di previsione del Ministero della salute e, inoltre, è stata rilevata una errata configurazione, dei titoli associati al capitolo 1001 di cedolino unico e del correlato capitolo IRAP 1017, dello stato di previsione del Ministero dell’università e della ricerca. Per la mensilità di giugno 2021 alcune attribuzioni di spesa sul capitolo 2549 dello stato di previsione del Ministero dell’istruzione sono state erroneamente rendicontate sui piani gestionali 5, 6, 12 e 13. A seguito di verifiche che hanno interessato anche la Ragioneria generale dello Stato sono state apportate le modifiche necessarie alla regolarizzazione delle poste stipendiali.
- sono state rilevate anche alcune criticità sui capitoli stipendiali emessi dall’Arma dei Carabinieri. In particolare, sono stati interessati i flussi di gennaio e di agosto 2021. Si è trattato di problemi su due titoli imputati al piano gestionale 50. A seguito di verifiche che hanno interessato anche la Ragioneria generale dello Stato sono state apportate le modifiche necessarie alla regolarizzazione delle poste stipendiali.
- pagamenti “in negativo” sul pg 49 su diversi capitoli di vari Ministeri. Il pg 49 “Contributo straordinario per le eccezionali esigenze di sicurezza nazionale” è un PG appositamente creato su alcuni capitoli di CU per il pagamento di emolumenti accessori erogati al personale addetto al settore della sicurezza, nei limiti di una specifica fascia economica. Al momento in cui si perde il diritto a percepire questo tipo di emolumento accessorio, perché non si rientra più nelle fasce di reddito che lo prevedono, devono essere operati i recuperi degli emolumenti corrisposti e non più dovuti. Il fenomeno degli importi negativi si verifica quando, al momento di effettuare i recuperi degli emolumenti indebitamente corrisposti, il piano gestionale dedicato non risulta capiente al recupero. Ai fini del calcolo degli emolumenti spettanti, il meccanismo della comunicazione degli avanzamenti di carriera e della perdita del diritto di percezione dell’emolumento accessorio risulta complesso e con tempi lunghi (decreti da emanare, da registrare, che frequentemente presentano effetti retroattivi). Nella tavola sottostante sono riportate le rendicontazioni negative sui pg 49 riscontrate nel 2021 per le quali la Ragioneria generale dello Stato, su richiesta del DAG, ha apportato le rettifiche a compensazione attuando la procedura concordata negli anni precedenti, con conseguente registrazione e acquisizione dei titoli. Tale problematica è già stata rilevata anche per l’esercizio finanziario 2022.

CAPITOLI CON RENDICONTAZIONE NEGATIVA - PIANO GESTIONALE 49
ESERCIZIO FINANZIARIO 2021

Ministero	Spr/app	Capitolo bilancio	Codice spesa	Piano gestionale	Rata rendicontazione	Importo
Ministero dell'economia e delle finanze	02/0	4201	4747	49	202101	-112,52
	02/0	4201	4747	49	202102	-112,52
	02/0	4201	4747	49	202104	-112,52
	02/0	4201	4747	49	202105	-38,15
	02/0	4201	4747	49	202106	-47,51
	02/0	4201	4747	49	202107	-47,51
	02/0	4201	4747	49	202109	-47,51
	02/0	4201	4747	49	202112	-38,15
	02/0	4219	4748	49	202106	-3,74
	02/0	4219	4748	49	202107	-3,74
	02/0	4219	4748	49	202108	-3,74
	02/0	4219	4748	49	202109	-3,74
	02/0	4219	4748	49	202110	-3,74
	02/0	4219	4748	49	202111	-3,67
Ministero della giustizia	05/0	1601	7839	49	202101	-88,98
	05/0	1601	7839	49	202102	-74,58
	05/0	1601	7839	49	202104	-600,05
	05/0	1601	7839	49	202105	-270,33
	05/0	1601	7839	49	202106	-160,90
	05/0	1601	7839	49	202107	-139,21
	05/0	1601	7839	49	202108	-137,18
	05/0	1601	7839	49	202109	-170,67
	05/0	1601	7839	49	202110	-103,73
	05/0	1601	7839	49	202111	-71,42
	05/0	2001	7836	49	202101	-6,22
	05/0	2001	7836	49	202102	-6,22
	05/0	2001	7836	49	202103	-6,22
	05/0	2001	7836	49	202104	-6,22
	05/0	2001	7836	49	202105	-6,22
	05/0	2001	7836	49	202106	-6,22
	05/0	2001	7836	49	202107	-6,22
	05/0	2001	7836	49	202108	-6,22
	05/0	2001	7836	49	202109	-6,22
	05/0	2001	7836	49	202110	-6,22
	05/0	2001	7836	49	202111	-6,22
	05/0	2001	7836	49	202112	-6,22
Ministero dell'interno	08/0	1801	7263	49	202102	-62,40
	08/0	1801	7263	49	202103	-73,42
	08/0	1801	7263	49	202104	-64,18
	08/0	1801	7263	49	202105	-76,11
	08/0	1801	7263	49	202106	-64,86
	08/0	1801	7263	49	202107	-60,86
	08/0	1801	7263	49	202108	-32,64
	08/0	1801	7263	49	202109	-25,67
	08/0	1801	7263	49	202110	-6,99
	08/0	1801	7263	49	202111	-17,67
	08/0	1801	7263	49	202112	-17,67
	08/0	2501	4670	49	202101	-409,54
	08/0	2501	4670	49	202103	-319,42
	08/0	2501	4670	49	202104	-200,41
	08/0	2501	4670	49	202105	-213,58
	08/0	2501	4670	49	202106	-199,91
	08/0	2501	4670	49	202108	-120,54
	08/0	2501	4670	49	202109	-122,29
	08/0	2501	4670	49	202111	-183,71
	08/0	2501	4670	49	202112	-217,97

Ministero	Spr/app	Capitolo bilancio	Codice spesa	Piano gestionale	Rata rendicontazione	Importo
Ministero della difesa	12/0	4191	4750	49	202101	-33,86
	12/0	4191	4750	49	202102	-16,59
	12/0	4191	4750	49	202103	-16,59
	12/0	4191	4750	49	202104	-16,59
	12/0	4191	4750	49	202106	-16,59
	12/0	4191	4750	49	202107	-27,97
	12/0	4191	4750	49	202108	-16,59
	12/0	4191	4750	49	202109	-5,55
	12/0	4191	4750	49	202110	-5,49
	12/0	4191	4750	49	202111	-5,49
	12/0	4191	4750	49	202112	-5,49
	12/0	4461	4749	49	202103	-19,08
	12/0	4461	4749	49	202104	-4,93
	12/0	4461	4749	49	202105	-3,19
	12/0	4461	4749	49	202106	-10,40
	12/0	4461	4749	49	202107	-10,40
	12/0	4461	4749	49	202108	-5,60
	12/0	4461	4749	49	202109	-5,60
	12/0	4461	4749	49	202110	-5,60

- incongruenze nei flussi relativi ai titoli riemessi. Sono state riscontrate a sistema diverse incongruenze derivanti da problemi tecnici sui flussi relativi ai titoli non andati a buon fine e delle correlate riemissioni. Sono stati rilevati n. 1774 errori. La problematica scaturisce dai tempi di acquisizione dei dati dei flussi. Il flusso della riemissione viene acquisito prima di quello dei titoli non andati a buon fine. I tempi di comunicazione dei titoli non andati a buon fine sulle varie tesorerie di Banca d'Italia non sono uniformi. La situazione di incongruenza viene segnalata ogni anno al Dipartimento dell'amministrazione generale del MEF competente alla gestione dei titoli di interesse. A chiusura dell'esercizio finanziario 2021, a seguito di interlocuzioni con il DAG sono stati acquisiti i flussi necessari a sanare i dati incongrui. Tale problematica è già stata rilevata anche per l'esercizio finanziario 2022. Si auspica il superamento di tale criticità avendo maggiore attenzione procedurale nella trasmissione dei flussi di integrazione necessari.

TAVOLA N. 10

CAPITOLI CON INCONGRUENZA NELLE RIEMISSIONI TITOLI - NUMERO DI ERRORI RILEVATO

Ministero	Spr/App	Capitolo	Numero errori
Ministero Economia e Finanze	02/0	4201	2
	02/0	4219	1
Ministero Giustizia	05/0	1402	1
	07/0	1227	189
Ministero Istruzione	07/0	1228	225
	07/0	1229	170
	07/0	1230	351
	07/0	1231	296
	07/0	1232	110
	07/0	2149	67
	07/0	2154	42
	07/0	2155	44
	07/0	2156	9
	07/0	2349	7
	07/0	2354	51
	07/0	2449	10
	07/0	2454	66
	07/0	2455	14
	07/0	2456	18
	07/0	2549	3
	07/0	2556	5
Ministero Interno	08/0	1802	50
	08/0	2501	8

Ministero	Spr/App	Capitolo	Numero errori
	08/0	2509	1
	08/0	2900	1
	11/0	1603	1
Ministero Università e Ricerca	11/0	1607	1
	11/0	1617	1
	11/0	2303	11
	12/0	1207	1
Ministero Difesa	12/0	4191	9
	12/0	4195	1
	12/0	4315	1
	12/0	4461	4
Ministero Politiche Agricole	13/0	1007	1
Ministero Cultura	14/0	3501	1
	14/0	5601	1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In conclusione, nell'allegato 1, vengono presentati alcuni dati contabili relativi ai pagamenti complessivi a valere sul bilancio dello Stato effettuati nel periodo dal 2018 al 2022 e, per lo stesso periodo, nell'allegato 2, i dati relativi ai pagamenti effettuati sui ruoli di spesa fissa.

I pagamenti complessivi dello Stato, nel quadriennio 2018-2021, sono risultati in costante aumento. I pagamenti in conto competenza presentano importi in crescita nel periodo, con incremento significativo negli anni 2020 e 2021. I pagamenti in conto residui, diversamente, registrano una flessione significativa nel 2020. Nel 2021 i valori dei pagamenti in conto residui sono inferiori al 2018 e superiori al 2019.

Nel quadro generale delineato, di aumento tendenziale della spesa effettuata a valere sul bilancio dello Stato, si fa un breve cenno alla spesa di personale. La spesa di personale risulta materia complessa a partire dalla definizione del perimetro della spesa⁹⁹. A seguire, nell'allegato 2, sono riportate le spese sostenute per le partite stipendiali iscritte a ruolo (c.d. Ruoli di spesa fissa). I capitoli stipendiali vedono anche titoli di spesa emessi non su ruoli ma su ordinari ordini di pagamento, voci correlate alle spese sostenute a diverso titolo¹⁰⁰ non correlate a iscrizioni ai ruoli dello Stato, che non verranno trattati in questa relazione.

Nell'Allegato al paragrafo sono presenti i seguenti dettagli.

Nell'Allegato 1 sono presenti:

- Tavola A1.1 "Pagato complessivo per esercizio finanziario e tipologia titolo"
- Tavola A1.2 "Pagato in conto competenza e in conto residui per esercizio finanziario"
- Grafico A1.1 "Pagato complessivo per esercizio finanziario e tipologia titolo"
- Grafico A1.2 "Pagato in conto competenza e in conto residui per esercizio finanziario"

Nell'Allegato 2 sono presenti:

- Tavola A2.1 "Pagato stipendiale emesso su ruoli per esercizio finanziario e Ministero"
- Grafico A2.1 "Stipendi-Pagato totale stipendi emessi su ruoli per esercizio finanziario e per Ministero"
- Grafico A2.2 "Stipendi- Raffronto Pagato stipendiale emesso su ruoli per Ministero e per esercizio finanziario"

⁹⁹ Basti un breve riferimento, per ciò che attiene la consistenza numerica, al fatto che l'Istat prende in considerazione le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA) ed esprime il numero di ore annue corrispondenti ad un'occupazione esercitata a tempo pieno, mentre la Ragioneria fotografa lo stock di dipendenti in servizio al 31 dicembre di ciascun esercizio.

¹⁰⁰ Vari emolumenti uffici di gabinetto; correlati contributi INPS; correlati versamenti INAIL; compensi fondo di amministrazione e fondo unico esercizi pregressi ad eredi; compensi straordinari esercizi pregressi ad eredi, versamenti in conto entrate vario titolo ecc.

3.3. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine

La tavola che segue riassume la consistenza complessiva delle attività e passività finanziarie a medio lungo termine al termine del 2021, nonché la loro evoluzione negli ultimi sette esercizi.

TAVOLA 11

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

(in miliardi)

	IV livello	Consistenza al 31.12						
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Attività	Titoli diversi dalle azioni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento	263,0	264,3	269,3	272,1	270,4	279,3	280,3
	Quote dei fondi comuni di investimento	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Anticipazioni attive	68,1	67,6	53,0	63,1	61,7	61,1	55,1
	Altri conti attivi	1,1	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	1
	Totale attività	332,3	332,6	323,0	336,1	333,0	341,3	339,5
Passività	Debiti a medio lungo termine*	1.950,5	2.003,3	2.030,1	2.075,8	2.108,4	2.246,7	2.339,2
	Anticipazioni passive	37,7	37,0	35,0	33,0	31,0	31,0	74,1
	Totale passività	1.988,2	2.040,3	2.065,1	2.109,2	2.139,4	2.277,5	2.413,3
Eccedenza passiva		1.655,8	1.707,7	1.742,1	1.773,1	1.806,4	1.936,2	2.073,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio dello Stato 2021

Le attività finanziarie di medio lungo termine sono diminuite di circa 1,8 miliardi di euro (da 341,3 a 339,5), mentre le passività a medio-lungo termine hanno registrato un incremento pari a 135,8 miliardi (da 2.277,5 a 2.413,3), portando il valore dell'*eccedenza passiva* a 2.073,8 miliardi (rispetto ai 1.936,2 di fine 2020 ed ai 1.860,4 del 2019). In particolare, tra le attività, hanno registrato una riduzione le anticipazioni attive, mentre, tra le passività, palesano un incremento sia le anticipazioni passive che, soprattutto, i debiti a medio-lungo termine (e, fra questi, il debito pubblico redimibile), cresciuti per circa 90 miliardi di euro (da 2.246 a 2.339), dopo l'incremento per quasi 140 miliardi registrato fra 2019 e 2020.

L'aumento dell'*eccedenza passiva* a medio lungo termine conferma, invero, una tendenza registrata costantemente negli ultimi anni (nei sei esercizi precedenti al 2020 vi è stato un aumento complessivo per circa 281 miliardi), acuita dalla crisi economica conseguente all'emergenza pandemica da Covid-19, che ha prodotto, in un solo esercizio (il 2020), eccedenze passive per 138 miliardi (in particolare, a causa dell'incremento dei debiti redimibili per oltre 135 miliardi).

3.3.1. Attività finanziarie di medio lungo termine

Le attività finanziarie di medio-lungo termine si concentrano nella voce "*Azioni e altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento*" (280,27 miliardi) in crescita per circa 926 milioni rispetto al 2020 (in cui erano state pari a 279,3 miliardi) e nelle "*Anticipazioni attive*" (55,07 miliardi), diminuite, invece, per poco più di 6 miliardi rispetto al 2020.

Rispetto allo scorso anno, nelle attività finanziarie, risultano valorizzati, per quasi tre miliardi di euro, i "*Titoli diversi dalle azioni*". In base a quanto desumibile dalla posta patrimoniale di riferimento ("*strumenti finanziari di partecipazione emessi da cassa depositi e prestiti S.p.A. ed assegnati al ministero dell'economia e delle finanze a seguito degli apporti di titoli di stato al patrimonio destinato denominato "patrimonio rilancio". D.l. 34/20 art.27 c. 2 convertito con modificazioni dalla l.77/20*") si tratta dell'apporto di risorse al patrimonio destinato ("*Patrimonio rilancio*") previsto dall'art. 27 del d.l. n. 34 del 2020, convertito dalla legge n. 77 del 2020. La norma indicata prevede che, al fine di attuare interventi di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da "Covid-19", C.D.P. S.p.A. è autorizzata a costituire un patrimonio destinato a cui sono apportati beni e rapporti giuridici dal Ministero dell'economia e delle finanze (determinati sulla scorta di una relazione giurata di stima). A fronte di tali apporti, sono emessi da C.D.P., a valere sul

patrimonio destinato e in favore del MEF, strumenti finanziari di partecipazione, prevedendo che la loro remunerazione sia condizionata all'andamento economico del patrimonio destinato.

TAVOLA 12

ATTIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

(in euro)					
		Al 31/12/2021	Al 31/12/2020	Aumento/diminuzione	Variazione percentuale
Attività finanziarie a medio lungo termine	Titoli diversi dalle azioni	2.999.999.786	0	2.999.999.786	0
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento	280.274.096.138	279.347.653.413	926.442.725	0,3
	Quote dei fondi comuni di investimento	127.025.755	140.994.543	-13.968.788	-9,9
	Anticipazioni attive	55.069.392.321	61.099.322.010	-6.029.929.689	-9,9
	Altri conti attivi	1.026.920.822	705.785.409	321.135.413	45,5
	Totale	339.497.434.821	341.293.755.375	-1.796.320.554	-0,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

La voce *Azioni ed altre partecipazioni*, costituente quella di maggiore importo fra le attività finanziarie a medio lungo termine, si suddivide nelle seguenti poste patrimoniali: “azioni quotate escluse le quote dei fondi comuni di investimento”, “azioni non quotate escluse le quote dei fondi comuni di investimento” e “altre partecipazioni”, analizzate nei successivi paragrafi.

3.3.1.1. Azioni quotate e non quotate

Il valore delle “Azioni ed altre partecipazioni, escluse le quote dei fondi comuni di investimento” registra, a fine 2021, una consistenza complessiva di 280,27 miliardi di euro, in aumento di 926,44 milioni rispetto al precedente esercizio 2020 (279,38 miliardi).

Nella citata voce rientrano, in particolare, le “Azioni quotate”, le “Azioni non quotate”¹⁰¹ e le “Altre partecipazioni”. A queste si aggiungono, con distinta valorizzazione, le “Quote dei fondi comuni di investimento” (pari, a fine 2021, a 127,02 milioni di euro), in diminuzione di circa 13,97 milioni rispetto ai 140,99 di fine 2020.

Il valore delle “Altre partecipazioni”, costituente la sottovoce dell’aggregato di importo più elevato, diminuisce, nel 2021, di circa 799,97 milioni (da 197,08 a 196,28 miliardi) e comprende, in disparte i “Fondi di dotazione” (pari a poco più di 336 milioni di euro), attività non afferenti a partecipazioni in società, ma il valore delle quote detenute in “Organismi internazionali” (che sommano, a fine 2021, 195,55 miliardi, in crescita per 1,73 rispetto al 2020).

Al suo interno, nella sottovoce “Altre” (a fine 2021 pari a 393,05 milioni, in diminuzione di circa 2,5 milioni), sono imputate i valori delle partecipazioni in società a responsabilità limitata o in liquidazione, meglio trattata nel successivo paragrafo:

- Ferrovie appulo-lucane S.r.l., partecipato dal MIMS;
- Unirelab S.r.l., partecipata dal MIPAAF;
- Armamenti e Aerospazio S.p.A., partecipata dal MEF, in liquidazione dal 1996¹⁰².

Rispetto al 2020, non risulta più valorizzata la partecipazione del MEF nella società Istituto Luce-Cinecittà S.r.l. (la cui posta patrimoniale si azzera, in ragione della trasformazione in società per azioni¹⁰³, con conseguente spostamento nella pertinente voce).

¹⁰¹ Si omette, per comodità espositiva, per ognuna di esse, di ripetere l’inciso “escluse le quote dei fondi di investimento”, costituente la denominazione completa della posta patrimoniale in esame.

¹⁰² La società era stata costituita nel 1994 dall’Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM), anch’esso in liquidazione, a norma dell’art. 3, primo comma, del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito dalla legge 17 febbraio 1993, n. 33.

¹⁰³ E contestuale cambio di denominazione in Cinecittà S.p.A.

Inoltre, la voce patrimoniale in esame recepiva, fino al 2020, il valore del fondo di dotazione apportato dallo Stato ad alcuni enti non societari¹⁰⁴, in particolare del MUR nell'Agenzia spaziale italiana (a carico del Fondo per il finanziamento degli enti di ricerca).

Le “Azioni quotate”¹⁰⁵ hanno registrato, nel 2021, una diminuzione di circa 783,5 milioni di euro (da 13,86 a 13,07 miliardi), mentre le “Azioni non quotate” palesano un aumento di 2,51 miliardi (da 68,41 a 70,92).

Sia le partecipazioni azionarie in società “*quoted*” che “*non quoted*” (da cui, come detto, sono esclusi i fondi comuni di investimento) sono, a loro volta, distinte, in conformità alla classificazione di IV livello, propria del Sistema europeo dei conti¹⁰⁶, in “*Società finanziarie bancarie*”, “*Società finanziarie non bancarie*” e “*Società non finanziarie*”. La tabella che segue riassume le variazioni intervenute nel 2021 rispetto al precedente esercizio 2020.

TAVOLA 13

AZIONI QUOTATE E NON QUOTATE

(in milioni)

Società	Consistenze		Scostamento 2021/2020	
	2020	2021	Valori assoluti	Variazione Percentuale
<i>Quotate</i>				
Società finanziarie bancarie	4.140,5	3.047,5	-1.093,0	-26,40
Società non finanziarie	9.718,0	10.027,6	309,6	3,19
Totale	13.858,5	13.075,1	-783,5	-5,65
<i>Non quotate</i>				
Società finanziarie bancarie	29,7	29,6	0,0	-0,1
Società finanziarie non bancarie	21.759,4	23.124,4	1.365,0	6,27
Società non finanziarie	46.617,9	47.762,9	1.144,9	2,46
Totale	68.407,1	70.916,9	2.509,9	3,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Conto del patrimonio

Nello specifico, all'interno delle “Azioni quotate” registrano una contrazione le *società finanziarie bancarie* (per 1,09 miliardi di euro), mentre le *società non finanziarie* aumentano il loro valore (per 309 milioni).

Le *società finanziarie bancarie quotate*¹⁰⁷ sono limitate alla partecipazione del MEF nella banca Monte dei Paschi di Siena (per il 64,23 per cento del capitale), il cui valore diminuisce da 4,14 a 3,047 miliardi di euro, per eventi negativi dovuti alla gestione aziendale (dopo essere sceso da 5,67 a 4,14 miliardi nel 2020 e da 6,58 a 5,67 fra 2018 e 2019)¹⁰⁸.

Fra le “*società non finanziarie controllate*” quotate trovano allocazione le partecipazioni dello Stato in:

- ENI (dal MEF, al 4,37 per cento), il cui valore aumenta di 115,29 milioni di euro (da 1,73 a 1,85 miliardi di euro), in ragione dei positivi risultati della gestione aziendale (al netto della distribuzione dei dividendi);
- ENEL (dal MEF, al 23,58 per cento), il cui valore cresce di circa 201 milioni di euro (da 6,19 a 6,39 miliardi), anche in questo caso in ragione dei risultati della gestione aziendale (al netto dei dividendi distribuiti);

¹⁰⁴ Trattasi, in base a quanto desumibile dalla descrizione delle singole poste patrimoniali di apporti al capitale in società, in seguito trasformate o accorpate ad enti pubblici, economici o non economici (e, come tali, mantenuti nella sotto voce “Altre”, invece che in quella “Fondi di dotazione”).

¹⁰⁵ Le “Azioni quotate”, le “Azioni non quotate” e le “Altre partecipazioni” costituiscono la suddivisione (classificazione) di III livello delle “Attività finanziarie”.

¹⁰⁶ Può farsi rinvio, sul punto, alle indicazioni contenute nell'Allegato 1 alla Circolare MEF-RGS n. 13 del 12 marzo 2003, nonché, da ultimo, alla Circolare MEF-RGS n. 6 del 12 marzo 2020.

¹⁰⁷ Esposta nella sotto classificazione di V livello “altre”, e non fra le “controllate”, pur trattandosi di società nella quale il MEF detiene il 64,23 per cento del capitale sociale.

¹⁰⁸ Va precisato che il valore delle poste patrimoniali derivanti da partecipazioni societarie risulta valorizzato, nel conto del patrimonio dello Stato (il 2021, in esame), in ragione dei valori del patrimonio netto della società risultanti al termine dell'esercizio precedente (il 2020, ultimo formalmente approvato).

- Leonardo (dal MEF, al 20,30 per cento), il cui valore diminuisce da 1,790 a 1,787 miliardi di euro in conseguenza di variazioni negative della gestione aziendale (in base alla sottostante posta patrimoniale la perdita d'esercizio di 93 milioni di euro non incide integralmente sulla diminuzione del valore patrimoniale in ragione della parziale copertura con utili pregressi).
- Invece, le "Azioni non quotate", palesanti, nel 2021, un aumento complessivo di 2,51 miliardi (da 68,41 a 70,92), risultano suddivise nelle seguenti categorie:
 - 1) "società finanziarie bancarie", al cui interno trova allocazione, fra le "controllate", il valore della partecipazione nell'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (ISVEIMER)¹⁰⁹, in liquidazione dal 1996 (stabile a 29,63 milioni di euro, rispetto ai 29,67 di fine 2020);
 - 2) "società finanziarie non bancarie", in cui, fra le "controllate", è iscritto il valore delle partecipazioni in una serie di società detenute dal MEF (AMCO¹¹⁰, Cassa Depositi e prestiti, Stmicroelectronics Holding N.V. e INVIMIT SGR) e, fra le "altre", il "Fondo per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro"¹¹¹;
 - 3) "società non finanziarie", al cui interno, fra le "controllate" e le "altre", sono comprese:
 - le partecipazioni azionarie detenute dal MEF in CONSAP, CONSIP, EUR, SOGESID, Poste italiane, Invitalia, SOGIN, GSE, MEFOP, RAI, ENAV, Ferrovie dello Stato, SOSE, Sport e salute¹¹², IPZS, SOGEI, EXPO 2015, RAM, Studiare sviluppo, Alitalia, Arexpo, Equitalia giustizia e PagoPA¹¹³). A queste si aggiungono, rispetto allo scorso anno, le società ANPAL servizi S.p.A, ITA S.p.A.¹¹⁴ e Cinecittà S.p.A. (quest'ultima derivante dalla trasformazione della precedente società Istituto luce S.r.l. in società per azioni)¹¹⁵;
 - le partecipazioni azionarie detenute da altri ministeri, in particolare della Difesa in Difesa servizi, del MIPAAF in Agenzia di Pollenzo, del Ministero della cultura in ALES e del MISE in C.F.I. (Cooperazione finanza impresa).

Considerando soltanto le "società controllate", sia quotate che no, il valore complessivo delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato registra, al 31 dicembre 2021, un aumento rispetto al 2020 di circa 2,8 miliardi, dovuto alle "società finanziarie non bancarie" e alle società non finanziarie.

TAVOLA 14

SOCIETÀ CONTROLLATE

Società	Consistenze		Scostamento 2021/2020	
	2020	2021	Valori assoluti	%
<i>Quotate</i>				
Non finanziarie	9.718,0	10.027,6	309,6	3,19
<i>Non quotate</i>				
Finanziarie bancarie	29,7	29,6	0,0	-0,1
Finanziarie non bancarie	21.607,1	22.980,3	1.373,3	6,36
Non finanziarie	46.516,0	47.656,3	1.140,3	2,45
Totale	77.870,7	80.693,8	2.823,1	3,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-Conto del patrimonio

¹⁰⁹ L'ISVEIMER è stato costituito nel 1938 e trasformato in società per azioni nel 1993.

¹¹⁰ La società Asset Management Company S.p.A., AMCO S.p.A. (già Società per la gestione di attività, SGA S.p.A.) è stata acquisita dal MEF (in precedenza, titolare di un diritto di pegno su azioni) in aderenza all'art. 7 del d.l. n. 59 del 2016, convertito dalla legge n. 119 del 2016.

¹¹¹ Per approfondimenti sulla natura giuridica del fondo e sulle modalità di partecipazione da parte dello Stato italiano, può farsi rinvio a <https://www.esm.europa.eu/efsf-overview>.

¹¹² Frutto della trasformazione, dal 2019, dell'ex società CONI Servizi S.p.A., ad opera dell'art. 1, comma 633, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

¹¹³ La società è stata costituita in virtù del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019, emanato ai sensi dell'art. 8, comma 2 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12. La consistenza del patrimonio netto ammonta, a fine 2020, a euro 1.054.580.

¹¹⁴ Costituita in base all'art 79 del d.l. 17 marzo 2020, n.18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27.

¹¹⁵ La consistenza finale della posta è pari a 22.671.548, in ragione del trasferimento della consistenza della voce "AADACAAACA, n. 5, Istituto luce srl" (collocata, come detto, fino al 2020, in "Altre partecipazioni") ed all'apporto di capitale sociale per euro 10.000.000, al netto della perdita d'esercizio 2020 (pari a 1.700.582). Ai sensi della legge n. 178 del 2020 (art. 1, commi 585-588) la società Istituto Luce S.r.l. è stata trasformata nella società Cinecittà S.p.A.

Come si evince dalla tavola soprastante, nell'ambito delle “*società quotate controllate*”, aumenta il valore di quelle *non finanziarie* (del 3,19 per cento), mentre, tra le “*non quotate*”, registrano un incremento sia le finanziarie non bancarie (6,36 per cento) che le non finanziarie (2,45 per cento), mentre le finanziarie bancarie sono in lieve diminuzione (0,1 per cento).

Nell'ambito delle “*società finanziarie bancarie*” (non quotate), è presente, come accennato, la sola ISVEIMER, in liquidazione dal 1996, il cui valore risulta in diminuzione di 41 mila euro (da 29,67 a 29,63 milioni di euro).

Fra le “*società non finanziarie controllate*”, le diminuzioni più consistenti hanno riguardato:

- RAI, per circa 18,63 milioni di euro (principalmente dovuta alla perdita d'esercizio 2020, pari a 20,70 milioni);
- SOGESID, per 7,73 milioni di euro (da 55,75 a 48,02 milioni), in ragione della perdita d'esercizio 2020, pari a 7.731.974 milioni;
- EUR S.p.A. (partecipata dal MEF al 90 per cento), per 35,25 milioni di euro (da 588,48 a 553,22 milioni), in ragione della perdita d'esercizio 2020 pari a 39,17 milioni.

All'interno della medesima categoria delle “*società non finanziarie controllate*”, tra le variazioni in aumento, si segnalano quelle registrate da Poste italiane (per circa 252,07 milioni), da ENAV (per circa 23,54 milioni di euro), da Ferrovie dello Stato (per circa 40,78 milioni) e da INVITALIA (per 18,66 milioni), e da AREXPO S.p.A. (per 1,48 milioni), tutte derivanti dalla positiva gestione aziendale 2020¹¹⁶.

Variazioni in aumento registrano anche le società: SOGIN, per 31,37 milioni di euro (dovuto alla gestione aziendale 2020, al netto dei dividendi distribuiti); Sport e salute S.p.A., per 4,68 milioni (da 60,93 a 65,10); Istituto poligrafico e zecca dello Stato (IPSZ S.p.A.), per 2,7 milioni (da 420,73 a 423,43), tutte per variazioni positive della gestione aziendale, al netto della distribuzione di dividendi.

In diminuzione (per euro 923 mila euro) il valore della partecipazione del Ministero della cultura in ALES S.p.A., in virtù dell'imputazione al conto del patrimonio 2021 di aumenti e diminuzioni, riferiti anche all'esercizio 2019, oggetto di rappresentazione nella posta patrimoniale solo per il valore del saldo finale. La variazione in diminuzione si riferisce alla distribuzione dell'utile dell'esercizio precedente, in esecuzione del deliberato assembleare del 26 giugno 2020, con cui è stata destinata la quota di utile dell'esercizio 2019 in parte a riserva legale (nella quota di legge) e, per il resto, a dividendo del Ministero socio.

Nell'ambito delle *società non finanziarie controllate* risultano valorizzate, dal 2021, le seguenti società:

- ANPAL servizi S.p.A., con consistenza pari a 74,79 milioni di euro, in ragione della girata, senza corrispettivo, dei titoli azionari, rappresentativi di n. 74.786.057 azioni ordinarie, emessa da ANPAL servizi a favore del Ministero dell'economia e delle finanze. Il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (recante misure urgenti connesse all'emergenza da Covid-19), convertito dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, all'art. 46, ha previsto il commissariamento dell'ANPAL e, conseguentemente, quello di ANPAL Servizi. La norma prevede, altresì, che il MEF subentri nella titolarità delle azioni di ANPAL Servizi S.p.A., disponendo l'esercizio dei diritti di azionista d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che, a sua volta, esercita in via esclusiva la vigilanza e impartisce indirizzi di carattere generale sulla società, che opera quale società *in house* del Ministero medesimo e dell'ANPAL;

- Italia trasporto aereo - ITA S.p.A., la cui consistenza è pari a 718,97 milioni di euro. La società è stata costituita, ai sensi dell'art 79, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, con decreto del MEF, di concerto con i Ministeri delle Infrastrutture e mobilità sostenibili e del Lavoro e delle politiche sociali. Il capitale sociale iniziale, sottoscritto e versato dal MEF, è stato stabilito in euro 20 milioni di euro. In data 28 luglio 2021 l'assemblea straordinaria ha deliberato di aumentare il capitale sociale da 20 a 720

¹¹⁶ Tra le società, comprese in tale voce, che registrano un aumento (per circa 1,83 milioni di euro), andrebbe inclusa anche Expo 2015 S.p.A., in liquidazione dal 2016.

milioni di euro, mediante emissione di 700.000 nuove azioni prive di valore nominale. La società registra, nel 2020, una perdita d'esercizio pari a 1.024.054 euro.

Le “società finanziarie non bancarie controllate” presentano tutte variazioni in aumento. In particolare:

- Cassa depositi e prestiti, partecipata al 82,8 per cento, registra un incremento di circa 396 milioni di euro, con consistenza patrimoniale che passa da 18,84 a 19,24 miliardi, in ragione dei risultati della gestione aziendale (per 2,26 miliardi) al netto dell'impatto negativo della distribuzione dei dividendi (per 1,86 miliardi);
- AMCO S.p.A. (già SGA), per circa 937 milioni di euro, sempre dovuti alla positiva gestione aziendale 2020.
- INVIMIT SGR, la cui consistenza finale passa da 10,05 a 13,12 milioni di euro, in crescita per 3,07 milioni (variazioni positive della gestione aziendale 2020);
- STM holding, per 36,74 milioni, dovuta ai risultati positivi della gestione aziendale 2020 (per 56,87 milioni) al netto dell'impatto negativo della distribuzione dei dividendi (per 20,13 milioni).

Infine, la classificazione delle “Altre” (non controllate) azioni e partecipazioni presenta, a fine 2021, una consistenza pari a 3,29 miliardi di euro, con diminuzione, rispetto al 2020, per circa 1,09 miliardi, dovuta principalmente alle società “finanziarie bancarie” ed in misura molto minore alle società “finanziarie non bancarie”.

TAVOLA 15

ALTRE (SOCIETÀ)				
Società	(in milioni)			
	Consistenze		Scostamento 2021/2020	
	2020	2021	Valori assoluti	%
Quotate				
Finanziarie bancarie	4.140,5	3.047,5	-1.093,0	-26,4
Non quotate				
Finanziarie non bancarie	152,4	144,01	-8,3	-5,4
Non finanziarie	102,0	106,6	4,6	4,5
Totale	4.394,9	3.298,2	-1.096,7	- 25
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS- Conto del patrimonio				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS- Conto del patrimonio

La riduzione della voce in parola è dovuta essenzialmente alle partecipazioni in “società finanziarie bancarie”, nelle quali rientra, al momento, la sola banca Monte dei Paschi di Siena, che, come già esposto, ha registrato una diminuzione pari a 1,09 miliardi, dovuta sia alla perdita d'esercizio che, soprattutto, alla riduzione del capitale sociale in seguito all'annullamento di n. 137.884.185 azioni ordinarie per effetto dell'operazione di scissione denominata “Hydra M” a favore della società AMCO, divenuta efficace il 1° dicembre 2020. La quota di partecipazione del MEF, di conseguenza, si è ridotta, rispetto allo scorso anno, dal 68,25 al 64,23 per cento.

Altro decremento, anche se di minor rilievo, ha riguardato le società finanziarie non bancarie. Diminuisce, infatti, la consistenza della partecipazione del MEF (al 17,85 per cento) all'European financial stability facility¹¹⁷, che ha registrato una gestione aziendale negativa per 8,28 milioni di euro, passando da 152,37 a 144,09 milioni.

Palesano, invece, un lieve aumento le “società non finanziarie”, in cui rientra la partecipazione del MISE nella società consortile per azioni C.F.I il cui valore aumenta di 4,6 milioni.

¹¹⁷ Fondo per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro.

Al Conto del patrimonio al 31 dicembre 2021 sono, inoltre, allegate schede informative per individuare, oltre alla qualificazione delle società come “controllate” e “collegate” (art. 2359 cod. civ.), gli elementi più significativi delle partecipazioni detenute dallo Stato, quali il risultato di gestione (relativo, come detto, all’esercizio 2020¹¹⁸), il valore complessivo del capitale sociale, quello della partecipazione statale e relativa percentuale, il numero totale delle azioni ed il loro valore nominale, l’eventuale distribuzione di utili e l’indice di redditività della società (quale rapporto tra utile registrato e capitale sociale o patrimonio netto).

La tavola che segue espone i dati contabili¹¹⁹ rilevanti ai fini dell’iscrizione nel Conto del patrimonio delle società quotate e non quotate partecipate dai vari ministeri. Nello specifico, solo sette società¹²⁰ hanno chiuso l’esercizio 2020 in perdita, riducendo, di conseguenza, il valore delle rispettive poste patrimoniali del 2021.

TAVOLA 16

SOCIETÀ QUOTATE, NON QUOTATE E ALTRE PARTECIPAZIONI

(in migliaia)

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Patrimonio netto in relazione alla quota	Capitale sociale	Utile/perdita d’esercizio	Posta patrimoniale le consistenze a iniziale al 1.01.2021	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2021
MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE							
Alitalia S.p.A.	100					1.266.427	1.266.427
AMCO S.p.A.	99,8	2.819.276	2.813.186	655.154	74.801	1.875.601	2.813.183
Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.A. (INVITALIA)	100	824.215	824.215	836.384	35.350	805.551	824.215
ANPAL Servizi S.p.A. ¹²¹	100					0	74.786
AREXPO S.p.A.	39,3	117.375	46.105	100.080	3.763	44.625	46.103
Armamenti e Aerospazio S.p.A., in liquidazione	-	-	-	-	-	360.615	360.615
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (Quotata)	64,2	4.744.476	3.047.377	9.195.012	-1.882.683	4.140.525	3.047.496
Cinecittà S.p.A. (fino al 2020 Istituto Luce S.r.l.)	100				-1.701	0	22.672
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	82,8	25.497.457	21.104.245	4.051.143	2.774.522	18.847.346	19.243.207
Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (CONSAP)	100	146.631	146.631	5.200	3050	143.581	145.106
Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A. (CONSIP)	100	42.630	42.630	5.200	4589	38.040	40.215
European financial stability facility	17,9	806.765	144.087	28.513	-4.528	152.369	144.087
Equitalia Giustizia S.p.A.	100	12.253	12.253	10.000	244	12.009	12.021
Ente Nazionale per l’Assistenza al Volo S.p.A. (ENAV)	53,3	1.073.908	572.178	541.744	43.342	548.599	572.135
Ente Nazionale idrocarburi S.p.A. (ENI) (Quotata)	4,3	44.706.793	1.953.687	4.005.359	1.606.977	1.732.676	1.847.974
Ente Nazionale per l’Energia Elettrica S.p.A. (ENEL) (Quotata)	23,6	30.742.819	7.249.157	10.166.680	2.325.961	6.191.378	6.392.397

¹¹⁸ L’iscrizione nel Conto patrimoniale delle partecipazioni sconta, infatti, i tempi di approvazione dei bilanci da parte delle società e, pertanto, i dati iscritti, in termini di consistenze e variazioni intervenute, nonché le relative informazioni, si riferiscono ai bilanci chiusi al 31 dicembre dell’anno precedente.

¹¹⁹ Quota di partecipazione, Patrimonio netto, Capitale sociale, Utile/perdita di esercizio, Numero azioni societarie, sono relativi all’esercizio finanziario 2020.

¹²⁰ Oltre allo *European financial stability facility*.

¹²¹ La posta patrimoniale non riporta i dati economico patrimoniali, ma solo il valore della partecipazione a fine esercizio, in ragione della girata delle azioni, da parte di ANPAL, a favore del MEF intervenuta nel corso del 2021.

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Patrimonio netto in relazione alla quota	Capitale sociale	Utile/perdita d'esercizio	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2021	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2021
Esposizione Universale di Roma S.p.A. (EUR)	90,0	614.695	553.226	645.248	-39.171	588.480	553.226
EXPO 2015 S.p.A.	40,0	44.061	17.624	10.120	4.567	15.797	17.624
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100	39.899.821	39.899.821	39.204.174	40.959	39.859.045	39.899.821
Gestione Servizi Energetici S.p.A. (GSE)	100	56.600	56.600	26.000	7.392	49.208	51.587
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS)	100	474.783	474.783	340.000	54.050	420.733	423.436
Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale S.p.A. (ISVEIMER), in liquidazione dal 1996	33,2	89.302	29.634	62.374	131	29.675	29.634
Italia Trasporto Aereo - ITA S.p.A.	100	18.976	18.976	20.000	-1.024	0	718.976
Investimenti Immobiliari Italiani, Società gestione risparmio S.p.A. (INVIMIT SGR)	100	13.127	13.127	5.700	3.112	10.055	13.127
Leonardo S.p.A. (Quotata)	30,2	5.917.035	1.787.199	2.543.862	-93.152	1.793.958	1.787.202
PagoPa S.p.A.	100	1.055	1.055	1.000	35	1.019	1.055
Poste Italiane S.p.A.	29,3	7.239.105	2.118.162	1.306.110	324.755	1.671.367	1.923.438
Rete Autostradale Mediterranea S.p.A. (RAM)	100	3.468	3.468	1.000	293	3.175	3.468
Radiotelevisione Italiana S.p.A. (RAI)	99,6	694.317	691.262	242.518	-20.704	709.878	691.251
Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI)	100	158.507	158.507	28.830	26.959	131.548	131.548
Interventi integrati per la sostenibilità dello sviluppo S.p.A. (SOGESID)	100	48.018	48.018	54.821	-7732	55.750	48.018
Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (SOGIN)	100	84.815	84.815	15.100	2.744	52.071	83.443
Sport e salute S.p.A.	100	66.471	66.471	1.000	5.538	60.933	65.611
Studiare Sviluppo S.r.l.	100	822	822	750	7	815	822
Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (MEFOP)	57,7	6.423	3.706	104	475	3.432	3.706
STMicroelectronics Holding N.V.	50,0	1.861.879	930.940	1.180.400	131.356	874.069	910.813
Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (SOSE)	88,9	6.546	5.819	3.915	1373	4.551	4.918
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO							
Cooperazione finanza impresa (CFI)	98,3	106.988	105.437	98.039	22	101.968	106.576
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI							
Agenzia di Pollenzo S.p.A.	3,9	22.759	889	23.079	8	888	889
Unirelab S.r.l.	100	3.540	3.540	1.717	178	3.362	3.540
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLE MOBILITA' SOSTENIBILI							
Ferrovie Appulo Lucane	100	28.900	28.900	18.000	326	28.575	28.900
MINISTERO DELLA DIFESA							
Difesa Servizi S.p.A.	100	11.042	11.042	1.000	3.266	8.776	11.042
MINISTERO PER LA CULTURA							
Arte, Lavoro e Servizi S.p.A. (ALES)	100	18.754	18.754	13.616	2.212	19.677	18.754

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS - Conto del patrimonio

I ministeri dello Stato controllano complessivamente 43 società¹²², buona parte delle quali (n. 30) è assoggettata al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958.

Il Conto del patrimonio (nell'Allegato 5) espone anche i dati relativi alle società detenute indirettamente, sia controllate che meramente partecipate, pari, rispettivamente, a 131 e 248)¹²³, come da tavola che segue.

TAVOLA 17

SOCIETÀ PARTECIPATE INDIRETTE

Società di primo livello	Numero società partecipate indirettamente con quota > 50 per cento	Numero società partecipate indirettamente con quota ≤ 50 per cento
Ag. Pollenzo	1	1
Invitalia	6	23
AMCO	3	0
Cassa Depositi e Prestiti	8	8
Cooperazione finanza impresa scpa	12	153
Enav	5	1
Enel	13	2
Eni	9	0
Eur	3	0
Ferrovie dello stato	19	4
Leonardo (già Finmeccanica)	18	40
Gse gestore dei servizi energetici	3	0
Monte dei paschi di Siena	8	1
ISVEIMER	0	2
Poste italiane	13	4
Rai	5	6
Sogei	0	1
Sogin	1	0
Sport e salute	2	0
Istituto poligrafico e zecca dello Stato	2	2
Totale complessivo	131	248

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati - Conto del patrimonio

3.3.1.2. Altre partecipazioni

La categoria delle “*Altre partecipazioni*” è la più significativa dell’aggregato “*Azioni e altre partecipazioni*” (valorizzata per 196,28 miliardi di euro, su un totale complessivo della voce di 280,27 miliardi). Ha registrato una diminuzione, nel 2021, di circa 800 milioni:

Comprende i conferimenti a fondi di dotazione di enti pubblici (in particolare, del MEF nell’Agenzia del Demanio), le partecipazioni in società non azionarie (quali quelle del MEF in Armamenti e aerospazio in liquidazione, del MIMS nelle Ferrovie Appulo-Lucane, del MIPAAF in Unirelab), oltre che i fondi conferiti in organismi internazionali.

È suddivisa in:

a. fondi di dotazione. La posta diminuisce da 408,20 a 336,79 milioni di euro. Esprime il valore dei conferimenti in denaro effettuati da due ministeri in altrettanti enti pubblici: il MEF, nell’Agenzia del Demanio (329,05 milioni di euro)¹²⁴ e il MIMS nell’Ente autonomo porto di Trieste (7,7 milioni, importo invariato rispetto allo scorso anno).

Risultano azzerati, invece, i valori dei conferimenti effettuati dal MUR in INFN (a fine 2020 pari a 2,6 milioni a zero) e nel Consorzio per l’aera scientifica e tecnologica di Trieste (a fine 2020, pari a 70,3 milioni a zero). Ad entrambe le poste patrimoniali è stata allegata una nota

¹²² Rispetto all’analoga tabella allegata al Conto del patrimonio 2020, sono state aggiunte le società ANPAL servizi S.p.A. e Italia Trasporto aereo S.p.A., detenute dal MEF.

¹²³ Desunto dalle schede informative delle società partecipate dalle amministrazioni statali, riferite all’esercizio 2020.

¹²⁴ La posta in esame cresce da 327,6 a 329,5 milioni di euro, in ragione degli incrementi dovuti alla positiva gestione aziendale, a cui sono state sottratte le diminuzioni aventi fonte nei versamenti effettuati dall’Agenzia al bilancio dello Stato in aderenza a norme di finanza pubblica. Questi ultimi, tuttavia, costituiscono oneri della gestione corrente che già concorrono a determinare (ridurre) il risultato annuale della gestione di competenza.

del MUR in cui viene chiesta al MEF-RGS la cancellazione giustificata, da un lato, dalla mancata corrispondenza tra le indicazioni di bilancio ed i valori esposti e, dall'altro, dalla autonomia statutaria e regolamentare attribuita agli enti pubblici di ricerca dal d.lgs. n. 218 del 2016.

Non risultano valorizzato il valore dei conferimenti effettuati nei fondi di dotazioni di altri enti pubblici, profilo in relazione al quale saranno effettuati ulteriori approfondimenti, al fine di promuovere l'adozione di comportamenti contabili uniformi da parte dei vari ministeri;

b. organismi internazionali. La posta, che è cresciuta, nel 2021, di 1,73 miliardi di euro (da 193,8 a 195,5), costituisce l'attivo, in termini di "immobilizzazioni finanziarie", più rilevante del patrimonio dello Stato. Accoglie, in particolare, il valore dei fondi già versati in organismi internazionali (mentre l'importo delle sottoscrizioni promesse, ma non ancora versate, è esposta nella posta "altri" dei "debiti diversi" a medio-lungo termine).

Le più rilevanti sono le seguenti:

- Meccanismo europeo di stabilità (ESM)¹²⁵, il cui valore è pari a 125,32 miliardi, in diminuzione per 22,2 milioni rispetto a fine 2020 (e capitale da versare per 111,02 miliardi);
- Banca europea per gli investimenti (BEI), il cui valore è di 46,7 miliardi, rimasta invariata (e capitale da versare di 42,5 miliardi)¹²⁶;
- Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), pari a 7,18 miliardi, in aumento per 756,99 milioni (parallelamente il capitale da versare cresce anch'esso a 6,67 miliardi rispetto 5,99 di fine 2020, in ragione dell'impegno, da parte dello Stato italiano, di sottoscrivere nuove quote della Banca in esame).

Lo Stato italiano partecipa, altresì, a vari organismi bancari, tra i quali:

- Banca interamericana di sviluppo (BID), pari a 3,08 miliardi, in aumento di 242,6 milioni (e capitale da versare per 2,87 miliardi);
- Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), pari a 2,55 miliardi, posta rimasta invariata (e 2,02 miliardi di capitale da versare);
- Banca asiatica di sviluppo, pari a 2,44 miliardi, in aumento di 282,4 milioni rispetto al 2020 (e 2,32 miliardi da versare);
- Banca asiatica per gli investimenti in infrastrutture (AIIB), pari a 2,27 miliardi, in aumento di 179,29 milioni (e 1,82 miliardi di capitale da versare);
- Banca africana di sviluppo, pari a 4,27 miliardi, in aumento di 201,18 milioni¹²⁷ (e capitale ancora da versare per 4,07 miliardi);
- *International Finance Corporation* (IFC), del valore di 610,91 milioni di euro, in aumento per 76,82 milioni rispetto al 2020;
- Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), il cui valore è stabile a 0,91 miliardi (e capitale ancora da versare per 0,8 miliardi).

c. altre. La posta in parola diminuisce notevolmente, da 2.855 a 393 milioni di euro. Al suo interno trovano allocazione le partecipazioni nelle seguenti società:

- Armamenti e Aerospazio S.p.A. in liquidazione dal 1996 (360,6 milioni), partecipata dal MEF (importo invariato);
- Ferrovie appulo-lucane S.r.l., partecipata dal MIMS, il cui valore passa da 28,6 a 28,9 milioni di euro, in ragione di positiva gestione aziendale;
- Unirelab S.r.l., partecipata dal MIPAAF, il cui valore cresce da 3,36 a 3,54 milioni di euro, in ragione dell'utile registrato nell'esercizio 2020.

Non trova più allocazione in tale voce, invece, come accennato, il valore della partecipazione del MEF in Istituto luce - Cinecittà S.r.l., trasformata in società per azioni dalla legge n.178 del 2020 (art. 1, commi 585-588), con denominazione mutata in Cinecittà S.p.A. (la

¹²⁵ A cui lo Stato ha aderito con legge 23 luglio 2012, n. 116.

¹²⁶ Per le motivazioni esplicitate nel successivo paragrafo relativo ai "Debiti diversi".

¹²⁷ Si rinvia, per l'esposizione delle motivazioni, al paragrafo sui "Debiti diversi" delle passività a medio lungo termine.

consistenza patrimoniale in parola, pari a 14,37 milioni, risulta traferita fra le “società non finanziarie controllate”).

La posta patrimoniale in esame, tuttavia, si riduce soprattutto per il venire meno della valorizzazione del contributo erogato dal MIUR all’Agenzia spaziale italiana, a carico del Fondo per il finanziamento degli enti di ricerca (come accertato in occasione del precedente giudizio di parifica, non movimentata da tempo¹²⁸). Nella documentazione allegata, il MUR conferma che l’ultima movimentazione risale al rendiconto 2007 e ne chiede la cancellazione. Infatti, come specificato dal d.m. MEF 18 aprile 2002, gli elementi patrimoniali da indicare in bilancio, nelle poste “crediti ed altre partecipazioni”, devono essere riferiti ad “attività finanziarie che rappresentano diritti di proprietà su società. Tali attività finanziarie conferiscono normalmente ai loro detentori il diritto ad una quota dei profitti delle società e ad una quota dei fondi propri di queste in caso di liquidazione”. L’ASI, in qualità di ente pubblico nazionale, avente autonoma personalità giuridica, non può essere considerato come una società partecipata (anche se sottoposto, come tutti gli enti di ricerca, alla vigilanza del MUR) e, pertanto, la posta patrimoniale sopra indicata è stata correttamente espunta dalla voce “crediti ed altre partecipazioni”.

3.3.1.3. Anticipazioni attive

L’aggregato, pari, complessivamente, al 31 dicembre 2021, a 55,07 miliardi, ha registrato, nel 2021 una contrazione pari a 6,03 miliardi, per effetto, principalmente, della riduzione della voce “Crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito”, che passa da 41,9 a 35,15 miliardi.

Nello specifico, le anticipazioni attive comprendono le seguenti voci:

a) fondi di garanzia, pari a 2,13 miliardi, in lieve diminuzione rispetto ai 2,14 di fine 2020.

La posta è composta da quattro allegati (tre del MEF e uno del MISE), di cui i principali sono

- “Fondo centrale di garanzia per le autostrade e per le ferrovie metropolitane pagamenti in sostituzione dell’Anas dei debiti dell’ex concessionaria Sara”, gestito dal MEF, attestatosi, a fine 2021, a 1,2 miliardi (la movimentazione ha registrato, come in anni precedenti, solo diminuzioni (17,6 milioni nel 2021; 7,3 nel 2020; 73,4 nel 2018; 72,8 nel 2017; 42,5 nel 2016);

- “Somme corrisposte a vari istituti di credito a seguito di operatività della garanzia statale sui finanziamenti concessi dal sistema bancario alle imprese”, gestite dal MEF, sostanzialmente stabili (passando da 919,3 a 918,7 milioni di euro);

- “Fondo di garanzia per gli interventi strategici nel settore informatico”, gestito dal MISE, che registra un aumento di 4,04 milioni di euro, passando da 256 mila a 4,30 milioni);

b) fondi di rotazione, pari a 6,83 miliardi (in crescita per 1,65 miliardi rispetto al 2020), tra cui in particolare i seguenti fondi¹²⁹

- “fondo di rotazione – Istituto centrale per il credito a medio termine (gestito da Cassa depositi e prestiti spa) – conferimento al fondo rotativo di cui all’art. 26 legge n. 227/1997”, intestato al MEF, la cui consistenza finale al 31 dicembre 2021 è pari a 2,5 miliardi (sostanzialmente stabile rispetto al 2020);

¹²⁸ Nell’occasione era stato appurato che la posta in discorso era stata istituita a seguito del d.lgs. 128 del 2003, avente per oggetto il riordino dell’ASI. Nella normativa, tuttavia, non era stato rinvenuto un riferimento specifico al conferimento di fondi passibili di costituire titolo per la valorizzazione a patrimonio. Inizialmente, negli anni 2004-2007, la posta patrimoniale era cresciuta in ragione delle somme erogate sul capitolo di bilancio dello Stato n. 7236 (“fondo ordinario per gli enti e gli istituti di ricerca”), tramite il quale, invero, erano trasferite, annualmente, somme per il funzionamento dell’Agenzia. Dal 2008, in occasione del riordino del MIUR, la posta patrimoniale non è stata più variata, avendo ritenuto che i versamenti siano contributi per la ricerca, che non generano l’acquisizione di un corrispondente valore patrimoniale per il MIUR erogante.

¹²⁹ Nell’ambito dei fondi di rotazione, oltre a quelli indicati, risultano valorizzati i seguenti: per il MUR, fondo speciale con carattere rotativo destinato alla ricerca applicata (MUR), che diminuisce di 66,8 milioni (da 93 milioni 26,32 milioni); per il MIPAAF, fondo per lo sviluppo della meccanizzazione agricola (art. 12 della legge 27 ottobre 1966, n. 910); fondo di rotazione per anticipazioni agli istituti esercenti il credito ed a quelli autorizzati all’esercizio del credito agrario di cui al capo iii della legge 25 luglio 1952, n. 949, fondo centrale per il credito peschereccio.

- “fondo rotativo per la concessione dei mutui alle imprese a tasso agevolato ai sensi dell’art. 23 del d.lgs. n. 185 del 2000”, pari a 1,49 miliardi (diminuito di 44,08 milioni rispetto al 2020);

- “fondo di rotazione SIMEST” (di consistenza pari a 2,72 miliardi, in aumento di 1,75 miliardi rispetto al 2020);

c) fondi di scorta, diminuiti da 466 a 449 milioni di euro. Trattasi di anticipazioni di bilancio attribuite ai Ministeri dell’interno (43,52 milioni), delle Infrastrutture (5,4 milioni) e della Difesa (399,66 milioni).

d) crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito, diminuiti di 6,76 miliardi (da 41,9 a 35,15) dopo analoghe riduzioni registrate nel 2019 e nel 2020, in ragione della restituzione delle anticipazioni da parte degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle regioni intervenute nel corso dell’anno. La voce è articolata nelle seguenti poste:

- *anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili degli enti del SSN*, ammontante a 13,47 miliardi, in diminuzione di 327 milioni;

- *anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili delle Regioni e province autonome*, in diminuzione, a seguito della restituzione delle anticipazioni concesse, di 98 milioni di euro, per una consistenza finale di 8,5 miliardi;

- *anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili degli enti locali*, diminuite di 202 milioni di euro per effetto delle restituzioni delle quote annuali (chiudendo a 5,7 miliardi);

- *somme anticipate alle Regioni ai sensi dell’art. 2, commi 46-48, legge n. 244 del 2007 e art. 2 comma 98 legge 191 del 2009*¹³⁰. La posta, pari a 3,2 miliardi, è diminuita di 4,97 miliardi (da 8,18 a 3,2), in ragione, in prevalenza, al rimborso delle somme anticipate ad alcune regioni per il risanamento dei rispettivi servizi sanitari (per 4,33 miliardi) e, per la restante parte, a una rettifica a seguito dell’accertamento definitivo del credito derivante dalla differenza tra gli stanziamenti impegnati (e registrati a patrimonio) negli esercizi finanziari 2008 e 2011 e le anticipazioni effettivamente erogate (per 633,77 milioni);

- *somme anticipate alle Regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari emessi ai sensi dell’art. 45, commi 2,11 e 12 del d.l. n. 66 del 2014*, che registra una sensibile riduzione, a seguito della restituzione di 965,76 milioni, portando la consistenza finale a 290,94 milioni;

- *mutui attivi verso gli enti locali ex art. 1 d.m. 5 dicembre 2003*, in riduzione, a seguito di restituzioni, per 449,3 milioni di euro (passando da 1,9 a 1,4 miliardi);

- *fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di enti locali e regioni per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari. Articoli 115 e 116 del d.l. 34 del 2020*, in aumento di 172,58 milioni di euro (da 2,08 a 2,26 miliardi), posta iscritta nel Conto del patrimonio nel 2020 e che contabilizza il credito per anticipazioni concesse, fra le misure di contrasto alla crisi economica conseguente alla pandemia da Covid-19, a enti locali e regioni per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari. Nel 2021 risulta valorizzata, altresì, un’analoga posta, relativa al “fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del servizio sanitario nazionale. D.l. 34/2020 art. 115 c. 1”, avente una consistenza finale pari a 81,16 milioni.

e) crediti concessi ad aziende ed enti privati, aumentata da 173,99 a 176,13 milioni di euro.

La posta concerne, in primo luogo, le anticipazioni di liquidità concesse alle Fondazioni lirico-sinfoniche, che, in ragione delle restituzioni intervenute nel corso dell’anno (4,5 milioni), si sono ridotte da 115,6 a 111,13 milioni. Nella medesima posta sono iscritti anche il *Fondo rotativo per le imprese – contratti di filiera* ed il *Fondo per l’imprenditoria giovanile in agricoltura*, facenti capo al MIPAAF, il cui valore aumenta da 52,9 a 59,6 milioni (completa la posta un fondo gestito dal MIMS, pari a 4,9 milioni, non movimentato);

¹³⁰ Per i mutui concessi alla regione Sicilia si veda l’art. 42, comma 1, del d.l. n. 104 del 2020, convertito dalla legge n. 126 del 2020.

f) *altri crediti non classificabili*, in riduzione, da 11,23 a 10,34 miliardi. La principale componente, intestata al MEF, è pari a 9,5 miliardi (ridottasi, nel 2021, per 390,7 milioni, a seguito di rimborsi) e concerne i prestiti autorizzati¹³¹ nel quadro del programma di sostegno finanziario alla Grecia (*Greek loan facility*), a seguito dell'*Intercreditor agreement e Loan facility agreement* del 8 maggio 2010¹³².

3.3.1.4. Altri conti attivi

L'ultima voce di IV livello delle *attività finanziarie di medio-lungo termine* è composta dalle seguenti due poste patrimoniali:

- "*Valore commerciale dei metalli monetati*", pari a 703,39 milioni di euro (con incremento di 11 milioni rispetto al 2020);
- "*Fondo ammortamento titoli*"¹³³, il cui valore, pari a inizio 2021 a 13,47 milioni, ha visto un incremento per 310,06 milioni, per una giacenza, a fine anno, di 323,53 milioni.

3.3.2. Passività finanziarie di medio lungo termine

Le passività finanziarie di medio-lungo termine comprendono i *debiti redimibili* (tra cui BTP, CCT e prestiti esteri) e i *debiti diversi* (tra cui le monete in circolazione ed i residui passivi perenti, sia di parte corrente che in conto capitale), a cui si aggiungono le *anticipazioni passive*.

TAVOLA 18

PASSIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

		(in euro)		
		Al 31/12/2021	Al 31/12/2020	Aumento/ Diminuzione
Debiti a medio lungo termine		2.339.172.195.691	2.246.711.855.505	92.460.340.187
	Debiti redimibili	2.123.127.809.809	2.029.721.571.287	93.406.238.522
	Debiti diversi	216.044.385.883	216.990.284.218	-945.898.335
Anticipazioni passive		74.079.619.800	30.771.425.428	43.308.194.371
	Totale	2.413.251.815.491	2.277.483.280.933	135.768.534.558

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Le passività finanziarie a medio lungo termine sono cresciute, nel 2021, rispetto al 2020 per 135,77 miliardi di euro, in ragione sia dell'incremento dei debiti a medio lungo termine (per 92,46 miliardi) che delle anticipazioni passive (per 43,31 miliardi).

Nello specifico, i debiti a medio-lungo termine ammontano, al 31 dicembre 2021, a 2.239,17 miliardi, dovuto all'aumento, per 93,41 miliardi, dei debiti redimibili, compensato, in minima parte, dalla diminuzione per 946 milioni dei debiti diversi.

Considerando anche il debito fluttuante (a breve termine), non esposto nella soprastante tabella, il debito pubblico è aumentato, nel 2021, nel suo complesso, dai 2.151 miliardi del 2020 ai 2.237 del 2021. È costituito, principalmente, dal debito redimibile (a medio lungo termine),

¹³¹ Con il d.l. 22 maggio 2010 n. 67, convertito dalla legge 22 giugno 2010, n. 99, recante "*Disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro*".

¹³² Il prestito è stato erogato mediante un'anticipazione di tesoreria, regolarizzata con pagamento sul cap. 7601 (3,9 miliardi nel 2010, 4,9 miliardi nel 2011 e 1,13 miliardi nel 2012) e finanziata mediante l'emissione di titoli di Stato a medio lungo termine (il cui ricavo netto è stato appostato al cap. 5059 dell'entrata). Il rimborso della quota capitale viene versato in apposito capitolo di entrata (4533) per essere destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (mentre gli interessi sono versati nel capitolo di entrata 3223, vincolato al pagamento degli interessi passivi dei titoli di Stato, cap. 2214).

¹³³ Istituito con legge n. 432 del 1993 per destinare i proventi delle privatizzazioni alla riduzione del debito pubblico, ora è disciplinato dagli artt. 44 a 47 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico. A partire dal 1° gennaio 2015 il fondo è transitato a Cassa depositi e prestiti.

cresciuto da 2.029,72 a 2.123,13 miliardi, a cui va sommato, come accennato, il debito fluttuante (passato da 121,28 a 113,49 miliardi).

Anche per tutti gli altri debiti, tra i quali sono compresi i residui passivi di bilancio, i debiti di tesoreria (con esclusione del debito fluttuante, incluso nel debito pubblico), i debiti diversi e le anticipazioni passive, si assiste, complessivamente, ad un incremento (dai 1.068,38 miliardi del 2020 ai 1.197,66 del 2021).

Per i *debiti redimibili* nel 2021 vi è stata una notevole crescita (per 102,53 miliardi) dei buoni del tesoro poliennali (BTP), mentre si registra una lieve diminuzione dei certificati di credito del tesoro-CCT (per 2,13 miliardi), dei prestiti esteri (per 4,91 miliardi) e della voce residuale “*altri*” (per 2,09 miliardi)¹³⁴.

Riguardo, invece, ai *debiti diversi*, si registra un aumento nelle “*monete in circolazione*” (per 114 milioni) e, soprattutto, nella categoria residuale “*altri*” debiti diversi (per 1,499 miliardi)¹³⁵, a fronte, invece, di una diminuzione nei “*residui passivi perenti di parte corrente*” (per 1,25 miliardi) e nei “*residui passivi perenti in conto capitale*” (per 1,31 miliardi), dovuta, in prevalenza, al riaccertamento operato ai sensi dell’art. 34-ter, comma 4, della legge n. 196 del 2009, che ha prodotto economie patrimoniali per 2,41 miliardi, di cui 2,12 relativi al Titolo I (parte corrente) e 217 milioni al Titolo II (conto capitale)¹³⁶.

Infine, alle descritte passività finanziarie si aggiungono le “*anticipazioni passive*”, che, rispetto al 2020, registrano un considerevole aumento, in termini assoluti e relativi, della consistenza (per 43,31 miliardi, da 30,77 a 74,08), in ragione dell’accensione del prestito, da parte dello Stato italiano, con la Commissione europea, finalizzato alla copertura di parte degli interventi compresi nel programma *Next generation EU*.

La seguente tavola espone l’andamento complessivo delle passività finanziarie di medio e lungo termine negli ultimi sei anni.

TAVOLA 19

PASSIVITÀ FINANZIARIE DI MEDIO-LUNGO TERMINE

(in milioni)

	IV livello	Consistenza al 31.12					
		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Passività a medio lungo termine	Debiti redimibili (BTP, CCT, prestiti esteri)	1.766,6	1.804,8	1.855,6	1.894,3	2.029,7	2.123,1
	Debiti diversi (monete, residui passivi perenti, altri debiti)	236,7	225,3	220,23	214,1	216,9	216,0
	Anticipazioni passive	37,0	35,0	33,4	31,0	30,7	74,1
	Totale	2.040,3	2.065,1	2.109,2	2.139,4	2.277,5	2.413,2
Passività finanziarie					2.898,0	3.219,4	3.434,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Come accennato, al termine del 2021 le *passività finanziarie di medio-lungo termine* risultano superiori per oltre 135 miliardi di euro rispetto al 2020, esercizio in cui, peraltro, a causa degli scostamenti di bilancio autorizzati per far fronte alle conseguenze della pandemia da Covid-19, erano già cresciute per 138 miliardi, a fronte di incrementi anche negli esercizi precedenti, ma in misura meno sensibile (30 miliardi, per esempio, nel 2019). Come detto, si tratta, essenzialmente, dell’incremento dei debiti redimibili e delle anticipazioni passive, che hanno registrato, rispettivamente, nel 2021, un aumento per 93 e 43 miliardi. Diminuiscono, invece, lievemente i *debiti diversi* (per 946 milioni, a fronte di uno stock, a fine 2021, di 216 miliardi).

¹³⁴ Quest’ultima, come già esposto nel paragrafo riferito ai debiti di tesoreria, riporta lo stock dei buoni postali fruttiferi, gestiti da Cassa Depositi e Prestiti.

¹³⁵ Per le cui motivazioni si fa rinvio al pertinente successivo paragrafo del presente capitolo.

¹³⁶ Si rimanda, per i dettagli, al pertinente successivo paragrafo del presente capitolo. I dati sopra esposti sono tratti dal Prospetto 3 dell’Appendice III al Conto del patrimonio, che, nei Prospetti n. 5 e n. 6 espone, altresì, ripartite per missioni, programmi e azioni, le reiscrizioni in bilancio intervenute nell’esercizio 2021 e le perenzioni di nuova formazione al 31 dicembre 2021.

3.3.2.1. La gestione del debito statale. I debiti redimibili

La tavola che segue riassume la mole dei debiti redimibili al 31 dicembre 2021, nonché la variazione, in termini assoluti e percentuali, rispetto alla fine dell'esercizio 2020.

TAVOLA 20

DEBITI REDIMIBILI

	Al 31/12/2021	Al 31/12/2020	(in euro)	
			Aumento/ diminuzione	Variazione percentuale 2021/2020
Buoni del tesoro poliennali	1.897.011.798.665	1.794.478.660.885	102.533.137.780	5,7
Certificati di credito del tesoro	178.902.840.000	181.032.260.000	-2.129.420.000	-1,2
Presiti esteri	38.827.723.335	43.735.173.713	-4.907.450.378	-11,2
Altri (buoni postali fruttiferi)	8.385.447.808	10.475.476.688	-2.090.028.881	-20,0
Totale	2.123.127.809.809	2.029.721.571.287	93.406.238.522	4,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Conto del patrimonio dello Stato

Rinviando ad altri capitoli della presente relazione l'analisi delle cause, peraltro notorie (necessità di fronteggiare l'emergenza economica conseguente alla pandemia da Covid-19), che hanno portato alla cospicua espansione del debito pubblico nell'esercizio in esame, in particolar modo di quello a medio lungo termine, la tabella soprastante evidenzia un aumento complessivo dei debiti redimibili pari a 93,4 miliardi (a fronte di 135,38 nel 2020 e di "soli" 38,67 nel 2019).

L'incremento dell'esigenza di liquidità da parte dello Stato è stato soddisfatto, in assoluta prevalenza, dall'emissione di buoni del tesoro poliennali (in aumento di 102,53 miliardi, per un valore complessivo, in termini di emesso, a fine 2021, di 1.897 miliardi). Risultano in lieve diminuzione, invece, dopo l'aumento registrato nel 2020, i certificati di credito del tesoro (per 2,13 miliardi, da 181,03 a 178,90) ed i prestiti esteri (per 4,9 miliardi, da 43,73 a 38,83).

I dati forniti dalla Direzione del debito pubblico del Dipartimento del tesoro evidenziano, tuttavia, come il costo medio del debito all'emissione risulta essere stato pari, nel 2021, allo 0,10 per cento (ancora in diminuzione rispetto allo 0,59 del 2020 ed allo 0,93 del 2019), un livello particolarmente basso (anche in prospettiva storica). Il costo medio, calcolato come rapporto tra gli interessi pagati e lo stock di debito delle amministrazioni pubbliche, è rimasto, invece, stabile al 2,4 per cento.

Anche i dati del Conto del patrimonio confermano la tendenza alla riduzione del costo medio del debito statale, che dal 3,35 per cento del 2020 scende al 2,97 nel 2021.

Il risultato è stato ottenuto nonostante la sua composizione abbia registrato, alla fine del 2021, un allungamento della vita media pari a 7,11 anni, in aumento rispetto al 2020. Infatti, nonostante il rilevante incremento dei collocamenti, per far fronte alle necessità connesse alla pandemia, il Tesoro ha concentrato le maggiori emissioni nella parte a media e lunga scadenza della curva dei rendimenti, sfruttando le favorevoli condizioni di mercato dovute agli interventi di politica monetaria della BCE (su tutti, il PEPP)¹³⁷, nonché all'implementazione delle politiche fiscali europea (*SURE*, *Next Generation EU*, ecc.). Ciò ha consentito di allungare la vita media, evitando di appesantire il debito con troppe emissioni brevi, che avrebbero impattato maggiormente sul rischio di rifinanziamento¹³⁸.

Il Dipartimento del tesoro ha precisato che, nonostante la riduzione delle necessità di finanziamento rispetto al 2020, i volumi in emissione hanno continuato ad attestarsi su livelli

¹³⁷ Il *Pandemic Emergency Purchase Programme*, presentato il 18 marzo 2020, è un programma di acquisto temporaneo di titoli di Stato, avviato dalla BCE al fine di arginare le conseguenze economiche negative determinate dal "Coronavirus".

¹³⁸ Una vita media lunga mitiga tale rischio, diluendo nel tempo i volumi da collocare sul mercato per coprire il debito in scadenza, evitando quindi eccessi di concentrazione di offerta di titoli (oltre a ridurre l'esposizione dell'emittente a incrementi repentini dei tassi di interesse).

mediamente più alti rispetto al periodo pre-Covid. Di conseguenza, si è fatto ricorso agli strumenti già utilizzati nel 2020, a seguito dello scoppio della crisi finanziaria, vale a dire:

- incremento delle quantità offerte in asta¹³⁹;
- aumento dei collocamenti supplementari riservati agli “specialisti”¹⁴⁰;
- maggiore ricorso al collocamento tramite sindacato (per complessivi 65 miliardi, su scadenze a 7, 10, 30 e 50 anni, nonché a 25 per il nuovo titolo denominato “Green”, collocato per 13,5 miliardi, ma per il quale sono state presentate offerte per un ammontare superiore);
- introduzione di *facility* riservate agli specialisti in titoli di Stato¹⁴¹;
- maggiore coinvolgimento degli investitori *retail*. In particolare, il nuovo titolo dedicato, il BTP Futura, lanciato per la prima volta nel 2020, anche nel 2021 è stato offerto in due riprese, ad aprile e novembre, per durate di 16 e 12 anni, con tassi d'interesse prefissati e crescenti¹⁴².

Complessivamente, nel 2021 sono stati emessi circa 447 miliardi di euro nominali di titoli di Stato (comprendendo sia le operazioni di concambio, pari a circa 4,7 miliardi di euro, che le emissioni internazionali, in dollari, pari circa a 3,8 miliardi di euro), ammontare in diminuzione rispetto ai 550 miliardi del 2020.

Nello specifico, le emissioni al netto dei rimborsi hanno fatto registrare un valore di circa 79 miliardi di euro, in riduzione rispetto ai 144 dell'anno precedente.

La politica di emissione e gestione del debito ha consentito di attenuare, anche per il 2021, l'esposizione al rischio di tasso di interesse. Come si può evincere dagli indicatori utilizzati per rappresentare tale rischio, pubblicati trimestralmente sul sito internet del Tesoro (sezione del debito pubblico), 1' *Average Refixing Period* (ARP, il principale utilizzato) è salito, alla fine del 2021, a 6,19 anni, mentre la durata media finanziaria dello stock di titoli di Stato si è lievemente ridotta a 6,13 anni.

Sul fronte dell'attività in strumenti di finanza derivata, il nozionale complessivo del portafoglio è aumentato, nel 2021, di circa 3,1 miliardi di euro, raggiungendo i 103,9 miliardi. L'incremento è l'effetto netto, da un lato, delle nuove operazioni di copertura del rischio di cambio (*cross currency swap*) e di gestione del rischio di tasso (*interest rate swap*) e, dall'altro, delle scadenze naturali o dell'estinzione anticipata di alcune operazioni.

Il valore di mercato del portafoglio derivati è diventato meno negativo per circa 10,5 miliardi rispetto alla fine dello scorso anno; il miglioramento del *mark to market*, negativo per circa 27,8 miliardi di euro a fine 2021, è dovuto al considerevole movimento al rialzo dei tassi swap in euro registrato nel corso dell'anno.

Per l'attività di contenimento dei rischi di credito, proseguendo l'attività già avviata del 2018, anche nel corso del 2021 sono stati attivati due nuovi contratti di garanzia bilaterale su *cross currency swap* stipulati a copertura del rischio di cambio, di cui uno relativo alle nuove emissioni denominate in dollari ed uno a copertura parziale di una precedente emissione.

Per quanto riguarda, invece, il rischio di tasso di interesse, l'impatto dei derivati sul già citato *Average Refixing Period* (ARP) ha prodotto un incremento pari a circa 4,6 mesi (da 6,19 anni ante swap a 6,57 post swap); analogo l'impatto dei derivati sulla durata media finanziaria

¹³⁹ Le aste hanno mantenuto il consueto calendario, ma con un aumento delle quantità offerte sui vari strumenti e sulle varie scadenze, secondo una distribuzione temporale che ha tenuto conto dell'evolversi delle condizioni di mercato e una calibrazione dei volumi che ha riservato maggiore peso ai settori con migliore liquidità sul mercato secondario.

¹⁴⁰ A partire dal 31 marzo 2020, ed anche per una buona parte del 2021, il Tesoro si è riservato la facoltà di derogare ai limiti attuali (30 per cento per le prime tranche e 15 per le successive, percentuale che può crescere di un ulteriore 5 per i titoli con vita residua superiore ai dieci anni), aumentando discrezionalmente la quota delle riaperture, a prescindere dalla vita residua del titolo.

¹⁴¹ Tramite questo strumento è stato possibile effettuare, nelle settimane senza aste o complementariamente a queste, l'emissione di uno o più titoli *off-the-run* (cosiddette “tap”), utilizzando modalità d'asta presso la Banca d'Italia o la piattaforma telematica dedicata del mercato regolamentato all'ingrosso di titoli di Stato.

¹⁴² Di particolare stimolo è risultato essere il c.d. *doppio premio fedeltà*, conseguibile nel caso di acquisto all'emissione e mantenimento fino ad una scadenza intermedia ed a quella finale, legato alle variazioni del PIL, con un minimo del 2 per cento e un massimo del 6. Il titolo è stato offerto esclusivamente ai risparmiatori individuali (cosiddetta clientela *retail*) con una raccolta complessiva di quasi 9 miliardi di euro.

(duration) dello stock di titoli di Stato, che passa, a fine 2021, da 6,13 anni ante swap a 6,54 post swap (con un incremento di circa 4,9 mesi).

3.3.2.2. Oneri del debito

La tavola che segue riporta gli interessi passivi che, in base ai dati riportati nel Conto del patrimonio, sono stati corrisposti nel 2021 in relazione al solo debito statale ed alle anticipazioni passive esistenti a inizio esercizio. L'ammontare complessivo è stato pari a 50,74 miliardi, in riduzione rispetto ai 52,19 miliardi del 2020 (ed ai 53,39 del 2019), per una percentuale media di interessi del 2,97 per cento (rispetto al 3,35 del 2020 ed al 3,63 del 2019).

TAVOLA 21

INTERESSI PASSIVI 2021 SU DEBITI REDIMIBILI E ANTICIPAZIONI PASSIVE

(in euro)

	Consistenza iniziale	Interessi	Percentuale
Debiti redimibili			
BTP a cedola semestrale	1.499.917.834.580	42.090.998.223	2,81
BTP a emissione pluriennale	41.988.905.009	2.904.868.951	6,92
CCT "zero coupon" (CTZ)	54.480.390.000	167.493.928	0,31
Prestiti internazionali	82.609.177.511	4.203.859.555	5,09
Anticipazioni passive	29.682.970.335	1.376.641.766	4,64
Totali	1.708.679.277.435	50.743.862.423	2,97

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Conto del patrimonio

La, più completa, tabella successiva (i cui dati sono tratti sia dal Conto del patrimonio che dal Conto del bilancio, oltre che dagli elementi forniti dal Dipartimento del Tesoro e dalla Cassa Depositi e prestiti) evidenzia come lo Stato abbia sostenuto, nel 2021, complessivamente, per interessi passivi (su titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi, mutui in carico a diversi ministeri, depositi presso Cassa Depositi e prestiti, etc.) e oneri accessori l'importo di 64,43 miliardi, in leggera riduzione rispetto ai 65,47 del 2020 (ed ai 67,03 del 2019).

Si tratta di importo che differisce da quello, superiore, presente nel Conto del bilancio finanziario (pari a 68,51 miliardi), in massima parte in ragione della contabilizzazione, in quest'ultimo, dell'intero impegno di spesa iscritto, nel 2021, a favore di C.D.P. S.p.A. per la fornitura della provvista necessaria al pagamento degli interessi sui buoni postali fruttiferi in scadenza.

In particolare, nonostante il sensibile incremento della mole di debito redimibile, gli interessi passivi impegnati in relazione a tali titoli (che costituiscono la voce quantitativamente prevalente) sono leggermente diminuiti (da 55,15 a 53,68 miliardi), in ragione della già segnalata contrazione dei costi medi di emissione. In riduzione anche gli interessi per gli altri debiti (da 6,92 a 6,55 miliardi), soprattutto grazie agli oneri sui buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF (da 5,35 a 5,13 miliardi ed alle obbligazioni contratte per finanziare l'Alta velocità ferroviaria). Diminuiscono lievemente anche gli oneri per anticipazioni passive (da 1,48 a 1,35 miliardi), nonostante il cospicuo incremento della loro mole in termini assoluti (da 30,77 a 74,07 miliardi).

Crescono, invece (da 3,4 a 4,2 miliardi) gli interessi e altri oneri generati dalla gestione del *Conto disponibilità del Tesoro* e dei conti di tesoreria (in particolare, a favore Cassa depositi e prestiti e Poste italiane), nonché le commissioni e altri oneri per l'emissione e la gestione del debito pubblico (in particolare, a favore di Banca d'Italia).

TAVOLA 22

DEBITI REDIMIBILI, FLUTTUANTI E ANTICIPAZIONI PASSIVE – STOCK, INTERESSI E ONERI ACCESSORI

(in euro)

Tipologia di debito	Consistenza iniziale ammontare nominale)	Consistenza finale (ammontare nominale)	Variazione stock	Impegni interessi passivi 2020	Impegni interessi passivi 2021	Cap. spesa.
BTP nominali	1.542.120.647.601	1.619.676.135.506	77.555.487.905	45.947.651.136	44.995.856.212	2214
BTP €i	163.464.446.283	165.793.532.630	2.329.086.347	2.906.949.210	3.001.685.656	2214
BTP Italia	77.049.999.000	77.453.239.529	403.240.529	644.865.931	587.771.987	2214
BTP “Futura”	11.843.568.000	20.588.891.000	8.745.323.000	0	111.049.629	
BTP “Green”	0	13.500.000.000	13.500.000.000	0	165.000.000	
CTZ	54.480.390.000	29.259.767.000	-25.220.623.000	379.697.620	167.493.928	2216
CCT Teu	126.551.870.000	149.643.073.000	23.091.203.000	774.117.058	457.240.780	2216
Prestiti esteri e Derivati ¹⁴³	43.735.173.713	38.827.723.335	-4.907.450.378	4.501.388.670	4.197.941.310	2219/1
Totale debiti redimibili (1)	2.019.246.094.597	2.114.742.362.001	136.540.283.424	55.154.669.625	53.684.039.503	
Buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF	10.475.476.688	8.385.447.808	-2.090.028.880	5.359.297.449	5.133.613.297¹⁴⁴	2221
Buoni ordinari del tesoro BOT	121.282.870.000	113.491.452.000	-7.791.418.000	77.442.464	65.045.693	2215
Mutui contratti da ISPA AV¹⁴⁵	9.200.000.000	9.166.666.666	-33.333.334	443.651.233	371.187.875	2222
Anticipazioni passive MEF	20.482.970.335	64.027.714.802	43.544.744.467	984.163.548	938.401.078	Cap. vari
Anticipazioni passive MISE	401.713.153	271.536.597	-130.176.556	22.530.611	12.720.700	5311 5312 5313
Anticipazioni passive MUR	123.126.264	112.356.725	-10.769.539	4.112.813	3.405.440	1700 1773
Anticipazioni passive Interno	392.891.646	373.598.173	-19.293.473	22.580.954	21.580.250	1325
Anticipazioni passive MATTM	13.431.791	13.585.371	153.580	1.233.570	681.289	1863 1864
Anticipazioni passive MIPAAF	44.175.716	31.812.642	-12.363.074	2.050.340	1.456.500	7438/5 7453
Anticipazioni passive Min. Cultura	113.085.815	82.318.116	-30.767.699	6.053.452	4.378.693	1631 1632- 1633- 1634-1635
Totale anticipazioni passive	30.771.394.721	74.079.589.092	43.308.194.371	1.486.376.521	1.353.811.823	7438/5
Totale altri debiti (2)	162.529.741.409	195.956.488.900	33.426.747.491	6.923.116.435	6.552.470.814	
				2020	2021	
Interessi e oneri derivanti da gestione liquidità su Conto disponibilità del Tesoro				191.565.536	364.039.706	2220
Interessi maturati sui depositi definitivi				8.000.000	11.000.000	1322
Premi sui buoni del tesoro poliennali				17.167.840	0	2224
Interessi sulle somme anticipate da C.D.P. sul fondo rotativo della progettualità				48.825	86.589	2313
Interessi sui mutui ventennali concessi da C.D.P. a ISMEA				2.000.000	2.000.000	2315
Interessi sui conti correnti di tesoreria (Cassa depositi e prestiti)				2.236.729.460	3.132.578.966	3100
Oneri per il servizio di quotazione dei titoli di Stato sui mercati regolamentati				12.674	33.853	2152
Oneri per la Cassa DDPP per la gestione dei mutui trasferiti al MEF				2.600.000	2.300.000	1432
Remunerazione a Poste Italiane per le giacenze dei conti correnti				40.954.828	19.070.856	2316
Spese per servizio di pagamento e oneri relativi a emissione e gestione prestiti				217.746.017	297.029.937	2242
Provvigioni per il collocamento in asta dei titoli, tra cui compenso a Banca Italia				685.325.725	372.208.033	2247
Totale altri interessi su prestiti o depositi e oneri accessori (3)				3.402.150.905	4.200.347.940	
Interessi e oneri totali del debito statale (1+2+3)				65.479.936.965	64.436.858.257	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio e Conto del bilancio dello Stato

¹⁴³ I dati forniti dal Dipartimento del Tesoro del MEF, relativamente al debito pubblico, accorpano nella voce “*debiti esteri*”, anche il valore delle obbligazioni emesse da Infrastrutture S.p.A. per il progetto “*Alta velocità/alta capacità*”, esponendo, pertanto, l’importo di 46,51 miliardi di euro (in luogo dei 38,83 presenti nel Conto del patrimonio e riportati in tabella).

¹⁴⁴ L’importo indicato è stato fornito da Cassa Depositi e Prestiti e si riferisce ai soli interessi di competenza dei titoli scaduti nel 2021. Differisce sia da quello dei complessivi interessi corrisposti da C.D.P. ai titolari (riferito anche a titoli scaduti nell’anno precedente, pari a 6,86 miliardi) che alla provvista messa a disposizione a tal fine dallo Stato a favore di C.D.P. (riportato nel conto del bilancio finanziario e nella posta patrimoniale, pari a 9,3 miliardi).

¹⁴⁵ A seguito della legge finanziaria per il 2007 (n. 296 del 2006, art. 1, commi 966-969), i debiti contratti da Infrastrutture S.p.A., in forma di obbligazioni e di prestiti, per il finanziamento del progetto infrastrutturale *Alta Velocità/Alta Capacità (Av/Ac)* sono stati assunti a carico del settore statale. Le obbligazioni sono suddivise in otto serie, di cui tre a tasso fisso, quattro a tasso variabile e una indicizzata al tasso di inflazione italiana calcolato dall’ISTAT secondo l’indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, al netto dei tabacchi (nel corso del 2021, quattro operazioni sono state estinte anticipatamente).

Gli importi sopra esposti trovano riscontro negli elementi forniti, in ordine al debito pubblico emesso e complessivamente esistente a fine 2021 dal Dipartimento del Tesoro, dalle cui tabelle analitiche risultano impegnati¹⁴⁶, sui titoli domestici (BTP, BTP€i, BTP Italia, CCTeu e CTZ), interessi passivi per complessivi 49,49 miliardi di euro (in riduzione rispetto ai 50,65 del 2020 ed ai 51,38 del 2019).

A questi vanno aggiunti gli interessi e altri oneri sui prestiti internazionali e sui derivati (anche su debito domestico), pari a 4,2 miliardi di euro (al netto delle entrate da interessi attivi su strumenti derivati).

Nel 2021, infine, sono stati corrisposti interessi passivi per emissioni di BOT, per un totale di 65 milioni di euro, in riduzione rispetto ai 77 del 2020 (gli altri collocamenti sono stati effettuati a tasso negativo, conseguendo un'entrata di 593 milioni di euro).

3.3.2.3. Strumenti finanziari derivati

Nel Conto del patrimonio figura lo stock di debito statale. Gli strumenti finanziari derivati costituiscono una copertura rispetto ad un rischio derivante da eventuali variazioni di un mercato (dei tassi, dei cambi, etc.). Sono perciò strettamente correlati ad una determinata passività sottostante e non hanno un rilievo patrimoniale autonomo.

Il nozionale totale del portafoglio derivati dello Stato, dopo le riduzioni registrate negli ultimi esercizi, nel 2021 è nuovamente cresciuto a 103,63 miliardi di euro (dopo che, nel 2020, l'aumento era stato di 1,7 miliardi, a fronte, invece, della diminuzione nel 2019 per 12 miliardi).

Il valore di mercato (*mark to market*, di seguito anche MTM) continua, invece, a essere negativo, registrando, tuttavia una contrazione per quasi 9 miliardi rispetto al 2020 (attestandosi a 27,75 miliardi di euro rispetto ai 38,24 di fine 2019).

Il numero di strumenti derivati a fine 2021 è cresciuto a 94, rispetto agli 82 del 2020 (ed ai 79 del 2019), dopo anni di continue riduzioni (erano 105 nel 2015) ed è suddiviso in derivati su debito e derivati su mutui attivi¹⁴⁷. Di essi 30 hanno, al 31 dicembre 2021, un valore di mercato positivo ed i restanti 64 negativo (a fine 2020, i derivati con valore positivo erano 12, a fronte di 70 negativi). Si riporta tabella di sintesi.

TAVOLA 23

STRUMENTI FINANZIARI DERIVATI

	(in euro)			
	Nozionale al 31/12/2020	Valore di mercato al 31/12/2020	Nozionale al 31/12/2021	Valore di mercato al 31/12/2021
Derivati su attivi	451.447.274	-35.467.446	227.733.005	-13.180.952
IRS-ex ISPA	3.250.000.000	-1.867.419.036	1.866.666.667	-791.718.948
CCS (Cross currency swap)	13.173.711.632	-353.860.584	17.626.093.684	450.641.040
IRS (Interest rate swap) di copertura	3.477.000.000	1.278.114.382	2.670.000.000	1.149.170.454
IRS (Interest rate swap) di duration	80.398.091.632	-37.266.935.503	81.468.091.632	-28.549.485.141
Totale Derivati su debito	100.298.803.264	-38.210.100.741	103.630.851.983	-27.741.392.595
Totale generale derivati	100.750.250.538	-38.245.568.187	103.858.584.988	-27.754.573.547

Fonte: MEF- Dipartimento del Tesoro

Gli strumenti derivati relativi ai mutui attivi nei confronti di enti pubblici (stipulati ai sensi della legge n. 311 del 2004) appartengono alla categoria degli IRS *amortising*. In virtù dell'ammortamento del capitale, il nozionale di queste posizioni è diminuito di circa 223 milioni di euro tra la fine del 2020 e il 2021.

¹⁴⁶ E interamente pagati (cfr. capitoli 2214, 2216 e 2219/1).

¹⁴⁷ Ai sensi della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), sono stati stipulati alcuni contratti derivati riferiti a mutui attivi verso enti pubblici, trasferiti al MEF-Tesoro dalla Cassa depositi e prestiti a seguito della trasformazione di quest'ultima in società per azioni.

Gli strumenti derivati riferiti al debito, estero e domestico, comprendono le posizioni associate alle passività della società Infrastrutture S.p.A., oggetto di accollo, da parte del Tesoro, in aderenza alla legge finanziaria per il 2007, i *cross currency swap* (CCS) a copertura delle emissioni in valuta estera, gli *interest rate swap* (IRS) a copertura delle emissioni denominate in euro e degli IRS finalizzati all'allungamento della *duration*.

A proposito degli IRS ex-ISPA, a luglio 2021 quattro operazioni, di cui tre IRS con piano di ammortamento, sono state estinte anticipatamente. Pertanto, alla data del 31 dicembre 2021 il nozionale del portafoglio ISPA risulta inferiore di 1.383 milioni di euro rispetto alla fine del 2020.

Per quanto riguarda i *cross currency swap* (CCS), alla fine del 2021 il nozionale complessivo del portafoglio in valuta estera risulta incrementato di circa 4,5 miliardi rispetto all'anno precedente (passando da poco meno di 13,3 a 17,7 miliardi). Nel corso del 2021, infatti, sono stati emessi, sotto il programma *Global Bond*, due titoli denominati in dollari statunitensi per un importo complessivo di 4,5 miliardi, sui quali sono state effettuate quattro operazioni di copertura dal rischio di cambio, per un nozionale che complessivamente, al controvalore in euro, risulta pari a circa 3,8 miliardi di euro, ed un valore di mercato al 31 dicembre 2021, espresso in euro, positivo per circa 400 milioni. L'incremento di nozionale è stato in minima parte compensato dalla riduzione del nozionale di una operazione con un piano di ammortamento denominato in euro, pari a 45.292.932.

Con riferimento agli *IRS di copertura* delle emissioni denominate in euro, la differenza di nozionale, pari a 807 milioni di euro, è imputabile alla scadenza naturale di un IRS di ammontare, pari a 300 milioni e alla chiusura di tre operazioni, per un nozionale complessivo di 1.307 milioni di euro. La riduzione di nozionale è stata parzialmente compensata dall'ingresso di una nuova operazione da 800 milioni a copertura puntuale del *BTP inflazione*, con scadenza 15 maggio 2051.

In merito agli *IRS di duration*, alla fine del 2021 il nozionale risulta incrementato di 1,07 miliardi. Tale importo è il risultato netto dell'incremento determinato dall'ingresso di sei nuove operazioni (per un nozionale complessivo di 2 miliardi), della riduzione di 800 milioni dovuta alla ristrutturazione di una posizione in essere e del pagamento di 130 milioni di euro relativi ai flussi del *loan* associato alla ristrutturazione di due IRS con nominale pari a 1,5 miliardi di euro. L'estinzione anticipata parziale per 800 milioni dell'operazione che, a fine 2020, aveva un importo nozionale di 4 miliardi di euro, ha consentito l'esecuzione di un nuovo IRS di copertura, con medesimo nozionale (descritto in precedenza). Pertanto, alla fine del 2021, il nozionale del portafoglio dei derivati di *duration* risulta pari a circa 81,5 miliardi di euro, contro i circa 80,4 di fine 2020.

Nel corso del 2021, infine, è continuata l'attività contrattuale finalizzata alla mitigazione del rischio di controparte sul portafoglio derivati del Tesoro. Nel corso dell'anno, sono stati attivati due contratti, per consentire di assoggettare alla garanzia bilaterale i nuovi *cross currency swap* stipulati a copertura di emissioni in valuta (di cui si è riferito nella sezione dedicata al portafoglio dei CCS). Inoltre, sono state aggiunte a un contratto già attivo dal 2019, le sei nuove operazioni di *interest rate swap* di cui si è riferito nella sezione dedicata agli *IRS di duration* e due nuovi *cross currency swap*.

Per la movimentazione delle somme a valere sui contratti di garanzia nel 2018 era stata autorizzata l'apertura della contabilità speciale n. 6088 presso la Banca d'Italia, Tesoreria dello Stato di Roma, in attuazione dell'articolo 3, comma 1-bis del Testo unico sul debito pubblico e dell'articolo 6 del decreto n.103382 del 20 dicembre 2017 (c.d. *decreto garanzie*). La movimentazione delle garanzie, durante il 2021, è stata pari a euro 2.760.416.184 in entrata e ad euro 2.661.216.184 in uscita; considerata la giacenza al 1° gennaio, di 1.086.900.000 euro, e la dotazione di euro 2.400.000.00 stanziata per il 2021, la contabilità speciale ha chiuso l'esercizio con un saldo positivo di euro 3.586.100.000.

Nella seguente tavola si illustra l'evoluzione dei derivati su debito.

TAVOLA 24

STRUMENTI DERIVATI SU DEBITO

(in milioni)

Strumento	31/12/2018				31/12/2019				31/12/2020				31/12/2021			
	Nozionale	% su tot.	MTM	% su tot.	Nozionale	% su tot.	MTM	% su tot.	Nozionale	% su tot.	MTM	% su tot.	Nozionale	% su tot.	MTM	% su tot.
IRS ex-ISPA	3.500	3,18	-1.343	4,53	3.500	3,56	-1.651	4,82	3.250	3,24	-1.867	4,89	1.867	1,8	-791	2,85
CCS (Cross Currency Swap)	4.981	4,53	79	-0,27	10.826	11,01	260	-0,76	13.174	13,13	-354	0,93	17.626	17,01	451	1,63
IRS (Interest Rate Swap) di copertura	8.327	7,57	792	-2,67	6.177	6,28	1.072	-3,13	3.477	3,47	1.278	-3,34	2.670	2,58	1149	4,14
IRS (Interest Rate Swap) di duration	90.752	82,55	-27.621	93,18	75.658	76,93	-31.976	93,32	80.398	80,16	-37.267	97,53	81.468	78,61	-28.550	102,92
Swaption	2.380	2,16	-1.549	5,23	2.190	2,23	-1.970	5,75	0	0	0	0				
Totale	109.940	100	-29.642	100	98.351	100	-34.266	100	100.299	100	-38.210	100	103.631	100	-27.741	100
Titoli di Stato in circolazione	1.959.429				2.004.766				2.149.584				2.236.303			
Derivati su debito/Titoli di Stato (per cento)	5,61				4,91				4,67				4,63			

Fonte: MEF - Dipartimento del Tesoro

Complessivamente, circa il 4,63 per cento del totale dei titoli di Stato in circolazione (2.236 miliardi a fine 2021) è “*protetto*” da uno strumento derivato, percentuale che, tuttavia, mostra un trend in diminuzione (nel 2018 la percentuale si attestava al 5,61 per cento).

Nella successiva tavola sono illustrati i derivati su mutui attivi. Trattasi di n. 5 contratti (della tipologia *IRS amortising*, tutti con scadenza 31 dicembre 2024), il cui sottostante è dato da mutui in ammortamento. Il relativo valore, pertanto, diminuisce con il trascorrere del tempo, come reso evidente anche nel 2021 (in cui il nozionale è sceso a circa 228 milioni di euro, per un *mark to market* negativo per 13 milioni, anch'esso in riduzione).

TAVOLA 25

STRUMENTI DERIVATI SU ATTIVI

(in milioni)

Strumento	31/12/2018		31/12/2019		31/12/2020		31/12/2021	
	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM
IRS Amortising	1.358	-154	677	-67	451	-35	228	-13

Fonte: MEF - Dipartimento del Tesoro

I risultati complessivi sono evidenziati nella seguente tavola.

TAVOLA 26

STRUMENTI DERIVATI COMPLESSIVI

(in milioni)

Strumento	31/12/2018		31/12/2019		31/12/2020		31/12/2021	
	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM
Derivati su debito	109.940	-29.642	98.351	-34.266	100.299	-38.210	103.631	-27.741
Derivati su attivi	1.358	-154	677	-67	451	-35	228	-13
Totale	111.298	-29.796	99.028	-34.333	100.750	-38.246	103.859	-27.754

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento del Tesoro

Il rapporto tra nozionale e MTM, considerato quale indicatore dell'impatto finanziario futuro dei flussi, si è ridotto al 26,72 per cento (rispetto al 37,9 di fine 2020).

3.3.2.4. Operazioni di riduzione del debito e Fondo ammortamento titoli di Stato

3.3.2.4.1. Concambio e riacquisto

Le finalità principali di tali operazioni straordinarie sono rappresentate, oltre che dalla riduzione della mole complessiva del debito, dalla correzione delle disfunzioni che possono emergere sul mercato secondario di specifici titoli di Stato e che possono influire in maniera negativa anche sull'attività di emissione in asta, nonché dall'aggiustamento del profilo dei rimborsi, riducendo la concentrazione delle scadenze in periodi particolarmente critici e, infine, dall'allungamento della vita media del debito. Alle operazioni di concambio e riacquisto, possono partecipare esclusivamente gli specialisti in titoli di Stato.

Nel corso del 2021 il Tesoro ha effettuato complessivamente cinque operazioni di riduzione del debito e, per la precisione, ha svolto due operazioni di concambio e tre aste di riacquisto, utilizzando esclusivamente le eccedenze di cassa del *Conto disponibilità*.

Per quanto riguarda le operazioni di riacquisto, delle tre operazioni, una si è svolta in modalità bilaterale e le altre due utilizzando il sistema d'asta della Banca d'Italia. Queste ultime hanno consentito di ritirare dal mercato otto BTP, un CTZ e un CCTeu, con scadenze comprese tra il 2021 ed il 2025. Il Tesoro, data l'abbondanza di liquidità giacente sul Conto disponibilità e le condizioni di mercato, ha scelto di riacquistare titoli che permettessero di alleggerire la concentrazione delle scadenze.

In particolare, la prima operazione ha visto coinvolti titoli con scadenza nella seconda metà del 2021. Si trattava di titoli che quotavano vicino la pari e, pertanto, si è riusciti a massimizzare l'efficacia dell'operazione in termini di riduzione del debito.

La seconda operazione di riacquisto è avvenuta a novembre e ha visto coinvolti titoli in scadenza tra il 2022 ed il 2025. Il Tesoro ha svolto tale operazione con l'obiettivo di ridurre il peso delle scadenze per gli anni successivi, scegliendo quei titoli con circolante molto elevato e, comunque, intervenendo in quei nodi della curva dei rendimenti dove maggiore è la presenza nelle emissioni in asta.

L'unica negoziazione bilaterale effettuata nell'anno in corso ha avuto come oggetto il riacquisto di due BTP nominali con scadenze comprese tra il 2022 e il 2023. I criteri adottati nella scelta dei titoli sono i medesimi che vengono utilizzati per l'individuazione dei titoli riacquistati nelle operazioni di concambio.

Complessivamente l'attività di *buyback* ha permesso di ridurre il debito nominale di 10.215 milioni di euro attraverso il riacquisto di BTP nominali (86 per cento) e di CTZ/CCTeu (14 per cento).

3.3.2.4.2. Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (FATS)

Le informazioni di seguito esposte sono oggetto della Relazione annuale che la Direzione II del Dipartimento del Tesoro redige ai sensi dell'art. 44, comma 3, del d.P.R. 30 dicembre 2003 n. 398 (*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentarie in materia di debito pubblico*)¹⁴⁸.

Le disponibilità depositate nel conto intestato al Fondo possono essere impiegate sia per operazioni di riacquisto dei titoli di Stato sul mercato che per i rimborsi a scadenza (cfr. art. 48, comma 1, lettera a), del Testo unico).

Nel corso del 2021 sono stati utilizzati 6.42 miliardi a rimborso parziale di due titoli¹⁴⁹.

Grazie al perdurante livello contenuto dei tassi, l'opzione del rimborso a scadenza si è mostrata preferibile. Il Tesoro ha, pertanto, scelto di massimizzare l'effetto di riduzione dello stock di debito esistente, evitando un esborso di cassa aggiuntivo (quello pari alla differenza tra

¹⁴⁸ Le modalità gestionali del Fondo sono regolate da un'apposita convenzione stipulata tra il Dipartimento del Tesoro e la C.D.P., approvata con decreto del Direttore del Tesoro n. 3513 del 19 gennaio 2015, rinnovata in data 20 dicembre 2019 e resa esecutiva con decreto del Dipartimento del Tesoro n. 3897 del 20 gennaio 2020.

¹⁴⁹ BTP 1° febbraio 2006/1° agosto 2021 - codice ISIN IT0004009673 e CTZ 30 ottobre 2019/29 novembre 2021 - codice ISIN IT0005388928.

la quotazione di mercato e l'importo nominale di rimborso) che non sarebbe andato a beneficio immediato dello scopo a cui il Fondo è destinato.

In relazione alla valutazione del risparmio di spesa, tenuto conto che, a fine 2021, il costo medio del debito è risultato pari a 0,10 per cento, ipotizzando un minor ricorso al mercato per un importo pari alle risorse del FATS utilizzate durante il 2021, è stata stimata una spesa per interessi ridotta per circa 6,42 milioni di euro su base annua (calcolata applicando il costo medio del debito all'importo nominale rimborsato) per orizzonte temporale di sette anni.

In sintesi, le risorse affluite al FATS nel 2021 sono derivate da:

- euro 5.204.857.218 da estinzioni anticipate di mutui contratti delle regioni Lazio, Campania, Sicilia, Puglia, Calabria e Molise, ai sensi dell'art. 39, comma 13, del d.l. 162/2019;
- euro 412.540.905, dal versamento, da parte degli enti territoriali, della quota di capitale delle somme anticipate dallo Stato ai sensi degli artt. 1, 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 e dell'art. 45 del d.l. n. 66 del 2014;
- euro 154.273.604 da rimborso della quota capitale del prestito concesso alla Grecia (art. 2 del d.l. n. 67 del 2010, convertito da legge 99 del 2010);
- euro 40.072.451 da restituzione delle risorse non spese relative all'emergenza epidemiologica da Covid-19, ai sensi dell'art. 126, comma 8, del d.l. n. 18 del 2020 e dell'art. 265, comma 9, del d.l. n. 34 del 2020 (circolare MEF-RGS n. 21 del 23 novembre 2020);
- euro 4.559.006 da risorse rinvenienti dall'applicazione del limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni, ai sensi dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011;
- euro 4.256.373 dalla distribuzione dei rimborsi pro-quota, effettuati ai sensi dell'art. 33, comma 8-ter, del d.l. n. 98 del 2011;
- euro 5.738.389,65 relativi a voci di minore entità.

Altre fonti di finanziamento, pari ad euro 904.230.457, sono derivate dalle somme incassate sui capitoli di entrata nel 2020, per le quali il processo di accredito al FATS si è perfezionato nel 2021.

Pertanto, nel 2021 sono stati trasferiti al Fondo complessivamente euro 6.730.528.704, mentre il saldo al 31 dicembre 2021, a seguito delle operazioni di riduzione del debito sopra indicate, si è attestato ad euro 323.533.798.

3.3.2.5. Debiti diversi. In particolare, i residui passivi perenti

Si riporta schema di sintesi delle poste comprese nei "debiti diversi".

TAVOLA 27

DEBITI DIVERSI			
	(in euro)		
	Al 31/12/2020	Al 31/12/2021	Differenza
Monete in circolazione	4.846.088.454	4.959.759.685	113.671.231
Residui passivi perenti di parte corrente	14.384.534.968	13.136.179.947	-1.248.355.021
Residui passivi perenti di parte capitale	24.586.495.585	23.276.569.382	-1.309.926.203
Altri	173.173.165.211	174.671.876.869	1.498.711.658
Totale	216.990.284.218	216.044.385.883	-945.898.335

Fonte: Conto del patrimonio

La voce dei *debiti diversi*, nell'ambito dei debiti a medio-lungo termine, è composta da quattro aggregati patrimoniali:

- monete in circolazione (pari a 4,96 miliardi, in aumento di 113,67 milioni rispetto al 2020);
- residui passivi perenti di parte corrente (pari a 13,14 miliardi, in diminuzione di 1,25 miliardi rispetto al 2020);
- residui passivi perenti in conto capitale (pari a 23,28 miliardi, in diminuzione di 1,31 miliardi rispetto al 2020);
- altri, posta residuale, anche se di importo maggiormente rilevante, pari a 174,67 miliardi, in crescita di 1,49 miliardi rispetto al 2020.

La principale voce presente all'interno di tale ultima posta è costituita dal debito derivante dall'impegno assunto dallo Stato italiano (con la legge 23 luglio 2012, n. 116¹⁵⁰) a sottoscrivere il capitale del *Meccanismo europeo di stabilità* (c.d. MES o ESM). L'importo esposto, pari a 111,02 miliardi di euro, vede un leggero aumento (pari a 2 milioni) rispetto al 2020.

La seconda voce per importo attiene al debito per il capitale da sottoscrivere nella Banca europea per gli investimenti (BEI), che rimane stabile a 42,55 miliardi.

Infine, altre voci che hanno registrato un aumento, nel corso del 2021, riguardano il capitale sottoscritto, e rimasto da versare, in favore della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (B.I.R.S.), aumento per 679,46 milioni; della Banca asiatica per gli investimenti in infrastrutture (AIIB), che aumenta di 143 milioni; della Banca africana di sviluppo (che aumenta di 176 milioni).

3.3.2.5.1. Residui passivi perenti

Lo stock a fine esercizio ammonta, complessivamente, per il Titolo I e per il Titolo II, a 36,41 miliardi di euro, in riduzione di 2,5 miliardi rispetto al 2019, confermando la progressiva diminuzione già evidenziatasi in esercizi precedenti (fra il 2017 ed il 2020 per 17,2 miliardi).

Lo stock di parte corrente si attesta a 13,14 miliardi (in riduzione di 2,7 miliardi rispetto al 2020¹⁵¹); quello di parte capitale a 23,27 miliardi (in riduzione di 1,3 miliardi rispetto al 2020¹⁵²). Nell'arco temporale 2017-2021 l'ammontare complessivo si riduce di quasi il 30 per cento (da 56,17 a 36,41 miliardi), in prevalenza per la componente corrente (diminuita di quasi il 50 per cento)¹⁵³.

Le tavole che seguono rappresentano, in valori assoluti e percentuali, le consistenze iniziali e finali, nonché le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel periodo 2017-2021.

TAVOLA 28

RESIDUI PASSIVI PERENTI

		<i>(in milioni)</i>				
Residui passivi perenti		2017	2018	2019	2020	2021
Parte corrente	Consistenza iniziale	34.860	25.721	21.269	18.050	14.385
	Aumenti	4.167	5.193	4.176	2.103	2.607
	Diminuzioni	13.306	9.644	7.395	5.768	3.856
	Consistenza finale	25.721	21.269	18.050	14.385	13.136
Conto capitale	Consistenza iniziale	31.700	30.451	29.082	25.800	24.586
	Aumenti	2.103	3.148	25	61	2.257
	Diminuzioni	3.352	4.517	3.306	1.274	3.567
	Consistenza finale	30.451	29.082	25.800	24.587	23.276
Totale	Consistenza iniziale	66.560	56.171	50.351	43.850	38.971
	Aumenti	6.270	8.341	4.201	2.164	4.864
	Diminuzioni	16.658	14.161	10.702	7.042	7.423
	Consistenza finale	56.172	50.351	43.851	38.972	36.412

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

¹⁵⁰ L'art. 3 della legge in parola, di "*Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012*" dispone che per l'attuazione del Trattato è autorizzata la sottoscrizione del capitale per la partecipazione del Meccanismo europeo di stabilità, mediante i versamenti stabiliti dagli articoli 9 e 41 del Trattato medesimo. In relazione al versamento delle quote di contribuzione, a decorrere dal 2012 sono autorizzate emissioni di titoli di Stato a medio-lungo termine (le cui caratteristiche sono stabilite con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze) destinando a tale scopo tutto o parte del netto ricavo delle emissioni stesse. Tali importi non sono computati nel limite massimo di emissione di titoli di Stato stabilito dalla legge di approvazione del bilancio e nel livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge di stabilità. Il Ministro dell'economia e delle finanze è stato autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

¹⁵¹ Fra 2017 e 2021 la contrazione è pari a circa 12,6 miliardi di euro.

¹⁵² Fra 2017 e 2021 la contrazione è pari a circa 8,2 miliardi di euro.

¹⁵³ Si tratta di una tendenza alla riduzione osservabile anche in esercizi precedenti. A fine 2014, lo stock di residui passivi perenti sommava 83,7 miliardi.

TAVOLA 29

RESIDUI PASSIVI PERENTI
ANALISI DELLE VARIAZIONI IN PERCENTUALE DELLA CONSISTENZA FINALE

Residui passivi perenti	Variazione				
	2018/2017	2019/2018	2020/2019	2021/2020	2021/2017
Parte corrente	-17,3	-15,1	-20,3	-8,7	-48,9
Conto capitale	-4,5	-11,3	-4,7	-5,3	-23,6
Totale	-10,4	-12,9	-11,1	-6,6	-35,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Una rappresentazione dello stock distinto per categorie economiche (riassunto nella tavola seguente) evidenzia la diversa articolazione tra residui perenti di parte corrente e in conto capitale. Quest'ultima, che rappresenta circa il 66 per cento del totale, nel 2021 si riduce in ragione dei “contributi agli investimenti alle imprese” (da 6,52 a 5,34 miliardi)¹⁵⁴ e degli “altri trasferimenti in conto capitale” (da 3,76 a 3,46 miliardi). La componente principale dell'aggregato, i “contributi agli investimenti” palesa, invece, un incremento (da 10,37 a 10,94 miliardi).

Lo stock di parte corrente (che rappresenta il 33 per cento del totale) registra nel 2021 una riduzione del 8,7 per cento (dopo una contrazione del 20 per cento circa fra 2019 e 2020). La diminuzione in termini assoluti più marcata investe la categoria di importo maggiormente elevato, i “trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche” (che passa da 9,69 a 8,72 miliardi, per una contrazione percentuale del 10 per cento)¹⁵⁵.

TAVOLA 30

RESIDUI PASSIVI PERENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie economiche	Consistenze finali 2020	Consistenze finali 2021	Percentuale su totale 2020	Percentuale su totale 2021	Variazione 2021/2020
Redditi da lavoro dipendente	90	103	0,6	0,8	14,6
Consumi intermedi	1.175	1.076	8,2	8,2	-8,4
Imposte pagate sulla produzione	1	1	0,0	0,0	-8,7
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	9.693	8.726	67,4	66,4	-10,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	454	879	3,2	6,7	93,4
Trasferimenti correnti a imprese	1.718	1.392	11,9	10,6	-19,0
Trasferimenti correnti a estero	23	18	0,2	0,1	-23,3
Interessi passivi e redditi da capitale	22	13	0,2	0,1	-39,0
Poste correttive e compensative	155	155	1,1	1,2	0,3
Altre uscite correnti	1.053	772	7,3	5,9	-26,7
Totale spese correnti	14.385	13.136	100,0	100,0	-8,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.830	2.465	11,5	10,6	-12,9
Contributi agli investimenti	10.372	10.938	42,2	47,0	5,5
Contributi agli investimenti ad imprese	6.525	5.340	26,5	22,9	-18,2
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	73	48	0,3	0,2	-33,5
Contributi agli investimenti a estero	739	739	3,0	3,2	0,0
Altri trasferimenti in conto capitale	3.767	3.465	15,3	14,9	-8,0
Acquisizione di attività finanziarie	282	282	1,1	1,2	0,0
Totale spese in conto capitale	24.586	23.277	100,0	100,0	-5,3
Totale complessivo	38.971	36.413			-6,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

¹⁵⁴ Una sensibile contrazione percentuale (12,9 per cento) la mostra la voce “Investimenti fissi lordi e acquisiti di terreni”, che somma, complessivamente, a fine 2021, 2,46 miliardi di euro.

¹⁵⁵ Registrano riduzioni percentuali rilevanti anche i “trasferimenti correnti a imprese” (meno 19 per cento) e le “altre uscite correnti” (meno 26,7 per cento), categorie, tuttavia, palesanti importi assoluti molto meno rilevanti.

Gli elementi che contribuiscono all'aumento della posta passiva in esame sono le nuove perenzioni, che derivano dall'eliminazione dei residui passivi dal rendiconto finanziario, in aderenza all'art. 34-bis della legge n. 196 del 2009¹⁵⁶.

Complessivamente, nel 2021 sono state pari a 2,49 miliardi di euro, tutte riferite alla parte corrente, in aumento rispetto ai 2 miliardi del 2020, ma meno rilevanti rispetto a esercizi precedenti (4,2 miliardi nel 2019). Non si assiste invece, ad alcuna perenzione per i residui passivi di parte capitale, in ragione, come osservato anche per il 2020, della sperimentale estensione, per il quadriennio 2019-2022, a sei anni dell'arco temporale di conservazione in bilancio, prevista dell'art. 4-quater del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla legge n. 55 del 2019 (come modificato dall'art. 15, comma 5, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108)¹⁵⁷.

TAVOLA 31

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CORRENTE
NUOVE PERENZIONI PER CATEGORIA ECONOMICA

(in migliaia)

Titolo di Spesa	Categorie economiche	2020	2021	Variazione 2021/2020	Percentuale 2021 su titolo
Titolo I - spese correnti	Redditi da lavoro dipendente	12.060	22.483	86,4	0,9
	Consumi intermedi	254.624	162.939	-36,0	6,5
	Imposte pagate sulla produzione	11	1	-88,5	0,0
	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	1.406.021	1.695.329	20,6	68,0
	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	173.912	554.426	218,8	22,2
	Trasferimenti correnti a imprese	168.418	55.397	-67,1	2,2
	Trasferimenti correnti a estero	5.277	169	-96,8	0,0
	Interessi passivi e redditi da capitale	118	2	-98,5	0,0
	Poste correttive e compensative	35.693	556	-98,4	0,0
	Altre uscite correnti	3.409	850	-75,1	0,0
Totale		2.059.544	2.492.153	21,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

¹⁵⁶ La norma prevede che i residui delle spese correnti, non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato assunto il relativo impegno di spesa (e quelli non pagati entro il terzo anno relativi a spese destinate ai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche), costituiscono economie di bilancio, salvo che l'amministrazione non dimostri, con adeguata motivazione, entro il termine previsto per l'accertamento dei residui passivi, al competente Ufficio centrale di bilancio, la permanenza delle ragioni della sussistenza del debito, in modo da giustificare la conservazione dei residui nelle scritture contabili. In tal caso, le somme si intendono perenti agli effetti amministrativi e possono riprodursi in bilancio con riassegnazione alle pertinenti unità elementari di bilancio degli esercizi successivi. Le somme stanziare per spese in conto capitale, non impegnate alla chiusura dell'esercizio possono essere mantenute in bilancio, quali residui, non oltre l'esercizio successivo a quello di iscrizione in bilancio, salvo che questa non avvenga in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente. In tale caso, il periodo di conservazione è protratto di un ulteriore anno. In alternativa, in luogo del mantenimento in bilancio, alle predette somme può applicarsi il disposto di cui al terzo periodo del comma 2 dell'articolo 30 della medesima legge n. 196 del 2009. I residui delle spese in conto capitale non pagati entro il terzo esercizio successivo a quello dell'assunzione dell'impegno di spesa, si intendono perenti agli effetti amministrativi. Le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione alle pertinenti unità elementari di bilancio degli esercizi successivi.

¹⁵⁷ La norma, in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova configurazione dell'impegno di spesa, di cui all'articolo 34 della legge n. 196 del 2009, ha previsto, al fine di garantire le disponibilità di competenza e cassa occorrenti per l'imputazione degli impegni pluriennali (e la necessità di assicurare la tempestività dei pagamenti), che, in via sperimentale, per gli anni 2019, 2020 e 2021:

- le somme da iscrivere negli stati di previsione della spesa in relazione a variazioni di bilancio connesse alla riassegnazione di entrate finalizzate per legge a specifici interventi o attività sono assegnate ai pertinenti capitoli in ciascuno degli anni del bilancio pluriennale in relazione al cronoprogramma degli impegni e dei pagamenti da presentare contestualmente alla richiesta di variazione;
- per le spese in conto capitale i termini di cui al comma 3 dell'articolo 34-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono prolungati di un ulteriore esercizio e quelli di cui al comma 4, primo periodo, del medesimo articolo 34-bis sono prolungati di ulteriori tre esercizi;
- le disposizioni di cui all'articolo 30, comma 2, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si applicano anche alle autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere permanente e a quelle annuali.

L'aumento delle nuove perenzioni di parte corrente deriva, in buona parte, dalla categoria dei *trasferimenti* (in particolare, ad amministrazioni pubbliche), che, da sola, somma circa i due terzi del totale.

TAVOLA 32

RESIDUI PASSIVI PERENTI
NUOVE PERENZIONI 2021 (AUMENTI)

(in milioni)

Amministrazione	Nuove perenzioni			% sul totale
	Titolo I	Titolo II	Totale	
Ministero dell'economia e delle finanze	1.073,3	0,0	1.073,3	43,1
Ministero dello sviluppo economico	20,3	0,0	20,3	0,8
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	669,8	0,0	669,8	26,9
Ministero della giustizia	17,3	0,0	17,3	0,7
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	2,9	0,0	2,9	0,1
Ministero dell'istruzione	80,6	0,0	80,6	3,2
Ministero dell'interno	440,8	0,0	440,8	17,7
Ministero della transizione ecologica	0,7	0,0	0,7	0,0
Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili	53,9	0,0	53,9	2,2
Ministero dell'università e ricerca	42,6	0,0	42,6	1,7
Ministero della difesa	19,7	0,0	19,7	0,8
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	0,9	0,0	0,9	0,0
Ministero della cultura	59,6	0,0	59,6	2,4
Ministero della salute	9,6	0,0	9,6	0,4
Totale	2.492,2	0,0	2.492,2	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS - Conto del patrimonio

I ministeri che hanno maggiormente concorso all'incremento della posta patrimoniale dei residui passivi perenti (in ragione, in assoluta prevalenza, di eliminazione dal rendiconto finanziario (per decorso dei termini prescritti dal citato 34-bis della legge n. 196 del 2009)), sono stati, nel 2021, il Ministero dell'economia e delle finanze (per 1,07 miliardi), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (per 670 milioni) e il Ministero dell'interno (per 441 milioni).

Per quanto riguarda il MEF, le nuove perenzioni (in leggero aumento rispetto al 2020, ma in riduzione rispetto ad esercizi precedenti¹⁵⁸) hanno riguardato, quasi esclusivamente, i trasferimenti correnti ad altre amministrazioni pubbliche (1,01 miliardi di euro).

Come segnalato in precedenti giudizi di parifica, la rilevante mole di residui passivi perenti del Ministro del lavoro (comunque in netta riduzione rispetto ai 2,93 miliardi del 2020 ed ai 5,99 del 2019) deriva, in prevalenza, sia dal ritardo da parte dei soggetti creditori di trasferimenti nel presentare la prevista consuntivazione degli oneri sostenuti che dalla difficoltà di dettagliare tali oneri in modo da poterli ricondurre alle specifiche norme autorizzative contenute nella legge di bilancio. Altre volte la causa è legata alla conclusione delle attività di verifica amministrativo-contabile sui rendiconti relativi ad attività progettuali oppure nel ritardo dell'emissione delle fatture per contratti connessi a forniture di servizi.

Per il Ministero dell'interno le nuove perenzioni sono derivate, in misura prevalente (357 milioni su 441 complessivi) dalla categoria economica dei trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private.

In linea generale, anche nel 2021 alla formazione dei perenti contribuiscono fattori connessi alle procedure di erogazione delle spese coperte da "*capitoli fondo*", che prevedono, in alcuni casi, il coinvolgimento di vari livelli di governo, nonché valutazioni delle attività effettuate in sede di consuntivazione¹⁵⁹.

I fattori che riducono lo stock dei residui perenti sono, di contro, le reiscrizioni in bilancio e le rettifiche e prescrizioni, pari, complessivamente, nel 2021, a 5,09 miliardi (in riduzione

¹⁵⁸ Nel 2018, per esempio, le nuove perenzioni erano state pari a 5,34 miliardi di euro.

¹⁵⁹ Un effetto di riduzione dei residui passivi perenti dovrebbe derivare da una più puntuale osservanza dalle disposizioni sugli impegni di spesa, da imputare all'esercizio di stimata esigibilità dell'obbligazione, cioè di previsione del pagamento (art. 34, comma 2, della legge 196 del 2009).

rispetto ai 6,93 del 2020 ed ai 10,7 del 2019), di cui 3,74 per la parte corrente e 1,31 in conto capitale.

La tavola che segue espone le componenti più significative degli aumenti e delle diminuzioni, distinte per amministrazione e titolo di spesa, con l'evidenziazione delle economie generate a seguito del riaccertamento prescritto dall'art. 34-ter, comma 4, della legge n. 196 del 2009¹⁶⁰.

TAVOLA 33

RESIDUI PASSIVI PERENTI
REISCRIZIONI- RETTIFICHE, PRESCRIZIONI ED ECONOMIE (DIMINUZIONI)

(in milioni)

Amministrazione	Reiscrizioni			% sul totale	Rettifiche e prescrizioni			% sul totale	di cui Economie patrimoniali da riaccertamento ai sensi dell'art. 34 ter, comma 4 legge 196/2009			% sul totale
	Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale	
Ministero dell'economia e delle finanze	321,5	46,0	367,5	23,0	903,9	267,5	1.171,4	33,9	787,2	28,8	816,0	33,8
Ministero dello sviluppo economico	10,4	96,8	107,3	6,7	0,6	4,2	4,8	0,1			0,0	0,0
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	93,4	0,0	93,4	5,9	1.247,9	0,1	1.247,9	36,1	1.242,2	0,1	1.242,3	51,5
Ministero della giustizia	94,1	7,3	101,4	6,3	17,4	15,1	32,4	0,9	17,0	14,3	31,3	1,3
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	6,2	7,3	13,6	0,9	26,3	8,0	34,4	1,0	25,0	7,4	32,3	1,3
Ministero dell'istruzione	10,6	1,8	12,5	0,8	255,2		255,2	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Ministero dell'interno	21,8	16,4	38,3	2,4	61,0	32,8	93,8	2,7	1,1	31,3	32,4	1,3
Ministero della transizione ecologica	20,2	44,3	64,5	4,0	6,3	24,4	30,7	0,9	4,3	19,0	23,3	1,0
Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili	128,5	431,7	560,2	35,1	131,7	65,7	197,4	5,7	5,4	47,3	52,7	2,2
Ministero dell'università e ricerca	0,1	33,5	33,6	2,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Ministero della difesa	51,5	47,5	99,0	6,2	99,1	42,7	141,8	4,1	33,6	21,0	54,6	2,3
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	5,0	25,7	30,7	1,9	97,4	13,0	110,4	3,2	1,6	5,3	6,9	0,3
Ministero della cultura	2,6	0,5	3,1	0,2	72,4	41,6	114,0	3,3	67,3	40,9	108,2	4,5
Ministero della salute	37,2	32,4	69,6	4,4	13,0	1,5	14,4	0,4	6,2	0,4	6,6	0,3
Ministero del turismo	1,9	0,3	2,2	0,1	3,1	1,8	4,9	0,1	3,1	1,8	4,9	0,2
Totale	805,2	791,6	1.596,8	100,0	2.935,3	518,3	3.453,7	100,0	2.194,2	217,3	2.411,6	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS Conto del patrimonio

¹⁶⁰ L'art. 34-ter della legge n. 196 del 2009, inserito dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. 12 maggio 2016, n. 934, prevede che, contestualmente al riaccertamento dei residui attivi e passivi, "nell'ambito del processo di definizione del Rendiconto generale dello Stato ed entro i termini previsti per la predisposizione dei decreti di accertamento dei residui, le Amministrazioni possono provvedere al riaccertamento della sussistenza delle partite debitorie iscritte nel conto del patrimonio dello Stato in corrispondenza di residui perenti, esistenti alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, ai fini della verifica della permanenza dei presupposti indicati all'articolo 34, comma 2, della legge n. 196 del 2009".

Lo stock patrimoniale dei residui passivi perenti è stato “*alleggerito*” sia dalle *reiscrizioni in bilancio* (per 805 milioni per la parte corrente e 791 per la parte capitale, per complessivi 1,59 miliardi) che dalle *rettifiche e prescrizioni* (per 2,95 miliardi per la parte corrente e 518 milioni per la parte capitale), di cui quota considerevole (2,19 miliardi per la parte corrente e 217 milioni per la parte capitale) deriva dal riaccertamento prescritto dall’articolo 34-ter, comma 4, della legge n. 196 del 2009.

Le riduzioni per reiscrizioni assentite in bilancio sono state pari, come detto, a 1,59 miliardi, a fronte di 2,72 miliardi di richieste¹⁶¹, per una percentuale del 58,45 per cento (nel 2020, invece, a fronte di 2,15 miliardi di reiscrizioni vi erano state 4,25 miliardi di richieste, pari al 50,6 per cento)¹⁶². Quasi tutti i residui reiscritti risultano anche pagati (1,57 miliardi).

Per quanto concerne le amministrazioni interessate, le reiscrizioni si concentrano sul Ministero dell’economia e delle finanze (per 367 milioni di euro, il 23 per cento del totale), Ministero delle infrastrutture (per 560 miliardi, pari al 35 per cento del totale) e, per valori meno elevati, sul MISE (107 milioni).

Per le categorie economiche, la mole più elevata di reiscrizioni attiene ai “*Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche*” (623 milioni), seguite dai “*Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche*” (335 milioni) e dai “*Contributi agli investimenti ad imprese*” (101 milioni).

Per quanto concerne le economie, a partire dal consuntivo 2016, i commi 4 e 5 dell’articolo 34-ter della legge 196/2009 consentono il riaccertamento annuale, da parte delle amministrazioni statali, delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti. Tale operazione comporta l’eliminazione delle partite non più dovute, con apposite scritture nel Conto del patrimonio.

Le diminuzioni sono riferite, per la parte corrente, in assoluta prevalenza, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (1,24 miliardi di euro), che, unitamente al MEF (816 milioni), totalizzano la quota principale di tale voce (2,41 miliardi).

3.3.2.6. Anticipazioni passive

La tavola che segue espone le variazioni intervenute nella posta patrimoniale delle “*Anticipazioni passive*”, che completa il quadro delle passività a medio lungo termine del Conto del patrimonio.

TAVOLA 34

ANTICIPAZIONI PASSIVE

(in euro)

Anticipazioni passive	Dettaglio	Al 31/12/2021	Al 31/12/2020	Aumento/diminuzione
	Governi esteri	30.708	30.708	0
	Altri organismi	74.079.589.092	30.771.394.721	43.308.194.371
Totale Anticipazioni passive		74.079.619.800	30.771.425.429	43.308.194.371

Fonte: MEF-RGS - Conto del patrimonio

¹⁶¹ Relativamente ai decreti di riassegnazione effettuati nell’esercizio 2021 a valere sul “*Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente*”, a fronte di uno stanziamento definitivo di 900 milioni di euro (al netto delle riduzioni operate ai sensi dei decreti-legge n. 146 del 2021 e n. 209 del 2021), il MEF ha riassegnato somme per l’89,46 per cento delle risorse disponibili. Invece, per quanto concerne i decreti a valere sul “*Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale*”, a fronte di uno stanziamento definitivo di 950 milioni di euro (sempre al netto delle riduzioni), sono state riassegnati importi pari al 93,13 per cento.

¹⁶² Si tenga conto che, come precisato dalla Ragioneria generale dello Stato, le reiscrizioni assentite riguardano anche richieste non evase in esercizi precedenti. Per quanto riguarda la parte corrente, l’ammontare delle somme assentite corrisponde al 42 per cento di quelle richieste, ma il dato va analizzato tenendo conto che, dei 1.097 milioni non assentiti, oltre il 99 per cento (1.091 milioni) è rappresentato dalla categoria “*Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche*”, che storicamente genera cospicue nuove perenzioni. Le richieste di reiscrizione di parte capitale, invece, sono state soddisfatte quasi integralmente (quelle non assentite ammontano a circa 26 milioni, pari al 3,12 per cento delle istanze complessive).

La sensibile crescita delle anticipazioni passive (per 43,31 miliardi, da 30,77 a 74,08) è dovuta, in primo luogo, al prestito concesso alla Repubblica Italiana dalla Commissione Europea, nell'ambito del *Loan Agreement* riferito al programma *Next generation EU*, pari a complessivi 122.601.810.400, da erogare in una o più rate (e restituzione trentennale). L'importo della posta si riferisce agli euro 15.938.235.352 concessi a titoli di prefinanziamento ai sensi dell'art 6 del *Loan Agreement* stipulato, fra lo Stato italiano e la Commissione UE, il 26 luglio 2021.

In secondo luogo, dal prestito concesso dalla Commissione europea nell'ambito del *Loan Agreement* riferito al programma *Sure Financial Assistance*, pari a 27,44 miliardi

Infine, al netto degli incrementi di minore rilevanza, dal prestito di 800 milioni di euro erogato dalla BEI allo Stato italiano per il progetto per l'alta velocità ferroviaria Napoli-Bari ("*Rfi high speed rail Napoli-Bari*").

Al netto del prestito concesso per il PNRR, la voce di maggiore importo inserita in tale posta concerne i mutui contratti da Infrastrutture S.p.A. (accolti allo Stato in ragione del d.m. MEF 27 dicembre 2016) per finanziare il progetto ferroviario dell'Alta velocità/alta capacità (che rimane sostanzialmente stabile a 9,2 miliardi, riducendosi per 33,33 milioni euro)¹⁶³.

Altra voce di cospicuo ammontare concerne i mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti per il finanziamento della spesa sanitaria negli anni 1987-1988 e 1991-1994, a totale carico dello Stato (che, in ragione dei rimborsi effettuati nel 2021, diminuisce da 3,91 a 3,74 miliardi di euro).

Anche la posta relativa ai mutui contratti dagli enti locali per ammodernamento tecnologico (sempre a carico dello Stato) si riduce, in ragione dell'ammortamento annuale, da 3,59 a 3,43 miliardi di euro.

Ulteriore posta inserita in tale voce riguarda i mutui concessi da Cassa Depositi e Prestiti all'allora commissario liquidatore dell'EFIM, in diminuzione per 85,65 milioni di euro (da 1,90 a 1,82 miliardi)¹⁶⁴.

Sempre in tale voce una posta, accesa nel 2020, riguarda il prestito di 1 miliardo di euro erogato dalla BEI allo Stato italiano per il finanziamento del progetto "*Covid-19 Italian Healthcare EU*", che si riduce, in ragione delle restituzioni intervenute, di 100 milioni di euro (da 950 a 850).

4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte

4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato

I beni patrimoniali dello Stato sono amministrati, in via generale, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia del demanio; ad essi è affidato il compito istituzionale della razionalizzazione, valorizzazione, ottimizzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato secondo criteri di economicità e di creazione di valore economico e sociale¹⁶⁵.

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

¹⁶³ Si tratta di una serie di obbligazioni in scadenza nei prossimi esercizi.

¹⁶⁴ Come emerge dai decreti di liquidazione del Dipartimento del Tesoro (DT 51926 del 4/6/2021 e DT 94 771 del 2/12/2021) allegati alla posta patrimoniale, il d.l. n. 487 del 1992, convertito dalla legge n. 33 del 1993, aveva disposto la soppressione dell'Ente *Partecipazione e Finanziamento Industria Manifatturiera* (EFIM), conferendo al commissario liquidatore di contrarre prestiti, emettere obbligazioni o ottenere anticipazioni da parte di Cassa Depositi e Prestiti. I citati decreti autorizzano il pagamento, a titolo di rimborso delle quote in conto capitale del mutuo, per un totale di euro 85.648.398,68, a valere sul capitolo di spesa n. 9558 (stato di previsione del MEF).

¹⁶⁵ I beni demaniali, in ragione della loro funzionalizzazione al pubblico interesse, soggiacciono ad un regime giuridico particolarmente limitativo e sono tassativamente elencati dall'articolo 822 c.c., che riguarda il demanio necessario e il demanio accidentale. Come è noto, l'Agenzia del demanio è un ente pubblico economico (art.61, comma 1 del d.lgs.30 luglio 1999, n. 300, come modificato dal d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173) sottoposto all'alta vigilanza del MEF. L'attività dell'Agenzia, oltre ad essere regolata dalle norme di diritto privato e dallo statuto, è definita da una convenzione con il MEF avente ad oggetto l'erogazione dei servizi immobiliari e la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato.

del patrimonio disponibile e 634 miniere con le relative pertinenze¹⁶⁶. Il numero dei beni complessivamente risulta in leggero aumento rispetto al 2020, quando risultavano censiti 43.343 beni (18.272 assegnati in uso governativo, 6.868 del demanio storico-artistico, 2.272 del patrimonio non disponibile, 14.575 del patrimonio disponibile e 632 miniere con le relative pertinenze)¹⁶⁷. Si tratta di dati sostanzialmente stabili nell'insieme, che registrano comunque un aumento 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 (soprattutto per quanto riguarda la riduzione del numero delle locazioni passive con spostamento degli uffici in stabili demaniali). Resta sempre fermo a 345 il numero dei beni ubicati all'estero (principalmente ambasciate e consolati).

TAVOLA 35

BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2021

	Numero beni	Valori Economici			Consistenza	
		Valore fabbricati	Valore aree	Valore Totale	Superficie sedime fabbricati	Superficie fondiaria aree
Beni Patrimoniali ubicati all'interno del Territorio Nazionale	36.202	34.524.999.006	3.959.347.151	38.484.346.157	19.003.606	11.522.724.038
Demanio Storico Artistico	6.991	23.197.044.562	685.749.035	23.882.793.597	6.007.482	50.951.142
<i>Totale beni ubicati sul territorio nazionale</i>	43.193	57.722.043.568	4.645.096.186	62.367.139.754	25.011.088	11.573.675.179
Beni patrimoniali ubicati all'estero	345	725.010.408		725.010.408	279.959	0
Totale generale	43.538	58.447.053.976	4.645.096.186	63.092.150.162	25.291.047	11.573.675.179

Fonte. Agenzia del demanio

TAVOLA 35 BIS

BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2020

	Numero beni	Valori Economici			Consistenza	
		Valore fabbricati	Valore aree	Valore Totale	Superficie sedime fabbricati	Superficie fondiaria aree
Beni Patrimoniali ubicati all'interno del Territorio Nazionale	36.130	34.493.675.306	3.818.663.686	38.312.338.993	19.051.947	11.431.176.320
Demanio Storico Artistico	6.868	22.220.726.254	687.179.079	22.907.905.333	5.990.188	50.403.986
<i>Totale beni ubicati sul territorio nazionale</i>	42.998	56.714.401.551	4.505.842.766	61.220.244.326	25.042.136	11.481.580.306
Beni patrimoniali ubicati all'estero	345	725.010.408		725.010.408	279.959	0
Totale generale	43.343	57.439.411.968	4.505.842.766	61.945.254.734	25.322.095	11.481.580.306

Fonte. Agenzia del demanio

¹⁶⁶ Oltre al Ministero dell'economia e delle finanze e all'Agenzia del demanio, soggetti gestori dei beni demaniali (sui quali l'Agenzia del demanio mantiene la tutela dominicale, per i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile), sono anche il Ministero della difesa per il demanio militare, il Ministero della transizione ecologica, nonché le Regioni e gli Enti locali per il demanio idrico ed acquedotti, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, le Regioni, gli Enti locali nonché le Autorità portuali, l'ANAS S.p.A. e l'ENAC per il demanio marittimo, stradale ed aeronautico.

¹⁶⁷ I beni complessivamente censiti nel 2018 erano 43.211 e 43.531 nel 2017.

TAVOLA 35 TER

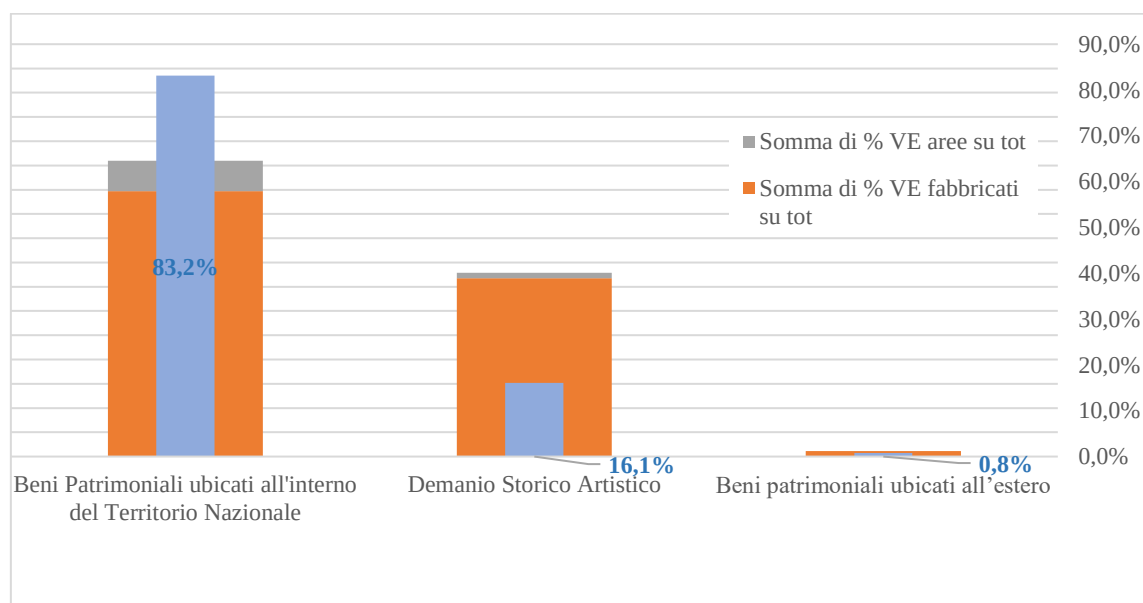
**BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2019**

	Numero beni	Valori Economici			Consistenza	
		Valore fabbricati	Valore aree	Valore Totale	Superficie sedime fabbricati	Superficie fondiaria aree
Beni Patrimoniali ubicati all'interno del Territorio Nazionale	35.923	34.370.491.347	3.829.215.079	38.199.706.426	18.967.159	11.633.692.660
Demanio Storico Artistico	6.794	22.146.547.569	692.597.930	22.839.145.500	5.951.004	48.962.532
<i>Totale beni ubicati sul territorio nazionale</i>	<i>42.717</i>	<i>56.517.038.916</i>	<i>4.521.813.010</i>	<i>61.038.851.926</i>	<i>24.918.164</i>	<i>11.682.655.192</i>
Beni patrimoniali ubicati all'estero	345	725.010.408		725.010.408	279.959	0
Totale generale	43.062	57.242.049.324	4.521.813.010	61.763.862.334	25.198.123	11.682.655.192

Fonte. Agenzia del demanio

GRAFICO 1

**BENI PATRIMONIALI E DEMANIO
VALORI ECONOMICI QUOTA N. BENI**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

TAVOLA 36

**INCREMENTO DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLO STATO
IN GESTIONE ALL'AGENZIA DEL DEMANIO REGISTRATO NEL QUINQUENNIO 2017-2021**

Anno	Valore complessivo*	Variazione rispetto anno precedente.
2021	63.092.150.162	1.146.895.428
2020	61.945.254.734	181.392.400
2019	61.763.862.334	223.018.327
2018	61.540.844.007	361.430.361
2017	61.179.413.646	171.366.124

Fonte. Agenzia del demanio

*Inclusi beni all'estero

Sulla base dei prospetti forniti dall'Agenzia del demanio, si evince una consistenza totale dei beni immobili demaniali e patrimoniali al 31 dicembre 2021 (compresi i beni ubicati all'estero) pari a circa 63 miliardi, con un incremento considerevole di oltre 1 miliardo rispetto ai quattro anni che precedono (61,9 miliardi nel 2020, 61,7 miliardi nel 2019, 61,5 miliardi nel 2018 e quasi 61,2 miliardi nel 2017)¹⁶⁸.

La classificazione per categoria patrimoniale permette di evidenziare quali voci abbiano determinato nell'anno le variazioni in aumento ed in diminuzione. Il notevole incremento registrato lo scorso anno sembra da attribuire quasi interamente ai beni del demanio storico artistico, che registrano da soli un aumento di valore pari a quasi 975 milioni in più rispetto al 2020 passando da circa 22,9 miliardi a 23,88 miliardi¹⁶⁹. Al contrario, i beni disponibili censiti nel 2021 come sopra già evidenziato sono leggermente diminuiti per numero, passando da 14.575 a 14.541 (34 in meno), ma hanno fatto registrare un aumento di quasi 132 milioni in termini di valore (da 1,93 miliardi nel 2020 a 2,07 miliardi nel 2021). I beni non disponibili, proseguendo nella tendenza degli ultimi anni, sono diminuiti invece sia per numero sia per valore passando dai 2.272 del 2020 ai 2.258 del 2021 (-14) con una riduzione di valore di circa 24 milioni (2,49 miliardi nel 2021 contro quasi 2,52 miliardi nel 2020)¹⁷⁰.

TAVOLA 37

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE PER CATEGORIA 2021

Categoria	Valori Economici				Consistenza	
	N. Beni	Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
23A1	14.541	1.247.409.345	823.590.145	2.070.999.491	1.947.593	226.910.952
23A4	634	1.057.389	258.371.939	259.429.328	402.494	10.248.133.435
23A5	18.365	30.817.126.997	2.701.273.906	33.518.400.903	14.897.070	958.999.307
23A6	2.258	2.352.055.401	142.369.192	2.494.424.593	1.546.938	86.040.400
23B2	185	3.134.350	1.753.571	4.887.921	4.734	1.606.534
23C3	57	16.931.846	6.542.405	23.474.251	26.288	443.023
23C3C	82	49.529.200	23.638.730	73.167.930	112.164	516.697
23C3P	3	3.119.157	12.000	3.131.157	2.281	2.011
23C3T	77	34.635.320	1.795.263	36.430.584	64.044	71.678
Totale	36.202	34.524.999.006	3.959.347.151	38.484.346.157	19.003.606	11.522.724.038

Fonte: Agenzia del demanio

¹⁶⁸ La consistenza dei beni immobili a fine esercizio 2021 è quella risultante dall'archivio aggiornato in tempo reale dalle Direzioni regionali dell'Agenzia del demanio e comprende i cespiti del patrimonio disponibile ed indisponibile nonché del demanio storico-artistico.

¹⁶⁹ Nel 2016 i beni del patrimonio storico-artistico erano 6.386 con un valore totale di circa 22 miliardi; nel 2017 salivano a 6.556 con un valore economico di 22,5 miliardi, per crescere ancora a 6.711 con un valore economico di 22,79 miliardi nel 2018 e di 22,83 miliardi nel 2019. L'Agenzia del demanio ha chiarito, in proposito, che il consistente incremento di valore registrato nell'anno è da attribuirsi all'attività periodica di aggiornamento del valore degli immobili del demanio storico-artistico suscettibili di utilizzazione economica.

¹⁷⁰ Nel 2016 i beni non disponibili erano 3.049, con un valore totale di circa 3,1 miliardi, mentre nel 2017 si erano ridotti a 2.543, con un valore vicino ai 2,75 miliardi, per arrivare a 2.423 (- 120 beni rispetto all'anno prima), con un valore di poco inferiore ai 2,7 miliardi nel 2018, e nel 2019 si riducevano ancora di 62 unità scendendo a 2.361 beni per un valore di quasi 2,6 miliardi.

TAVOLA 37 BIS

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE PER CATEGORIA 2020

Categoria	Valori Economici				Consistenza	
	N. Beni	Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
23A1	14.575	1.247.585.683	691.513.352	1.939.099.035	2.000.288	230.224.285
23A4	632	1.057.389	198.930.212	199.987.600	402.494	10.193.083.436
23A5	18.272	30.762.435.550	2.755.721.687	33.518.157.237	14.878.292	925.055.002
23A6	2.272	2.377.097.955	141.520.395	2.518.618.349	1.562.755	80.198.204
23B2	165	2.018.366	1.750.767	3.769.133	3.594	1.589.409
23C3	55	16.837.246	6.542.405	23.379.651	26.167	443.023
23C3C	78	49.878.891	20.877.607	70.756.498	111.824	509.272
23C3P	3	3.119.157	12.000	3.131.157	2.281	2.011
23C3T	78	33.645.069	1.795.263	35.440.332	64.253	71.678
Totale	36.130	34.493.675.306	3.818.663.686	38.312.338.993	19.051.947	11.431.176.320

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 37 TER

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE PER CATEGORIA 2019

CATEGORIA	Valori economici				Consistenza	
	N. Beni	Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
23A1	14.430	1.253.335.617	717.240.435	1.970.576.052	1.938.977	195.862.098
23A4	654	1.117.905	199.686.364	200.804.269	404.679	10.430.100.394
23A5	18.103	30.604.584.943	2.712.289.760	33.316.874.703	14.830.711	895.114.648
23A6	2.361	2.408.926.356	168.869.870	2.577.796.226	1.585.307	109.840.911
23B2	163	2.013.967	1.764.795	3.778.763	3.728	1.751.483
23C3	54	15.901.946	6.542.405	22.444.351	25.738	443.023
23C3C	75	47.842.867	20.643.307	68.486.174	111.392	506.262
23C3P	3	3.119.157	12.000	3.131.157	2.281	2.011
23C3T	80	33.648.589	2.166.143	35.814.732	64.346	71.828
Totale	35.923	34.370.491.347	3.829.215.079	38.199.706.426	18.967.159	11.633.692.660

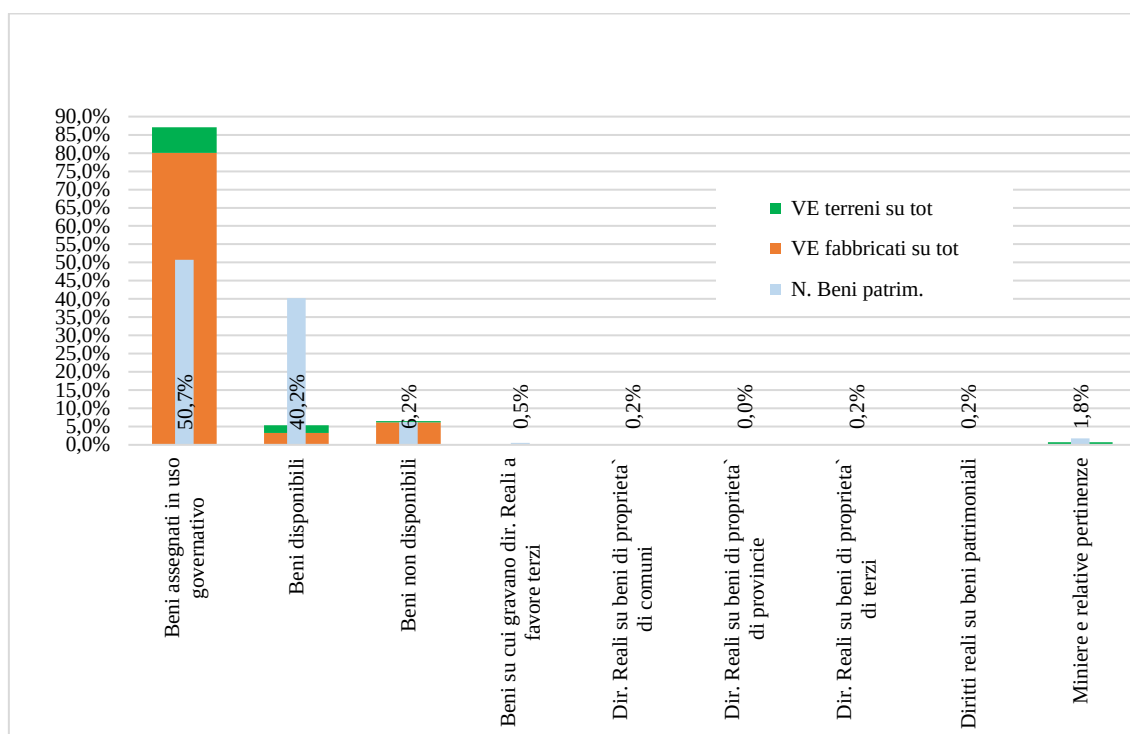
Categoria Patrimoniale

23A1	Beni disponibili
23A4	Miniere e relative pertinenze
23A5	Beni assegnati in uso governativo
23A6	Beni non disponibili
23B2	Beni su cui gravano dir. Reali a favore terzi
23C3	Diritti reali su beni patrimoniali
23C3C	Dir. Reali su beni di proprietà di comuni
23C3P	Dir. Reali su beni di proprietà di province
23C3T	Dir. Reali su beni di proprietà di terzi

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 2

BENI PATRIMONIALI STATO VE E QUOTA N. BENI CATEGORIA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

Per quanto riguarda le principali categorie di beni patrimoniali, sulla base dei dati forniti dall'Agenzia secondo la classificazione SEC'95 (cfr. la tavola n.38), si osserva che i "Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)" aumentano ancora, passando da 16.771 con un valore di 31,1 miliardi nel 2020 a 16.783, ma – interrompendo il trend costantemente in crescita negli ultimi anni – in termini di valore nel 2021 si scende a 30,9 miliardi tornando ai livelli del 2019¹⁷¹. Prosegue anche nel 2021 l'andamento positivo per i "Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)", che registrano ancora una crescita seppur limitata di circa 2,4 milioni in termini di valore¹⁷², come aumenta ancora il valore economico dei "Fabbricati commerciali" con un ulteriore incremento di oltre 1,7 milioni¹⁷³. Si interrompe, invece, la crescita di valore per la voce "Fabbricati gestiti dagli enti territoriali" che passa da quasi 163,8 milioni nel 2020 a poco più di 160 milioni nel 2021, con una riduzione di circa 3,8 milioni¹⁷⁴, e continua la costante decrescita dei valori registrati per i "Fabbricati gestiti dallo IACP" che scendono da oltre 282,5 milioni nel 2019 a 279,4 milioni nel 2020 e a 277,6 milioni nel 2021, con un ulteriore decremento di circa 1,8 milioni rispetto all'anno precedente¹⁷⁵.

¹⁷¹ I beni adibiti a fini istituzionali assegnati in uso governativo erano 15.624 nel 2016 con un valore di circa 30,1 miliardi, 16.600 con un valore di 30,4 miliardi nel 2017, 16.552 con un valore di poco meno di 30,7 miliardi nel 2018 e 16.640 con un valore di circa 30,9 miliardi nel 2019.

¹⁷² L'incremento del 2020 sul 2019 era stato di circa 16,4 milioni.

¹⁷³ Nel 2020 c'era stato un aumento di circa 2 milioni rispetto al 2019.

¹⁷⁴ Nel 2020 questa categoria era cresciuta di circa 11 milioni rispetto al 2019 (quando era stato registrato un valore complessivo di 153 milioni), che a sua volta aveva fatto registrare un miglioramento di 17 milioni rispetto ai circa 136 milioni del 2018.

¹⁷⁵ Nel 2020 la voce si era già ridotta di circa 3 milioni rispetto al 2019, che, a sua volta, aveva fatto registrare una diminuzione di 7 milioni rispetto al 2018.

TAVOLA 38

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2021

CODICE SEC	VALORI ECONOMICI (in euro)				CONSISTENZA	
	N. Beni	FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA AA AA Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)	2.356	431.049.611	51.755	431.101.365	467.429	75
BA AA AA AA BA Fabbricati rurali uso abitativo	286	10.422.900		10.422.900	49.529	0
BA AA AA AA EA Fabbricati gestiti dallo I.A.C.P.	514	277.635.727	24.863	277.660.590	270.946	4.704
BA AA AA AA FA Fabbricati gestiti dagli enti territoriali	137	159.472.672	539.731	160.012.403	92.971	12.650
BA AA AA BA AA Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)	16.783	30.815.056.428	134.807.681	30.949.864.110	14.895.773	43.615.024
BA AA AA BA BA Fabbricati commerciali	436	60.779.761	2.674.292	63.454.054	138.330	5.284
BA AA AA BA CA Fabbricati rurali	573	8.538.639	216.724	8.755.363	86.862	4.579
BA AA AA BA DA Fabbricati industriali e costruzioni leggere	333	50.678.228	1.933.860	52.612.088	187.492	16.614
BA AA AA BA EA Opere destinate al culto	98	35.241.619	280.307	35.521.926	33.658	59.524
BA AA AA BA HA Altro	3.690	2.558.001.784	2.593.644	2.560.595.428	2.113.165	232.697
BA AA AA EA EA Impianti sportivi	155	11.584.080		11.584.080	58.666	0
BA AA AA FA A Diritti reali di godimento su beni altrui	219	104.215.524	31.988.398	136.203.922	204.777	1.033.409
BA AA BA AA AA Prospezioni minerarie	13	1.057.389		1.057.389	402.494	0
CA AA BA AA AA Aree edificabili	817		347.441.078	347.441.078	0	10.486.087
CA AA BA AA BA Aree assoggettate a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio	308		75.765.967	75.765.967	0	5.404.395
CA AA BA AA CA Terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere	1.706	1	1.573.179.748	1.573.179.749	21	185.479.231
CA AA BA AA DA Terreni coltivati	3.422		253.650.251	253.650.251	0	104.042.766
CA AA BA AA EA Parchi con relative acque di superficie	316		392.383.590	392.383.590	0	422.310.292
CA AA BA AA GA altri terreni con relative acque di superficie	3.410		883.443.325	883.443.325	0	501.883.272
CA AA CA AA AA Riserve di carbone, di petrolio e di gas naturale	338		234.571.063	234.571.063	0	9.663.195.527
CA AA CA AA BA Riserve di minerali metalliferi	60		5.567.437	5.567.437	0	156.596.364
CA AA CA AA CA Riserve di minerali non metalliferi	213		17.940.594	17.940.594	0	425.516.637
CA AA DA AA AA Risorse biologiche non coltivate	10		292.844	292.844	0	2.824.907
NA - non applicabile	9	1.264.643		1.264.643	1.494	0
Totale	36.202	34.524.999.006	3.959.347.151	38.484.346.157	19.003.606	11.522.724.038

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 38 BIS

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2020

CODICE SEC	VALORI ECONOMICI (in euro)				CONSISTENZA	
	N. Beni	Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA AA AA Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)	2.262	428.218.526	498.991	428.717.516	455.967	8.400
BA AA AA AA BA Fabbricati rurali uso abitativo	283	9.832.324	645	9.832.969	46.766	595
BA AA AA AA EA Fabbricati gestiti dallo I.A.C.P.	520	279.326.492	118.499	279.444.991	273.993	190.810
BA AA AA AA FA Fabbricati gestiti dagli enti territoriali	156	163.108.892	655.909	163.764.801	99.262	13.420
BA AA AA BA AA Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)	16.771	30.777.839.478	323.657.418	31.101.496.895	14.882.273	55.440.068
BA AA AA BA BA Fabbricati commerciali	405	58.579.942	3.140.696	61.720.638	133.997	5.748
BA AA AA BA CA Fabbricati rurali	587	8.225.385	391.956	8.617.341	86.154	10.836
BA AA AA BA DA Fabbricati industriali e costruzioni leggere	328	48.820.909	3.948.425	52.769.333	171.394	220.727
BA AA AA BA EA Opere destinate al culto	102	34.283.848	770.625	35.054.473	29.529	77.833
BA AA AA BA HA Altro	3.801	2.564.726.722	5.993.583	2.570.720.305	2.201.831	1.023.803
BA AA AA EA EA Impianti sportivi	162	12.431.397	188.427	12.619.823	58.966	46.477
BA AA AA FA A Diritti reali di godimento su beni altrui	214	103.480.364	29.227.275	132.707.639	204.525	1.025.984
BA AA BA AA AA Prospezioni minerarie	12	1.057.372		1.057.372	2.494	0
CA AA BA AA AA Aree edificabili	792		257.565.974	257.565.974	0	9.342.865
CA AA BA AA BA Aree assoggettate a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio	320		77.963.449	77.963.449	0	5.748.209
CA AA BA AA CA Terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere	1.674	1	1.411.113.654	1.411.113.655	21	176.193.046
CA AA BA AA DA Terreni coltivati	3.420	379.383	237.538.388	237.917.771	1.321	99.620.164
CA AA BA AA EA Parchi con relative acque di superficie	314		388.620.496	388.620.496	0	388.208.990
CA AA BA AA GA altri terreni con relative acque di superficie	3.354	638.603	878.279.346	878.917.949	163	500.878.810
CA AA CA AA AA Riserve di carbone, di petrolio e di gas naturale	337	17	175.129.336	175.129.352	400.000	9.608.145.528
CA AA CA AA BA Riserve di minerali metalliferi	60		5.567.437	5.567.437	0	156.596.364
CA AA CA AA CA Riserve di minerali non metalliferi	213		17.940.594	17.940.594	0	425.516.637
CA AA DA AA AA Risorse biologiche non coltivate	10		292.844	292.844	0	2.824.907
NA - non applicabile	33	2.725.652	59.721	2.785.373	3.292	36.098
Totale	36.130	34.493.675.306	3.818.663.686	38.312.338.993	19.051.947	11.431.176.320

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 38 TER

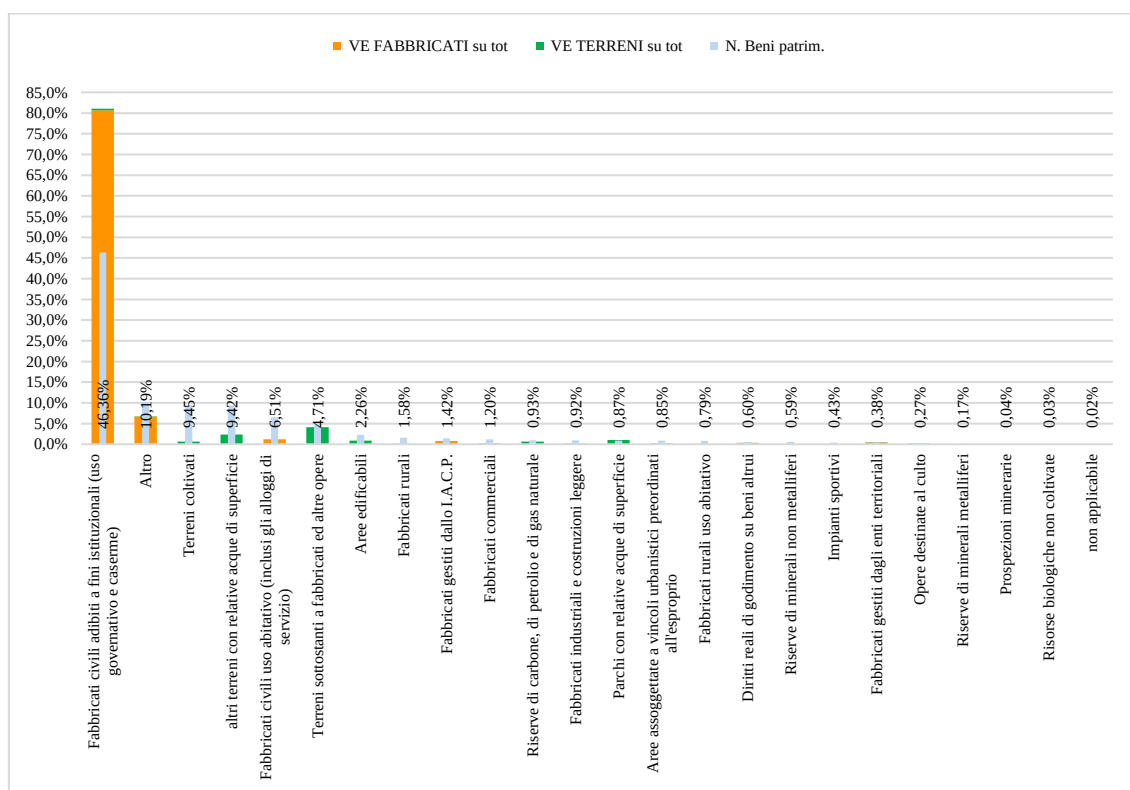
BENI PATRIMONIALI DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2019

CODICE SEC	VALORI ECONOMICI (in euro)				CONSISTENZA	
	N. Beni	FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA AA AA Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)	2.188	444.591.409	498.991	445.090.400	456.573	8.400
BA AA AA AA BA Fabbricati rurali uso abitativo	283	10.292.357	645	10.293.002	46.962	595
BA AA AA AA EA Fabbricati gestiti dallo I.A.C.P.	530	282.425.809	118.499	282.544.308	282.352	190.810
BA AA AA AA FA Fabbricati gestiti dagli enti territoriali	171	152.077.105	655.909	152.733.014	95.620	13.420
BA AA AA BA BA Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)	16.640	30.605.325.244	324.963.027	30.930.288.272	14.833.629	56.594.593
BA AA AA BA BA Fabbricati commerciali	402	56.433.018	3.140.696	59.573.714	134.994	5.748
BA AA AA BA CA Fabbricati rurali	594	8.942.672	391.956	9.334.628	69.275	10.836
BA AA AA BA DA Fabbricati industriali e costruzioni leggere	334	47.754.026	3.948.425	51.702.450	171.632	220.727
BA AA AA BA EA Opere destinate al culto	99	33.043.450	770.625	33.814.075	28.188	77.833
BA AA AA BA HA Altro	3.801	2.609.494.069	6.021.348	2.615.515.416	2.173.402	1.039.753
BA AA AA EA EA Impianti sportivi	163	12.559.059	188.427	12.747.486	59.345	46.477
BA AA AA FA A Diritti reali di godimento su beni altrui	212	100.512.560	29.363.855	129.876.414	203.758	1.023.124
BA AA BA AA AA Prospezioni minerarie	18	1.117.888		1.117.888	4.679	0
CA AA BA AA AA Aree edificabili	734		252.434.504	252.434.504	0	9.036.014
CA AA BA AA BA Aree assoggettate a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio	315		77.016.163	77.016.163	0	5.716.364
CA AA BA AA CA Terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere	1.669	1	1.408.239.226	1.408.239.227	21	176.662.465
CA AA BA AA DA Terreni coltivati	3.448	409.984	247.155.404	247.565.389	2.955	100.842.510
CA AA BA AA EA Parchi con relative acque di superficie	304		388.276.018	388.276.018	0	388.126.372
CA AA BA AA GA altri terreni con relative acque di superficie	3.345	898.199	886.158.819	887.057.018	449	463.781.815
CA AA CA AA AA Riserve di carbone, di petrolio e di gas naturale	346	17	175.750.828	175.750.845	400.000	9.835.793.024
CA AA CA AA BA Riserve di minerali metalliferi	65		5.615.940	5.615.940	0	165.797.794
CA AA CA AA CA Riserve di minerali non metalliferi	215		18.026.752	18.026.752	0	425.684.669
CA AA DA AA AA Risorse biologiche non coltivate	10		292.844	292.844	0	2.824.907
NA - non applicabile	37	4.614.480	186.178	4.800.658	3.324	194.409
Totale	35.923	34.370.491.347	3.829.215.079	38.199.706.426	18.967.159	11.633.692.660

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 3

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO VE E QUOTA N. BENI PER COD SEC



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

Per quanto riguarda la complessiva distribuzione dei cespiti sul territorio, la consistenza più elevata di beni si colloca come sempre nella Regione Lazio, che vede crescere di 38 unità il numero dei beni (5.923 nel 2021 contro i 5.885 del 2020 e i 5.847 del 2019) per un valore che, come nei due anni precedenti, si mantiene poco oltre i 18 miliardi. Le altre regioni con i numeri più significativi in termini di valore sono, nell'ordine: la Campania, con 2.401 beni (2.360 nel 2020) per un valore di quasi 8,7 miliardi (con un incremento di circa 1 miliardo rispetto ai 7,7 miliardi dell'anno precedente); la Toscana con 3.566 beni (3.534 nel 2020) per un valore di circa 5,5 miliardi, sostanzialmente immutato; il Veneto con 3.231 beni (contro i 3.281 dell'anno prima) per un valore sempre vicino ai 5 miliardi; la Lombardia con 2.913 beni (2.860 l'anno precedente) per un valore sempre attorno ai 4,3 miliardi; l'Emilia-Romagna con meno beni (2.764 nel 2021 contro 2.773 nel 2020), ma un valore stabilmente oltre i 3,6 miliardi; la Sicilia con 3.197 beni (3.169 nel 2020) e oltre 2,5 miliardi di valore, come lo scorso anno; il Piemonte con 2.801 beni (2.777 nel 2020) per un valore poco oltre i 2,4 miliardi; la Sardegna con 1.602 beni (1.615 nel 2020) per 2,2 miliardi di valore.

TAVOLA 39

**BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2021 PER REGIONI**

Regione	N. Beni	Valori Economici (in euro)			Consistenza	
		Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	1.369	747.216.705	193.022.747	940.239.452	768.074	1.346.125.279
Basilicata	936	306.646.312	52.131.773	358.778.085	173.386	24.535.550
Calabria	1.569	1.061.858.476	367.070.178	1.428.928.654	786.426	226.509.251
Campania	2.401	8.541.259.096	131.860.328	8.673.119.424	2.136.335	39.765.745
Emilia - Romagna	2.764	3.404.674.571	219.138.860	3.623.813.431	1.406.426	3.125.507.274
Friuli - Venezia Giulia	2.390	956.955.177	32.201.583	989.156.760	1.176.148	10.934.067
Lazio	5.923	17.207.723.354	1.082.677.305	18.290.400.659	5.022.393	319.918.124
Liguria	1.982	1.065.165.577	58.749.843	1.123.915.420	559.120	5.565.209
Lombardia	2.913	4.092.264.068	219.720.239	4.311.984.307	2.025.828	66.906.214
Marche	935	697.748.239	130.457.588	828.205.827	356.662	3.340.838.783
Molise	1.305	233.075.396	22.208.381	255.283.778	203.517	656.022.460
Piemonte	2.801	2.348.335.508	82.571.588	2.430.907.096	2.034.267	150.454.235
Puglia	2.694	1.778.950.140	98.569.322	1.877.519.462	1.259.584	583.245.190
Sardegna	1.602	1.591.504.375	631.239.350	2.222.743.725	1.209.148	150.301.429
Sicilia	3.197	2.302.387.094	233.447.435	2.535.834.529	1.655.853	14.328.815
Toscana	3.566	5.181.270.312	354.857.405	5.536.127.717	1.558.456	1.173.604.378
Trentino - Alto Adige	773	1.163.944.715	121.453.743	1.285.398.458	508.724	1.525.219
Umbria	683	622.002.511	14.169.906	636.172.418	341.139	8.925.369
Valle d'Aosta	159	109.815.290	6.020.274	115.835.563	50.353	91.773
Veneto	3.231	4.309.246.652	593.528.339	4.902.774.991	1.779.249	328.570.817
Totale	43.193	57.722.043.568	4.645.096.186	62.367.139.754	25.011.088	11.573.675.179

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 39 BIS

**BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2020 PER REGIONI**

Regione	N. Beni	Valori economici			Consistenza	
		Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	1.358	747.771.276	193.337.325	941.108.602	770.753	1.451.162.137
Basilicata	946	304.183.376	53.895.312	358.078.688	161.050	24.821.285
Calabria	1.477	985.075.373	363.348.350	1.348.423.723	807.683	221.769.780
Campania	2.360	7.561.898.443	115.864.530	7.677.762.973	2.125.605	37.052.931
Emilia - Romagna	2.773	3.412.153.579	223.309.339	3.635.462.918	1.413.652	3.023.647.418
Friuli - Venezia Giulia	2.409	965.168.647	32.868.207	998.036.854	1.155.981	11.492.442
Lazio	5.885	17.175.317.338	946.461.175	18.121.778.513	5.024.644	319.092.656
Liguria	1.977	1.068.255.681	58.996.851	1.127.252.533	561.052	5.615.639
Lombardia	2.860	4.120.262.269	218.363.361	4.338.625.630	2.017.862	66.856.340
Marche	918	697.675.411	132.102.855	829.778.265	358.699	3.283.662.483
Molise	1.348	233.706.552	22.593.830	256.300.382	204.877	656.110.254
Piemonte	2.777	2.346.463.653	82.553.824	2.429.017.477	2.030.367	150.512.859
Puglia	2.704	1.784.146.076	101.041.015	1.885.187.091	1.302.346	583.571.117
Sardegna	1.615	1.590.556.082	631.272.034	2.221.828.117	1.214.377	150.234.483
Sicilia	3.169	2.290.068.986	233.637.088	2.523.706.074	1.639.886	13.996.890
Toscana	3.534	5.186.871.775	356.828.057	5.543.699.833	1.557.979	1.142.800.062
Trentino - Alto Adige	758	1.163.755.414	120.909.765	1.284.665.179	508.967	1.567.677
Umbria	683	621.726.928	14.246.608	635.973.536	340.444	8.862.753
Valle d'Aosta	166	136.232.079	6.020.274	142.252.352	56.877	91.773
Veneto	3.281	4.323.112.620	598.192.966	4.921.305.586	1.789.035	328.659.328

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 39 TER

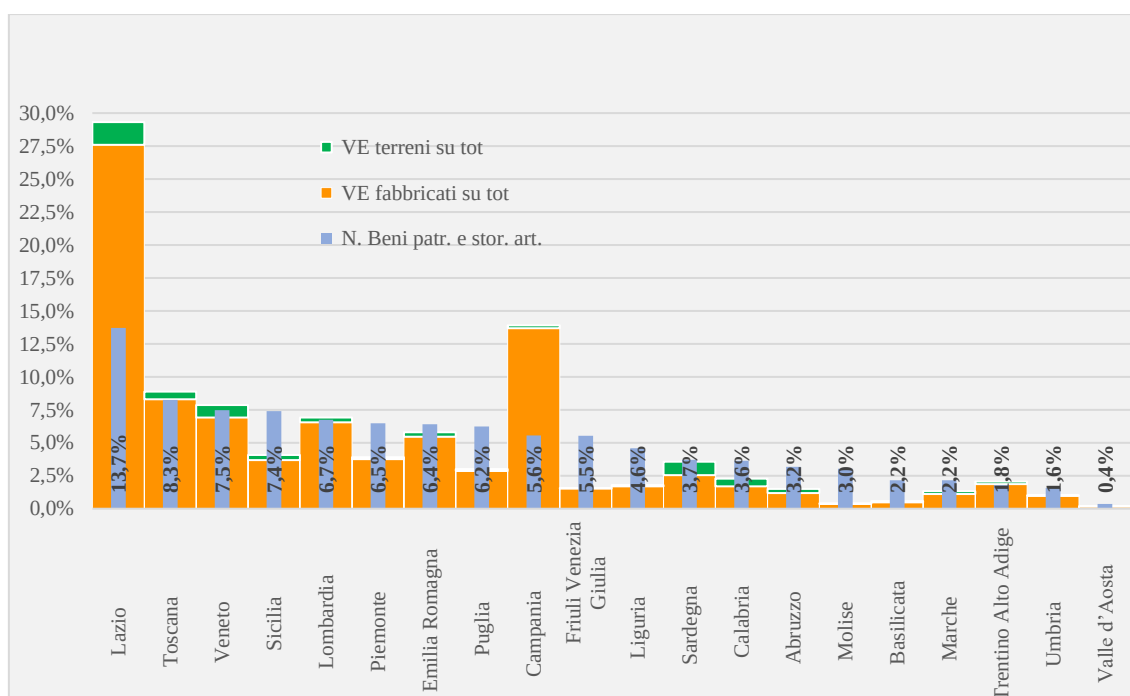
**BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2019 PER REGIONI**

Regione	N. Beni	Valori economici			Consistenza	
		Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	1.352	747.712.677	191.856.714	939.569.392	770.361	1.451.140.398
Basilicata	951	297.624.371	63.367.612	360.991.983	162.204	26.181.653
Calabria	1.466	964.596.778	360.148.664	1.324.745.442	803.026	222.539.649
Campania	2.342	7.526.577.132	116.277.812	7.642.854.944	2.099.584	37.186.360
Emilia - Romagna	2.769	3.422.349.623	223.905.231	3.646.254.854	1.416.052	3.198.210.403
Friuli - Venezia Giulia	2.359	956.594.820	32.252.093	988.846.913	1.142.159	11.145.276
Lazio	5.847	17.157.344.816	944.025.388	18.101.370.204	5.043.718	318.443.920
Liguria	1.971	1.065.790.685	59.696.501	1.125.487.186	559.022	5.621.700
Lombardia	2.778	4.126.993.420	218.481.844	4.345.475.264	1.989.848	66.813.238
Marche	900	693.564.692	134.375.996	827.940.688	356.305	3.283.617.841
Molise	1.360	229.472.512	23.104.471	252.576.983	199.913	718.224.840
Piemonte	2.784	2.340.650.264	82.902.355	2.423.552.619	2.043.399	150.504.160
Puglia	2.699	1.763.683.618	91.623.157	1.855.306.774	1.260.298	549.112.285
Sardegna	1.593	1.519.935.231	628.085.110	2.148.020.342	1.188.141	150.137.077
Sicilia	3.123	2.290.928.325	234.346.966	2.525.275.291	1.625.126	13.558.611
Toscana	3.481	5.170.674.675	362.702.633	5.533.377.308	1.559.189	1.142.982.124
Trentino - Alto Adige	772	1.171.779.259	128.175.870	1.299.955.129	509.278	1.529.007
Umbria	678	621.102.316	22.630.953	643.733.269	338.501	8.852.334
Valle d'Aosta	166	136.232.079	6.020.274	142.252.352	56.877	91.773
Veneto	3.326	4.313.431.624	597.833.365	4.911.264.989	1.795.161	326.762.542

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 4

BENI PATRIMONIO E DEMANIO STORICO ARTISTICO VE E QUOTA N. BENI PER REGIONI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

Per i beni del demanio storico-artistico si registra nell'insieme ancora un aumento del numero dei cespiti (da 6.868 nel 2020 a 6.991 nel 2021), ma soprattutto un forte incremento del loro valore economico, che passa da circa 23 miliardi nel 2020 a quasi 24 miliardi nel 2021 con un balzo in avanti di quasi 1 miliardo (per l'esattezza 975 milioni), laddove negli anni precedenti

i valori erano rimasti sempre stabili. L'incremento, a conferma di quanto rilevato nel punto che precede, è da attribuire quasi interamente alla Campania che, da 695 beni storico-artistici per un valore attorno ai 4,4 miliardi nel 2020, nel 2021 scende a 686 cespiti in termini numerici, ma sale a 5,4 miliardi circa in termini di valore¹⁷⁶.

Con riferimento al Lazio, dove i beni storico/artistici sono una parte minore dell'insieme (896 asset su 5.923 complessivi, per un valore economico che si aggira sempre sui 3,1 miliardi), e alle altre regioni di grandi dimensioni, in cui i beni del patrimonio storico-artistico costituiscono invece la parte prevalente del patrimonio immobiliare pubblico, si osserva che i valori economici restano sostanzialmente immutati rispetto agli anni precedenti: la Toscana raggiunge quasi i 3,4 miliardi, il Veneto resta a poco più di 3,2 miliardi e l'Emilia-Romagna a circa 2,4 miliardi. Anche nelle regioni in cui il valore economico dei beni del demanio storico-artistico è quasi equivalente a quello degli altri beni, si registrano pochi cambiamenti, come per la Lombardia stabilmente oltre i 2 miliardi (anche se in leggera decrescita rispetto al 2020), e il Piemonte, fermo a circa 1,1 miliardi. Minime oscillazioni si registrano in altri casi, come ad esempio per la Sicilia (poco più di 300 milioni nel 2021, circa 295 milioni nel 2020, oltre 308 milioni nel 2019 e quasi 289 nel 2018), mentre in altri ancora c'è una progressione costante, come per la Sardegna (quasi 366 milioni nel 2021, oltre 357 milioni nel 2020, 355 milioni nel 2019 e 341 circa del 2018).

TAVOLA 40

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2021 PER REGIONI

REGIONE	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	171	246.560.807	790.217	247.351.023	143.238	267.115
Basilicata	58	95.310.563	267.558	95.578.121	29.142	2.485.114
Calabria	198	229.090.233	4.081.454	233.171.688	101.265	3.175.148
Campania	686	5.409.831.299	13.368.029	5.423.199.328	820.737	6.723.686
Emilia - Romagna	634	2.381.226.119	19.372.001	2.400.598.120	614.309	2.299.656
Friuli - Venezia Giulia	126	259.939.901	3.812.514	263.752.415	58.531	2.026.085
Lazio	896	3.128.643.408	7.750.446	3.136.393.853	932.163	14.761.776
Liguria	410	388.640.319	10.997.247	399.637.566	138.338	869.989
Lombardia	570	1.983.093.723	48.422.232	2.031.515.956	661.825	4.694.431
Marche	204	269.207.936	18.973.955	288.181.891	118.181	938.559
Molise	81	40.232.738	1.460.746	41.693.484	30.639	259.787
Piemonte	376	1.101.893.122	2.722.260	1.104.615.382	375.086	1.181.008
Puglia	236	591.347.168	4.428.230	595.775.398	186.057	1.400.772
Sardegna	260	357.594.659	8.310.509	365.905.169	294.853	2.005.873
Sicilia	254	283.900.142	16.644.201	300.544.344	184.552	595.356
Toscana	764	3.211.840.414	147.108.175	3.358.948.589	500.554	2.297.054
Trentino - Alto Adige	18	101.024.906	3.890	101.028.795	8.811	5.206
Umbria	320	274.178.674	5.849.294	280.027.969	200.013	2.057.008
Veneto	729	2.843.488.428	371.386.078	3.214.874.505	609.188	2.907.521
Totale	6.991	23.197.044.562	685.749.035	23.882.793.597	6.007.482	50.951.142

Fonte: Agenzia del demanio

¹⁷⁶ Da successivi approfondimenti è emerso che la Direzione regionale dell'Agenzia del demanio per la Campania, in stretta collaborazione con la competente Soprintendenza archeologica, sta conducendo un'importante attività di aggiornamento del valore degli immobili del demanio storico-artistico concessi in uso governativo al Ministero della cultura. In particolare, nel 2021 è stato attribuito un valore di 983 milioni all'immobile denominato "Anfiteatro Romano", sito nell'Area di Pompei. Un valore di circa 1 milione è stato, invece, attribuito al "Parco archeologico naturalistico di Longola" (Poggiomarino – NA). Occorre precisare che il valore non è attribuito all'immobile come tale (i monumenti e i parchi archeologici in genere non sono suscettibili di valutazione economica), ma alla capitalizzazione del reddito producibile, secondo quanto indicato nell'allegato 3 al Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato di concerto con i Ministri della Difesa, delle Infrastrutture e Trasporti e per i Beni e le Attività culturali, del 18 aprile 2002, avente ad oggetto la "Nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato e loro criteri di valutazione".

TAVOLA 40 BIS

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2020 PER REGIONI

REGIONE	N. Beni	VALORI ECONOMICI (in euro)			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	162	243.390.914	669.515	244.060.429	143.014	155.563
Basilicata	59	93.912.107	267.558	94.179.665	29.868	2.485.114
Calabria	180	225.117.604	3.705.823	228.823.426	105.138	2.860.711
Campania	695	4.430.093.694	11.697.786	4.441.791.480	820.534	6.681.116
Emilia - Romagna	629	2.386.941.785	19.359.362	2.406.301.147	616.946	2.299.526
Friuli - Venezia Giulia	112	247.342.827	2.571.336	249.914.163	49.815	2.017.011
Lazio	865	3.124.073.585	7.673.263	3.131.746.847	932.347	14.963.139
Liguria	406	387.563.479	10.363.916	397.927.395	139.234	871.144
Lombardia	564	2.018.650.252	48.405.107	2.067.055.359	659.828	4.693.765
Marche	209	269.372.836	19.052.110	288.424.946	119.283	949.159
Molise	81	40.232.738	1.460.746	41.693.484	30.639	259.787
Piemonte	376	1.106.491.639	2.622.580	1.109.114.219	376.156	1.163.336
Puglia	236	554.973.431	4.497.400	559.470.831	179.826	1.108.433
Sardegna	243	349.818.156	7.416.202	357.234.359	290.130	1.971.812
Sicilia	239	279.894.134	15.577.175	295.471.309	174.755	587.093
Toscana	758	3.232.688.454	148.015.388	3.380.703.842	501.435	2.296.340
Trentino - Alto Adige	18	101.024.906	3.890	101.028.795	8.811	5.206
Umbria	318	274.123.674	5.767.294	279.890.969	199.881	2.055.848
Veneto	718	2.855.020.039	378.052.629	3.233.072.668	612.549	2.979.885
Totale	6.868	22.220.726.254	687.179.079	22.907.905.333	5.990.188	50.403.986

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 40 TER

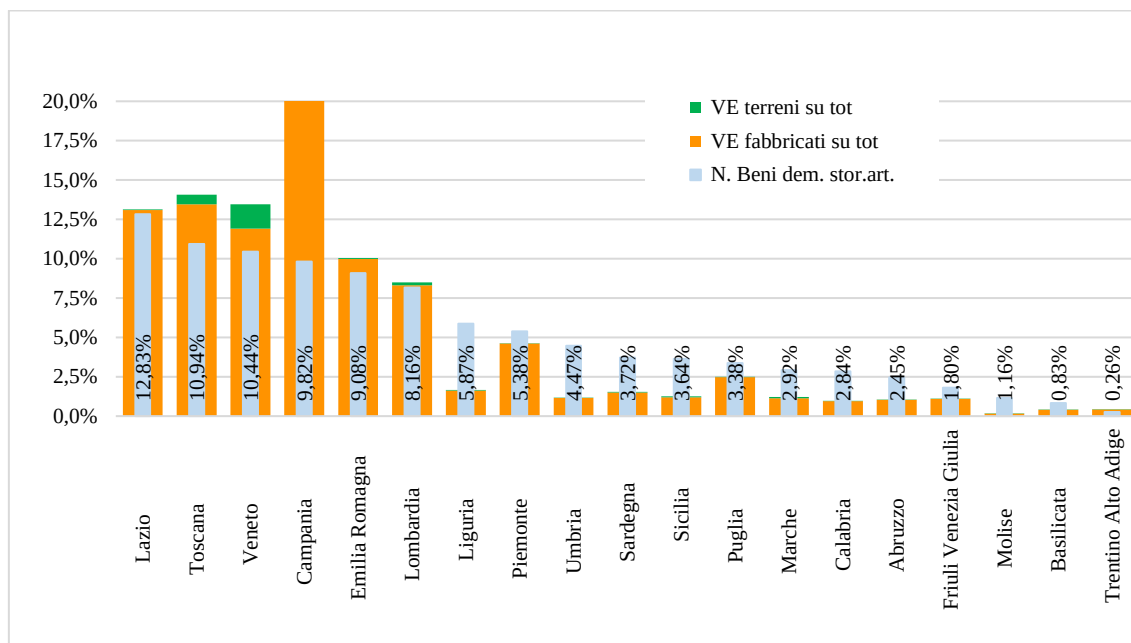
DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2019 PER REGIONI

REGIONE	N. beni	VALORI ECONOMICI (in euro)			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	147	222.208.138	669.515	222.877.653	136.220	155.563
Basilicata	55	93.898.716	267.558	94.166.274	29.575	2.485.114
Calabria	166	225.671.009	3.622.255	229.293.265	102.047	2.692.679
Campania	700	4.404.244.472	11.593.478	4.415.837.949	802.916	6.668.578
Emilia - Romagna	625	2.370.214.239	19.059.362	2.389.273.601	614.569	2.169.226
Friuli - Venezia Giulia	112	247.342.827	2.571.336	249.914.163	49.815	2.017.011
Lazio	844	3.128.986.852	4.533.427	3.133.520.278	934.547	14.152.695
Liguria	399	384.337.952	10.055.377	394.393.329	133.568	831.299
Lombardia	560	2.028.255.333	48.790.503	2.077.045.836	661.027	4.706.922
Marche	206	266.082.807	18.874.302	284.957.109	117.999	948.877
Molise	78	25.238.738	1.460.746	26.699.484	26.334	259.787
Piemonte	377	1.106.755.991	2.622.580	1.109.378.571	379.643	1.163.336
Puglia	245	557.596.328	5.881.730	563.478.058	185.234	1.104.202
Sardegna	252	347.403.452	7.308.852	354.712.305	280.344	1.971.605
Sicilia	238	292.836.134	15.380.175	308.216.309	175.832	436.944
Toscana	757	3.222.977.854	150.727.089	3.373.704.943	504.299	2.310.736
Trentino - Alto Adige	18	101.024.906	3.890	101.028.795	8.811	5.206
Umbria	312	273.707.468	14.349.758	288.057.226	199.509	2.037.053
Veneto	703	2.847.764.355	374.825.997	3.222.590.352	608.719	2.845.702
Totale	6.794	22.146.547.569	692.597.930	22.839.145.500	5.951.004	48.962.532

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 5

BENI DEMANIO STORICO ARTISTICI VE E QUOTA N.BENI PER REGIONE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

Per il demanio storico-artistico si registra nel 2021 un aumento, di 123 unità rispetto all'anno prima (con un andamento incrementale costante nell'ultimo quinquennio: 6.991 beni nel 2021, 6.868 nel 2020, 6.794 nel 2019, 6.711 nel 2018 e 6.556 nel 2017) con un valore economico totale che cresce da circa 22,5 miliardi nel 2017 a circa 22,8 miliardi nel 2018 e nel 2019, a 22,9 miliardi nel 2020 e a quasi 23,9 miliardi nel 2021.

Si evidenzia, come sempre, che non sono oggetto di valutazione economica i beni storico-artistici che per loro natura non hanno un mercato di riferimento quali, ad esempio, i siti archeologici o i monumenti di rilevanza nazionale. Altri beni di demanio storico-artistico, invece, sono suscettibili di utilizzazione economica per effetto dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 279/1997 e pertanto ad essi sono stati estesi i criteri di valutazione basati su principi di carattere economico, stabiliti con l'art. 3 del decreto interministeriale 18 aprile 2002 (cfr. la nota176).

TAVOLA 41

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2021

CODICE SEC	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA CA BA – Beni artistici	4.726	21.991.244.527	15.000	21.991.259.527	5.261.487	717.702
BA AA AA CA CA – Beni archeologici	434	1.204.379.475	0	1.204.379.475	739.635	594.855
CA AA BA AA FA – Aree archeologiche e terreni sottoposti a tutela	1.827	0	685.734.035	685.734.035	0	49.638.585
NA – Non applicabile	4	1.420.560		1.420.560	6.360	0
Totale	6.991	23.197.044.562	685.749.035	23.882.793.597	6.007.482	50.951.142

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 41 BIS

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2020

CODICE SEC	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA CA BA – Beni artistici	4.663	21.995.338.948	109.981.190	22.105.320.137	5.235.075	2.590.713
BA AA AA CA CA – Beni archeologici	487	223.966.746	2.080.640	226.047.386	748.753	2.123.438
CA AA BA AA FA – Aree archeologiche e terreni sottoposti a tutela	1.712	0	574.865.441	574.865.441	0	45.685.271
NA – Non applicabile	6	1.420.560	251.808	1.672.368	6.360	4.564
Totale	6.868	22.220.726.254	687.179.079	22.907.905.333	5.990.188	50.403.986

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 41 TER

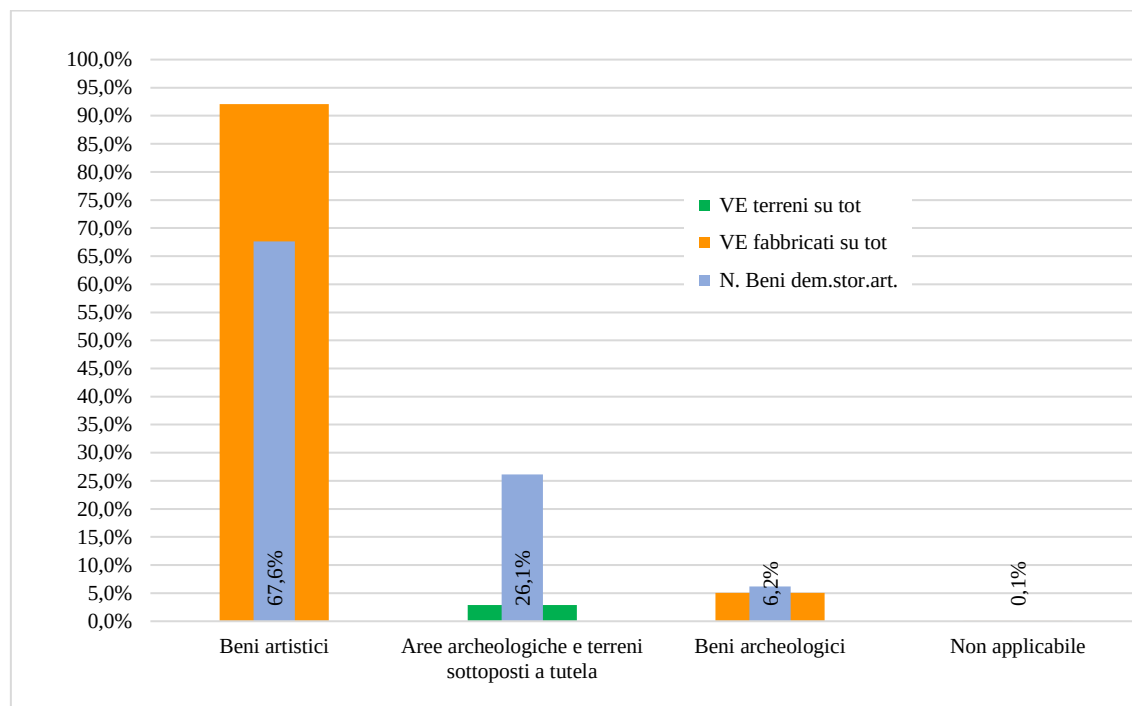
DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2019

CODICE SEC	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA CA BA – Beni artistici	4.608	21.921.464.031	109.981.190	22.031.445.221	5.196.271	2.590.713
BA AA AA CA CA – Beni archeologici	481	223.662.978	2.080.640	225.743.618	748.373	2.123.438
CA AA BA AA FA – Aree archeologiche e terreni sottoposti a tutela	1.700	0	580.388.601	580.388.601	0	44.246.876
NA – Non applicabile	5	1.420.560	147.500	1.568.060	6.360	1.506
Totale	6.794	22.146.547.569	692.597.930	22.839.145.500	5.951.004	48.962.532

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 6

DEMANIO STORICO ARTISTICO VE E QUOTA N. BENI (COD. SEC)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

Per quanto riguarda, beni impiegati in “utilizzi governativi” anche nel 2021 si registra un incremento pari a 55 unità (7.189 beni nel 2021, 7.134 nel 2020, 7.030 nel 2019, 6.945 nel 2018 e 6.871 nel 2017), concentrate come di consueto su: Ministero dell'interno (+ 30 unità nel 2021, ma era già aumentato di 63 unità nel 2020 e di 54 unità nel 2019), Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (+ 18 nel 2021, + 52 nel 2020; + 11 nel 2019), Ministero dell'economia e delle finanze (+ 10 nel 2021, + 14 nel 2020; + 8 nel 2019) e Ministero della giustizia (solo 2 unità in più nel 2021, ma + 7 nel 2020; + 12 nel 2019), alle quali si aggiungono il Ministero per i Beni e le attività culturali con 5 cespiti in più nel 2021, il MISE con 2 e l'Agenzia del Territorio e l'Agenzia delle entrate con 1 immobile ciascuna. Da segnalare, inoltre, l'ingresso dell'ANBSC (Autorità Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati) con 3 immobili e dell'ACN (Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale) con un unico bene. Si riducono, invece, di 3 unità i beni assegnati all'Agenzia delle Dogane, di 2 quelli in uso alla Presidenza del Consiglio dei ministri e di 16 gli immobili assegnati al Il Ministero della difesa, Che già aveva ridotto di 24 unità nel 2020 e di 9 nel 2019, il numero delle assegnazioni in uso governativo. Cedono un immobile ciascuno il Ministero dell'istruzione e i TAR.

È utile rammentare, infine, che ulteriori informazioni si rilevano nel Riepilogo degli inventari compilato dall'Agenzia del demanio¹⁷⁷. Il riepilogo generale degli inventari fornisce un'analisi di dettaglio del patrimonio dello Stato e consente un confronto immediato con il Conto generale del patrimonio prodotto e presentato dalla RGS, ai fini del giudizio di parificazione.

4.2. I beni del Demanio marittimo

Circa i beni immobili del demanio marittimo¹⁷⁸, si deve premettere come di consueto, che 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” – Portale integrato per la pianificazione del Demanio e dello spazio marittimo – realizzato e gestito dallo stesso MIMS¹⁷⁹.

Proprio con riferimento al sistema, il Ministero ha reso noto che, il 24 giugno dello scorso anno, è stata rilasciata in esercizio una nuova versione denominata SID3, con la quale sono state introdotte importanti novità, che hanno inciso significativamente sulla rappresentazione dei dati. In particolare, vengono ora 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”¹⁸⁰.

Nella precedente versione del sistema denominata SID2, a prescindere dall'intestazione catastale, venivano invece considerate come demaniali marittime anche particelle per le quali - a seguito della revisione operata tra il 1994 e il 2007 (in concomitanza con la realizzazione del

¹⁷⁷ Documento che viene inviato annualmente alla Corte dall'Agenzia del demanio.

¹⁷⁸ In base all'art. 822 c. civ. Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare; la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Il demanio marittimo, oltre ai beni indicati dall'art. 822, comprende anche: le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo (classificazione riconducibile all'art. 28 del Codice della navigazione e all'annesso regolamento di cui al R.D. n. 372/1942 tuttora vigente). Si tratta di beni che fanno parte del demanio necessario (o naturale), in quanto per la loro naturale e diretta riconducibilità ad interessi pubblici non possono che essere di proprietà dello Stato.

¹⁷⁹ La cartografia di base del Portale è la cartografia catastale revisionata per via aerofotogrammetrica, realizzata dal MIT in sede di costituzione del Sistema (nel periodo 1994-2007), aggiornata periodicamente dagli Uffici Provinciali del Catasto. Il Portale importa per via automatica dette variazioni senza interventi da parte del Ministero che non ha titolo per operare modifiche e/o correzioni. I dati afferenti alle concessioni ed ai relativi canoni, infatti, sono direttamente inseriti dalle Amministrazioni dello Stato e dagli enti locali che, ai sensi del d.lgs. n. 112/98, gestiscono il demanio marittimo e rilasciano le concessioni dei corrispondenti beni demaniali. Per tale ragione il Ministero non interviene sui dati, ma si limita alla gestione, manutenzione e sviluppo del portale.

¹⁸⁰ In base a quanto disposto dall'Agenzia del demanio con circolare n. 2016/3616/DGP-SOT del 12 ottobre 2016 “Nuovi codici fiscali da utilizzare per la intestazione dei beni immobili di proprietà dello Stato”.

portale) - erano state formulate delle “Riserve”, in quanto difformi rispetto alle verifiche effettuate sugli atti. Tali particelle venivano cancellate solo a seguito dello scioglimento della “Riserva” da parte dell’amministrazione fiscale.

L’attuale operazione di bonifica dei dati ha comportato, come effetto principale, una drastica riduzione del numero dei beni rappresentati come demaniali marittimi. Nel SID3 il numero totale dei beni immobili inclusi nel demanio marittimo nel 2021 è di 84.770, con una superficie di sedime complessiva di mq 367.687.364,07, laddove nel SID2 il numero dei beni è pari a 135.469, per una superficie di sedime complessiva di mq. 787.511.195,00¹⁸¹. Il Ministero ha comunicato le informazioni, in entrambi i formati, ma è evidente che un confronto tra gli stessi e con le annualità precedenti ha un significato molto limitato poiché, al momento, i dati non sembrano ancora consolidati, anche a causa di difficoltà non facilmente superabili. Il Ministero ha, ad esempio, segnalato come la riduzione del numero dei fabbricati classificati come demaniali marittimi dipenda anche dalla mancanza, allo stato attuale, di una correlazione informatizzata tra il censuario del Catasto terreni e quello del Catasto fabbricati, che ostacola la possibilità di risalire correttamente all’intestazione di gran parte dei fabbricati censiti nella mappa SID. Il problema risulta in fase di studio, ma non si è ancora profilata una concreta soluzione¹⁸².

Anche per quanto riguarda il versamento dei canoni delle concessioni sono state introdotte delle implementazioni, tra le quali la possibilità per gli enti gestori di recuperare nel SID pagamenti effettuati con il modello F24ELIDE compilati manualmente in modo errato. Le evoluzioni del sistema prevedono, inoltre, il censimento automatico delle concessioni scadute, che sopperirà all’inerzia di alcuni enti gestori nell’aggiornamento delle informazioni. Anche in questo caso, il Ministero ha fornito, per il 2021, i dati estratti con riferimento al vecchio sistema SID2, che comprendono le concessioni erroneamente lasciate attive dagli enti gestori, e quella che risulterà nel SID3 a seguito della attivazione automatica delle scadenze, con risultati molto diversi tra loro.

Nel manifestare apprezzamento per gli sforzi compiuti dall’amministrazione ai fini del miglioramento e dell’attendibilità dei dati, non si può fare a meno di rilevare come queste stesse iniziative mettano in evidenza carenze tutt’altro che irrilevanti, risalenti nel tempo e tuttora presenti, che mettono in discussione l’affidabilità delle informazioni oggi disponibili.

Considerata l’importanza che il tema delle concessioni del demanio marittimo ha oggi assunto all’interno dell’agenda delle riforme, tanto da essere inclusa tra le riforme abilitanti del PNRR, è necessario che tali carenze vengano al più presto superate, non solo grazie all’affinamento dei dati presenti sul portale SID, ma anche in virtù della fattiva collaborazione di tutte le amministrazioni responsabili (oltre al Ministero, l’Agenzia del demanio, l’Agenzia delle entrate e le Regioni in particolare).

Ciò stante si osserva, come sopra anticipato, che il numero totale di beni immobili del demanio marittimo censito in banca dati nel 2021, con riferimento al sistema SID2, è di 135.469, diminuito di due sole unità in rapporto ai 135.471 immobili censiti nel 2020¹⁸³, per una superficie

¹⁸¹ Le procedure ordinarie avrebbero richiesto lo scioglimento preliminare di ogni singola “Riserva”, ma il Ministero ha ritenuto non più procrastinabile il regime transitorio decidendo di dare priorità ad una rappresentazione dei dati aderente alla situazione censuaria risultante al Catasto. È tuttavia previsto il rilascio “entro i prossimi sei mesi” di una funzionalità che consentirà ai funzionari dell’Agenzia del demanio di variare direttamente sul sistema le informazioni sullo stato dominicale) per quelle particelle per le quali siano state via via sciolte le relative riserve.

¹⁸² Anche la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nella delibera n. 20/2021/G, ha stigmatizzato l’incompleta soluzione dei perduranti disallineamenti, a livello informatizzato, tra catasto dei terreni e dei fabbricati, invitando il gestore a verificare, in collaborazione con l’Agenzia delle entrate, se possano essere sviluppate, in un prossimo futuro, eventuali integrazioni/modificazioni del Portale, che, attraverso l’utilizzo di tecnologie più economiche e “mature”, consentano di superare tale criticità.

¹⁸³ I dati si riferiscono anche ai beni demaniali marittimi di proprietà della Regione Siciliana e della Regione Friuli-Venezia Giulia. Nel 2017 erano stati censiti 158 beni in più, per un totale di 135.629.

di sedime complessiva pari a mq 787.511.195,00 (787.511.773 nel 2020)). Come nell'anno precedente di tale superficie mq 22.718.233,16 risultano occupati da fabbricati¹⁸⁴.

Il numero totale dei fabbricati demaniali censiti al Catasto Fabbricati nel 2021 resta pari a 62.731, come sempre ripartiti in:

- 1.436 pertinenze demaniali, ossia le costruzioni e le altre opere di difficile rimozione costruiti sul demanio marittimo ed acquisiti allo Stato ai sensi dell'art. 49 del codice della navigazione, per una superficie di sedime complessiva sempre pari a mq 1.754.049,88 (7.455 in più rispetto al 2018; 390.599,2 in meno rispetto al 2017);
- 61.295 fabbricati demaniali per una superficie di sedime complessiva di mq 20.964.138,28.

Secondo il censimento 2021 effettuato nel sistema SID3, in base ai criteri dettati dall'Agenzia del demanio con la circolare n. 2016/3616/DGP-SOT del 12 ottobre 2016, il numero dei beni immobili così classificati sarebbe pari a 84.770, per una superficie di sedime complessiva di mq. 367.687.364,07.

Il numero dei fabbricati censiti al Catasto fabbricati risulterebbe pari a 33.828 di cui:

- 777 pertinenze demaniali (659 in meno rispetto ai dati SID2) per una superficie di sedime di mq. 239.073,78 (con un drastico calo nei confronti del SID2 di ben 1.514.976,10 mq.);
- 33.051 fabbricati demaniali per una superficie di sedime complessiva pari a mq. 4.060.457,13.

Per quanto riguarda il numero complessivo (terreni + fabbricati) dei beni demaniali marittimi censiti sul sistema SID2 si riporta la seguente Tabella, relativa al 2021, che cataloga i beni su base regionale¹⁸⁵.

TAVOLA 42

BENI IMMOBILI DEL DEMANIO MARITTIMO¹⁸⁶

REGIONE	Totale Beni Demaniali	Totale Mq Superfici
Abruzzo	4.018	7.686.313
Basilicata	524	8.026.263
Calabria	13.052	55.739.924
Campania	10.219	19.579.722
Emilia-Romagna	7.109	21.018.119
Friuli-Venezia Giulia	2.820	37.525.827
Lazio	10.217	16.066.325
Liguria	10.963	19.442.816
Marche	5.622	8.190.621
Molise	4.170	5.121.810
Puglia	14.468	51.031.617
Sardegna	17.407	329.646.115
Sicilia	18.329	65.145.460
Toscana	10.667	24.997.573
Veneto	5.884	118.292.690
Totale complessivo	135.469	787.511.195

Fonte: MIMS

¹⁸⁴ La citata Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato nella stessa Delibera ha, peraltro, evidenziato come, sul piano gestionale, sia necessario il completo inserimento nel Portale dei dati geometrici delle aree e dei manufatti demaniali oggetto di concessione, al fine di consentire una più puntuale conoscenza dei beni in questione ed identificare eventuali utilizzi non autorizzati o difformi degli stessi.

¹⁸⁵ In virtù dell'autonomia amministrativa degli enti gestori, i dati afferenti alle concessioni ed ai canoni dovuti sono direttamente inseriti dalle Amministrazioni dello Stato e locali che gestiscono il Demanio marittimo e rilasciano le concessioni. Pertanto, il MIMS non opera alcuna modifica e/o correzione delle informazioni immesse dalle Amministrazioni competenti. Il Portale, tuttavia, non prevede l'acquisizione del "valore economico" dei beni demaniali marittimi.

¹⁸⁶ Per coerenza con gli anni precedenti si riportano i dati tratti dal sistema SID2. Le uniche variazioni rispetto al 2020, per i beni censiti sul sistema SID2, si riferiscono al Lazio e alla Sicilia con un bene in meno per ognuna. Le variazioni in termini di superficie sono praticamente insignificanti (-220 mq per il Lazio, -358 mq per la Sicilia).

Le tavole che si succedono riportano i dati relativi ai soli fabbricati censiti sul sistema SID2 ripartiti per Regioni.

TAVOLA 43

FABBRICATI RICOMPRESI NEL DEMANIO MARITTIMO NEL 2021

Regione	Numero fabbricati	Superficie fabbricati
Abruzzo	2.369	165.259
Basilicata	293	16.608
Calabria	6.245	660.691
Campania	4.497	711.154
Emilia-Romagna	3.687	255.093
Friuli-Venezia Giulia	1.339	691.069
Lazio	6.955	658.481
Liguria	5.551	1.770.084
Marche	3.458	313.835
Molise	1.194	199.475
Puglia	5.315	13.940.785
Sardegna	2.667	408.515
Sicilia	8.842	1.273.213
Toscana	6.317	909.204
Veneto	3.962	744.759
Totale complessivo	62.731	22.718.233

Fonte: MIMS

La tavola che segue si riferisce al pagamento dei canoni erariali e riporta la situazione attuale rilevata dal sistema, cioè senza gestione della scadenza automatizzata delle concessioni, con l'indicazione dei valori rispettivamente dei canoni dovuti, di quelli inseriti dagli Enti gestori come versati tramite il modello F24 ELIDE e di quelli versati al di fuori dell'F24.

TAVOLA 44

IMPORTI CANONI ERARIALI 2021

(in euro)

Regione/Uso concessioni	Numero concessioni	Canone Richiesto MA11	Canone Versato F24 ELIDE	Canone versato fuori F24 ELIDE	Totale Canone versato
Abruzzo	1.315	6.324.714	4.294.580	584	4.295.164
Basilicata	185	754.855	644.457	402	644.859
Calabria	2.486	9.011.833	6.061.036	42.597	6.103.633
Campania	2.778	12.337.211	8.699.975	8.358	8.708.333
Emilia-Romagna	2.668	13.698.848	11.907.062	5.146	11.912.208
Friuli-Venezia Giulia	1	17.958	0	0	17.958
Lazio	1.686	7.886.092	5.911.188	4.531	5.915.719
Lazio (Ag. Dem. Roma Capitale)	73	1.205.777	720.460	4	720.464
Liguria	3.595	13.164.195	10.256.831	66.675	10.323.506
Marche	2.079	6.883.232	4.796.672	23.391	4.820.063
Molise	206	1.386.243	799.893	8.879	814.984
Puglia	2.530	11.754.781	7.072.125	15.091	7.087.216
Sardegna	2.439	9.125.799	5.657.542	9.708	5.685.250
Sicilia	46	1.041.227	640.792	44	640.836
Toscana	3.029	14.674.274	12.904.425	7.133	12.911.558
Veneto	4.416	14.164.452	11.521.433	53.314	11.574.747
Cantieristica navale	24	24.848	8.836	406	9.242
Dipartimento nautico	2.709	1.177.694	766.266	9.580	775.846
Turistico ricreativo	700	9.762.820	8.842.065	1.046	8.843.111
Mancante	7	37.332	9.035	0	9.035
Null	8	17.528	0	72	72
Pesca ed Acquacoltura	285	590.534	445.898	3.990	48.888
Produttivo e Industriale	318	566.080	326.448	4.323	330.771
Tutela ambientale	7	21.338	2.866	4	2.870
Vario	358	1.966.274	1.120.016	33.891	1.153.907
Totale complessivo	29.532	123.431.498	91.888.478	245.860	92.134.339

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIMS

Le informazioni concernenti il 2021 sono state fornite con un format diverso da quello degli anni precedenti, per cui il confronto con il 2020 genera qualche incertezza. Ad ogni buon conto, i canoni richiesti, che rappresentano il dato più omogeneo, nel 2020 ammontavano a poco più di 111 milioni, mentre lo scorso anno avrebbero superato i 123 milioni, con un aumento di oltre 12 milioni. Dal canto loro, pur se con le dovute riserve, anche gli importi dei canoni versati nel 2021, pari a circa 92 milioni complessivi, risulterebbero aumentati, mostrando un incremento di circa 14,5 milioni rispetto ai canoni versati “certificati”, che nel 2020 ammontavano a 77,6 milioni, e di 13,8 milioni in rapporto ai canoni versati “dichiarati”, pari lo scorso anno a circa 78,3 milioni¹⁸⁷.

La tematica delle concessioni del demanio marittimo è stata approfonditamente analizzata anche dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato nella delibera n. 20/2021/G, adottata nella camera di consiglio del 30/11/2021, che ha osservato come l'aggiornamento del Sistema informativo sia risultato particolarmente carente nella parte relativa all'inserimento dei canoni di concessione, tanto che, in sede di analisi dei dati molti degli scostamenti registrati sono risultati dei “falsi positivi” dovuti, nella maggioranza dei casi, al mancato inserimento degli importi incassati da parte degli enti gestori. Il MIMS ha replicato facendo presente che attualmente, gli importi vengono aggiornati automaticamente e gli eventuali pagamenti effettuati con indicazione di codici errati sono associati direttamente alle relative annualità nel Sistema a seguito dell'attivazione di apposite funzionalità tecnico-operative. I dati comunicati in occasione della presente relazione non sembrano, tuttavia, ancora stabilizzati e la metodologia utilizzata suscita qualche perplessità, soprattutto per quanto riguarda il coinvolgimento delle altre Amministrazioni competenti¹⁸⁸.

Ad ogni modo, gli importi delle riscossioni in un settore notoriamente caratterizzato dalle continue proroghe e dai valori non aggiornati dei canoni, risultano sempre molto distanti dai volumi di affari stimati, soprattutto per il settore turistico-ricreativo, in non pochi miliardi¹⁸⁹.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (sempre nella citata delibera n. 20/2021/G) ha messo bene in evidenza, in proposito, come “...un quadro di frammentarietà della normativa e delle competenze amministrative caratterizzato, anche, dalla separazione tra la titolarità delle responsabilità nel rilascio delle concessioni (affidata agli enti territoriali) e la titolarità dei proventi pubblici che ne derivano (in capo allo Stato)... in concorso con altri fattori di criticità, incide negativamente sulla gestione dei beni del demanio marittimo turistico-ricreativo, in particolare sul livello delle entrate e sul loro controllo, richiedendo l'adozione di opportune misure correttive...”, e come sussista “la necessità di una revisione complessiva del sistema delle concessioni demaniali”.

La Sezione ha, altresì, precisato che “In un'ottica complessiva di riforma, tra le linee direttrici dovrebbe prevedersi la correlazione dell'entità dei canoni alla redditività potenziale delle aree

¹⁸⁷ Per un maggiore livello di dettaglio si rinvia alle relazioni degli anni scorsi. Occorre ricordare, in ogni caso, che il persistente disallineamento temporale tra le banche dati dei vari soggetti interessati all'attività di riscossione fa sì che i canoni versati possano presentare un risultato difforme da quello riportato nel sistema SICOGE della Ragioneria generale dello Stato.

¹⁸⁸ La citata Sezione centrale di controllo ha, difatti, invitato il Gestore del “Portale del mare” a vigilare sull'operato delle Amministrazioni locali coinvolte affinché eseguano un corretto, puntuale e tempestivo aggiornamento dei dati richiesti dalla banca dati e ha raccomandato alle Amministrazioni interessate (Rgs, Agenzia delle entrate, Agenzia del demanio, etc.) un'attenta analisi del flusso dei dati utilizzati allo scopo di individuare e rimuovere le cause delle discrasie rilevate. Le Amministrazioni interessate hanno confermato la disponibilità ad avviare specifici tavoli tecnici per l'eventuale implementazione di apposite funzionalità nel Portale al fine di rendere il Sistema informativo uno strumento interoperabile con le varie banche dati della Pubblica Amministrazione. Allo stato attuale non sembra, però, che l'aggiornamento dei dati presenti sul Portale abbia portato alla risoluzione di tutti i casi dubbi con lo scioglimento delle relative “riserve”; cosa che di fatto sembra rendere incomplete le informazioni presenti sul nuovo sistema SID3.

¹⁸⁹ Uno studio Nomisma relativo al 2016 li quantificava attorno ai 15 miliardi. È da dire, peraltro, che i dati delle riscossioni acquisiti dall'Agenzia delle entrate per il tramite del MEF per il codice tributo MA11 riportano per il 2021 introiti pari a circa 114,5 milioni. Il dato, tuttavia, essendo stato quantificato sulla base di criteri diversi da quelli utilizzati dal Ministero, non sembra direttamente confrontabile né con la cifra di circa 92 milioni quantificati in termini di canone versato attraverso il sistema SID2.

*date in concessione attraverso una revisione dei valori unitari, sulla base anche della destinazione d'uso dei singoli beni concessi*¹⁹⁰.

Nonostante i richiami dell'UE, l'attenzione dei media, delle magistrature amministrative e della stessa Corte costituzionale¹⁹¹, gli interventi del legislatore potenzialmente risolutivi nell'enunciato, sono rimasti finora privi di effetto nella sostanza. Si rammenta, in proposito, che la legge di bilancio per il 2019¹⁹² aveva finalmente stabilito la revisione del sistema delle concessioni, soprattutto di quelle balneari, ma la stessa legge ha prorogato le concessioni in essere fino a tutto il 2033, mentre il dPCM attuativo della norma non è stato emanato e nel 2020, a seguito della pandemia da Covid-19, il cd. "decreto rilancio" ha "congelato" la situazione¹⁹³.

Le più recenti pronunce del Consiglio di Stato hanno quindi cercato di sbloccarla per altra via. Infatti, le sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021, rese dall'Adunanza Plenaria proprio in tema di concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative, hanno disposto la diretta disapplicazione da parte dei giudici e della P.A. delle norme attuali (in particolare della citata moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19) e persino di quelle future in contrasto con l'art. 49 TFUE e l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE¹⁹⁴. Al fine di evitare l'impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni, il Consiglio di Stato ha, peraltro, stabilito che le stesse continuino ad essere efficaci fino al 31 dicembre 2023, anche per dare il tempo alle amministrazioni di predisporre le necessarie procedure di gara e *"nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea"*¹⁹⁵.

A tali pronunce risulta essersi sostanzialmente conformata l'azione del governo, che ha dato il massimo impulso alla tematica della tutela e della promozione della concorrenza includendola tra le riforme abilitanti del PNRR. L'obiettivo dichiarato è quello di rispettare la cadenza annuale della legge per il mercato e la concorrenza. Per quanto concerne in particolare il settore turistico-ricreativo, la proposta emendativa al disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (A.S. 2469) adottata (anche se con qualche specifica di non poco conto¹⁹⁶) nello

¹⁹⁰ La predetta Sezione centrale ha, inoltre, osservato che *"le disfunzioni gestionali paiono, per altra parte, superabili mediante l'individuazione, sul piano normativo, di un unico termine temporale per il pagamento dei canoni demaniali marittimi, con contestuale definizione di criteri certi ed omogenei per la determinazione del numero massimo di rateizzazioni annue ed i relativi termini di pagamento."*

¹⁹¹ Si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte costituzionale n. 180/2010, n. 340/2010 e n. 213/2011.

¹⁹² Il legislatore nei commi da 675 a 684 della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di bilancio 2019), ha dedicato ampio spazio alle concessioni del demanio marittimo prevedendo una generale revisione del sistema. Il comma 677 ha stabilito la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari. Tuttavia, ha sancito una ulteriore proroga per un periodo di quindici anni a decorrere dal 1° gennaio 2019; periodo al termine del quale verranno applicate le nuove disposizioni.

¹⁹³ Il comma 2 dell'articolo 182, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è intervenuto sul tema delle concessioni demaniali marittime prevedendo una sospensione dei procedimenti amministrativi volti alla nuova assegnazione delle concessioni demaniali marittime o alla riacquisizione al patrimonio pubblico delle aree demaniali.

¹⁹⁴ La Corte di giustizia UE aveva già censurato la precedente proroga delle concessioni al 2020 (sentenza del 14 luglio 2016, causa C- 458/14) per violazione della direttiva UE 2006/123/CE (cosiddetta direttiva Bolkestein), in relazione alla violazione del principio della libera concorrenza con la conseguente necessità di procedere a nuovi affidamenti con una gara pubblica.

¹⁹⁵ Il Consiglio di Stato ha, inoltre, indicato alcuni principi di massima a cui attenersi nello svolgimento delle gare, che da un lato dovranno evitare ipotesi di preferenza "automatica" in favore dei gestori uscenti, ma dall'altro, nell'ambito della valutazione della capacità tecnica, potranno valorizzare l'esperienza professionale acquisita da chi ha già svolto attività di gestione. A tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti dovrà, altresì, essere riconosciuto uno specifico indennizzo. Secondo i giudici amministrativi, inoltre, la misura dei canoni concessori dovrebbe formare oggetto della procedura competitiva, al fine di stabilire un congruo rapporto tra il canone e il reale valore economico del bene demaniale. Infine, per evitare la preclusione dell'accesso al mercato, le sentenze sottolineano l'opportunità dell'introduzione di un limite normativo alla durata delle concessioni.

¹⁹⁶ Viene ammessa, ad esempio, previa definizione dei necessari presupposti, la possibilità di frazionamento in piccoli lotti di alcune aree demaniali per favorire le micro e piccole imprese e gli enti del terzo settore. Inoltre, la durata delle singole concessioni non viene esattamente predeterminata, ma viene individuato un termine generico e variabile nel

scorso febbraio dal Consiglio dei ministri, non prevede nessuna proroga oltre il 31 dicembre 2023¹⁹⁷ e stabilisce che, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, il governo provvederà a adottare i conseguenti decreti legislativi di attuazione¹⁹⁸.

4.3. Valorizzazione e dismissione di beni immobili

4.3.1. Vendita di beni immobili

Nel corso del 2021, è proseguita l'attività di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico svolta dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze¹⁹⁹, con il coinvolgimento degli altri soggetti istituzionali competenti (Agenzia del demanio, Ragioneria Generale dello Stato, Invimit SGR, Cassa Depositi e Prestiti e Ministero della difesa). Tale attività ha riguardato, in particolare, l'attuazione del Piano di cessione immobili pubblici, previsto dall'articolo 1, commi 422 – 433, della legge 30 dicembre 2018, n.145 (legge di bilancio 2019), approvato con dPCM del 10 luglio 2019²⁰⁰; piano che, secondo quanto comunicato dal MEF, è in corso di aggiornamento essendo ormai trascorso il primo termine triennale di attuazione.

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 complessivi²⁰¹. Per l'anno 2021 e il successivo triennio 2022-2024, le previsioni pubblicate nella NaDEF 2021 e confermate da RGS/IGECOFIP, nel febbraio 2022, ammontano a 826 milioni per il 2021²⁰², 852 milioni per il 2022, 805 milioni per il 2023 e 715 milioni per il 2024, come evidenziato dalla tavola che segue.

periodo di tempo necessario per garantire al concessionario l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti autorizzati dall'ente concedente. Sono, tuttavia, vietati proroghe e rinnovi automatici.

¹⁹⁷ Fatte salve quelle rilasciate seguendo le procedure di evidenza pubblica che potranno scadere anche oltre il 2023.

¹⁹⁸ Il Ministero continua a ribadire la necessità di una revisione in aumento dei valori unitari dei canoni e dell'adozione di un criterio di determinazione dell'entità del canone basato, oltre che sulla natura del bene (terreno o fabbricato), sulla superficie e sulla volumetria impegnata, nonché sul tipo d'uso (stabilimento balneare, ristorante, rivendita commerciale ecc.). Inoltre, sempre secondo l'Amministrazione, sarebbe opportuno aggiornare la normativa sul pagamento dei canoni prevedendo l'obbligo di pagamento prima dell'avvio della stagione turistica, cioè entro il mese di maggio, con sospensione immediata della concessione e significative sanzioni pecuniarie specie in caso di recidiva.

¹⁹⁹ Al Ministero dell'economia e delle finanze spettano, tra le altre, le funzioni e i compiti in materia di patrimonio statale (cfr. artt. 23, commi 2 e 24, comma 1, lett. a), d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300).

²⁰⁰ Il Piano di cessione di immobili pubblici prevede vendite per 950 milioni nel 2019 e per 150 milioni nel 2020 e nel 2021 con l'obiettivo di conseguire introiti per un importo complessivo non inferiore a 1,25 miliardi nel triennio 2019-2021. Nel Piano sono ricompresi immobili di proprietà dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali, che sono stati individuati con d.m. 28/6/2019 del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dell'Agenzia del demanio; immobili di proprietà dello Stato in uso al Ministero della difesa, diverso dall'abitativo, non più necessari alle proprie finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione, individuati con d.m. 14/6/2019 del Ministro della difesa, sentita l'Agenzia del demanio; immobili ad uso diverso da quello abitativo di proprietà degli enti territoriali ed altre pubbliche amministrazioni, come definite ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, che i suddetti enti possono proporre ai fini dell'inserimento nel piano di cessione. Nel piano è ricompresa anche la creazione di uno o più fondi di investimento immobiliare *ad hoc*, promossi dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'articolo 33, comma 8-ter, del d.l. n. 98/2011, gestiti da Invimit SGR S.p.A., la società di gestione del risparmio partecipata al 100 per cento dal MEF, ai quali apportare immobili pubblici, liberi o locati a privati, in vista della successiva vendita delle quote a una serie di investitori qualificati da essa individuati.

²⁰¹ Fonte NaDEF 2021, dati confermati da DRGS/IGECOFIP, nel febbraio 2022.

²⁰² Il dato del 2021 è un dato di previsione, in quanto il consuntivo relativo al 2021 non era ancora stato reso disponibile da ISTAT al momento dell'acquisizione delle informazioni da parte del MEF. I dati relativi agli anni dal 2021 in poi sono dunque meramente previsionali e non si può fare a meno di osservare come siano soggetti a forti oscillazioni. Tali variazioni sono da attribuire in parte all'oggettiva complessità della materia e in parte alla metodologia utilizzata. Il Dipartimento del tesoro ha evidenziato che i dati sono tratti da fonte NaDEF e confermati da RGS/IGECOFIP. Come già riportato nella relazione dello scorso anno, la RGS ha a sua volta precisato che per i dati di consuntivo la fonte è l'ISTAT che attinge le informazioni di base dai rendiconti degli enti per gli anni di cui si dispone dei consuntivi, mentre per l'ultimo anno i dati vengono stimati sulla base dei preconsuntivi. Per i dati di previsione, invece, le stime sono formulate da RGS/IGECOFIP tenendo conto sia dell'andamento storico della variabile, sia di quanto previsto dalle norme in materia di dismissioni immobiliari (come nel caso del Piano straordinario di dismissioni immobiliari 2019-2021).

TAVOLA 45

DISMISSIONI IMMOBILIARI (DATI 2021)

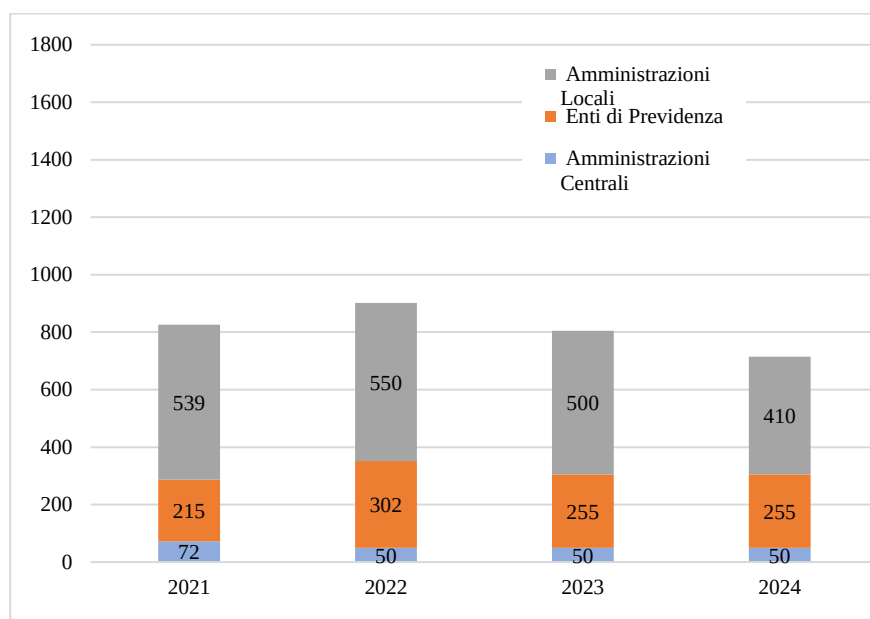
(in milioni)

Sotto-settori	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Amministrazioni Centrali</i>	41	83	72	50	50	50
<i>Amministrazioni Locali</i>	765	711	539	500	500	410
<i>Enti di Previdenza</i>	172	151	215	302	255	255
Totale dismissioni	978	945	826	852	805	715

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

GRAFICO 7

DISMISSIONI IMMOBILI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

Anche l'Agenzia del demanio²⁰³, nel corso del 2021 ha proseguito nell'azione volta al conseguimento degli obiettivi stabiliti nella Convenzione con il MEF e all'attuazione del Piano straordinario di dismissione degli immobili pubblici introdotto dal sopra citato art. 1, comma 422 e segg., della legge di bilancio 2019. Nonostante il perdurare dello stato di emergenza Covid-19, che ha rallentato lo svolgimento delle procedure, sono state realizzate nell'anno di riferimento vendite pari a circa 39,5 milioni. Si rammenta, in proposito, che nel 2019 era stato definito un portafoglio di 420 immobili del valore di circa 420 milioni²⁰⁴, potenzialmente proponibile per la

²⁰³ In base all'art. 65, del d.lgs. n. 300 del 1999, ed all'art. 2 dello Statuto, all'Agenzia del demanio sono attribuiti i compiti relativi all'amministrazione dei beni immobili dello Stato e, tra gli altri, le cartolarizzazioni di immobili pubblici, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico ed il trasferimento a titolo gratuito agli Enti locali degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

²⁰⁴ Occorre precisare che le attività tecnico-estimative propedeutiche all'immissione sul mercato degli immobili hanno portato in taluni casi ad aggiornare i valori unitari dei beni, per cui il valore complessivo del pacchetto di immobili si è attestato nel corso del 2021 su circa 414,5 milioni e sarà soggetto a ulteriori oscillazioni in conseguenza dei periodici aggiornamenti delle relazioni estimative.

vendita, prendendo in considerazione tutti i beni manovrabili di proprietà dello Stato gestiti dall'Agenzia²⁰⁵.

Rispetto all'elenco dei 420 beni allegato al citato d.m. 28.6.2019 sono stati inclusi in procedure di vendita, a partire dal 2019, 292 immobili, per un valore complessivo di circa 219 milioni e sono stati ad oggi venduti 87 beni per un incasso totale di circa 58,5 milioni. Per ulteriori 13 beni, aggiudicati a seguito di gara per un valore complessivo di circa 4,8 milioni, si è in attesa della stipula. Molti dei rimanenti 128 beni, tuttavia, presentano criticità connesse alla vendita o sono di scarsa appetibilità per il mercato, tanto che molti tentativi di gara sono stati infruttuosi. Inoltre, sopravvenute esigenze di carattere governativo, l'individuazione di percorsi di valorizzazione alternativi nonché dichiarazioni di inalienabilità da parte del MIC, hanno portato l'Agenzia a chiedere al Ministero di escludere dal Piano 35 beni del valore di circa 144 milioni. In considerazione di tali esclusioni e per le criticità evidenziate, le previsioni di incasso per il 2022 non supererebbero i 20 milioni, con un'inversione della tendenza positiva registrata negli ultimi anni (circa 25,3 milioni nel 2019, 40,7 milioni nel 2020 e quasi 39,5 milioni nel 2021). L'Agenzia ha, altresì, fatto presente di non essere al momento in grado di formulare una previsione per il triennio 2022-2024 a causa del perdurare della situazione di incertezza dovuta alla pandemia e alle ulteriori situazioni critiche sopravvenute.

Occorre ricordare, d'altra parte, che il patrimonio immobiliare dello Stato è caratterizzato da una forte rigidità degli asset, poiché la maggior parte dei fabbricati sono utilizzati dalle stesse pubbliche amministrazioni (77 per cento), mentre gli altri (23 per cento) non sono generalmente in condizioni ottimali, sono in ristrutturazione o sono concessi in uso ad altri soggetti²⁰⁶. Anche per questo i maggiori introiti sono storicamente dovuti a vendite di immobili degli enti previdenziali, e, in parte, degli enti locali. Le previsioni di vendita per gli immobili di proprietà dello Stato dovrebbero essere valutate più realisticamente e coerentemente realizzate.

4.3.2. Altre iniziative finalizzate alla valorizzazione ed alla dismissione degli immobili

Con riferimento alla parte relativa agli immobili del Progetto del Dipartimento del Tesoro denominato *Patrimonio della PA: Immobili, Concessioni e Partecipazioni*, con specifico riferimento alla banca dati Immobili, il Ministero riferisce che nel corso del 2021, è stato ultimato lo sviluppo del nuovo applicativo per il censimento dei beni immobili pubblici, di cui erano state fornite anticipazioni già nella relazione dello scorso anno. Si rammenta, in proposito, che, anziché su aggiornamenti periodici, la nuova modalità di alimentazione della banca dati è basata su una "rilevazione continua", in cui i beni censiti rimangono a sistema e l'aggiornamento viene fatto soltanto sulle eventuali variazioni. Il nuovo applicativo si basa sul principio dell'univocità delle informazioni, condivise tra Amministrazione proprietaria ed eventuali Amministrazioni utilizzatrici. Inoltre, è stata potenziata l'interoperabilità con gli archivi del catasto.

La rilevazione dei dati attraverso il nuovo applicativo è stata avviata nel mese di novembre 2021, mentre nel mese di settembre è stato pubblicato, sul sito del Dipartimento del Tesoro, il Rapporto annuale sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni Pubbliche, che riporta le analisi e i dati dichiarati in occasione della rilevazione del 2018. Hanno comunicato i propri dati oltre 9.000 amministrazioni. Il tasso di adempimento si è attestato all'83 per cento, in crescita di

²⁰⁵ L'elenco è stato proposto al MEF e successivamente allegato al decreto ministeriale del 28 giugno 2019, a cui ha fatto seguito il dPCM del 10.7.2019 di approvazione del Piano triennale di dismissioni 2019-2021. Dai beni proponibili per la vendita sono stati esclusi: gli immobili richiesti dagli Enti locali ai sensi del cd. federalismo culturale (art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 85/2010); gli immobili interessati da piani di razionalizzazione di usi governativi; gli immobili già destinati ad utilizzi sociali (ONLUS, Associazioni, etc.) ovvero istituzionali da parte degli Enti Territoriali; gli immobili già interessati da accordi di valorizzazione e rifunzionalizzazione con Enti Territoriali, salvo i casi in cui questi ultimi hanno assentito alla dismissione; gli immobili per i quali sono state rilevate situazioni tecnico-amministrative ovvero di contesto territoriale particolarmente critiche.

²⁰⁶ Dati 2020.

2 punti rispetto alla rilevazione precedente, grazie anche alla maggiore partecipazione dei comuni più piccoli²⁰⁷.

Gli immobili attualmente censiti sono: oltre 1 milione e 220 mila fabbricati e circa 1 milione e 400 mila terreni. Il rapporto contiene l'aggiornamento della stima del valore dei fabbricati censiti, sulla base della metodologia messa a punto dal Dipartimento, in collaborazione con l'area Modelli di Previsione e Analisi Statistiche di Sogei²⁰⁸.

Il valore patrimoniale complessivo dei fabbricati censiti, per l'anno 2018, è stimato in 297 miliardi di euro (contro i 283 miliardi del censimento precedente basato su dati del 2015).

4.3.3 Invimit SGR S.p.A

La Invimit SGR S.p.A.²⁰⁹, come riferito anche nelle relazioni degli anni scorsi, opera attraverso due tipologie di fondi; un Fondo di Fondi denominato i3-Core e diversi Fondi a gestione diretta, di cui tre con struttura multicomparto. Relativamente ai Fondi a gestione diretta, la società ha istituito, come è noto, i fondi denominati i3-INAIL, i3-Università, i3-INPS, i3-Silver e tre fondi multi-comparto denominati i3-Sviluppo Italia, i3-Regione Lazio e i3-Dante. Oltre ai Fondi suddetti, avvalendosi della facoltà prevista dal comma 8-bis dell'art. 33 del d. n. 98/2011, la SGR ha istituito i Fondi denominati i3 Patrimonio Italia e i3 Valore Italia.

L'azione della società si basa su due tipi principali di attività: la cessione diretta di immobili e la cessione indiretta, basata essenzialmente sulla commercializzazione di quote del Fondo i3-Dante, istituito a fronte di operazioni di apporto da parte di altri Fondi gestiti dalla stessa SGR.

Per quel che riguarda la cessione diretta, in base a quanto riportato dal Ministero, le attività condotte nel periodo 2019-2021 hanno consentito, nonostante l'emergenza sanitaria Covid-19 che anche in questo caso ha rallentato le procedure di alienazione, la realizzazione di aggiudicazioni con plusvalori superiori del 34 per cento rispetto ai valori di apporto, 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 milioni²¹⁰.

L'attività di cessione indiretta, condotta nel 2020 ha consentito di concorrere per circa 248,5 milioni agli obiettivi di finanza pubblica. Nel corso del 2021, a seguito della chiusura del Fondo Dante, sono stati distribuiti circa 250 milioni ai partecipanti, con conseguenti effetti sulla riduzione del debito pubblico²¹¹.

²⁰⁷ Secondo quanto riportano nell'ultimo Rapporto annuale sugli immobili detenuti dalle amministrazioni pubbliche, pubblicato sul sito del Ministero, l'analisi sui dati 2018, che ha avuto ad oggetto immobili di proprietà delle Amministrazioni locali in senso lato, comprendenti cioè Regioni, Comuni, Province, ma anche Università e enti non rientranti nel cosiddetto perimetro ISTAT ("non SI3"), ha evidenziato, in particolare, che il 70 per cento dei fabbricati è risultato di proprietà degli enti locali, il 24 per cento di enti "non SI3", il 3 per cento di enti previdenziali e un analogo 3 per cento delle Amministrazioni centrali. In termini di utilizzo il 72 per cento degli immobili è adibito ad un uso residenziale e commerciale e solo il 21 per cento a finalità istituzionali; il restante 7 per cento risulta non utilizzato. In termini di superficie, tuttavia, gli immobili residenziali rappresentano solo il 15 per cento del totale, mentre i fabbricati utilizzati a fini istituzionali occupano ben l'82 per cento della superficie considerata.

²⁰⁸ Oggetto, inoltre, di confronto tecnico-scientifico con le altre istituzioni operanti nel settore (Agenzia del Demanio, Agenzia delle Entrate – Dipartimento Territorio, ISTAT e SIDIEF - Società della Banca d'Italia).

²⁰⁹ La società «Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio Società per Azioni» è stata istituita con d.m. 19 marzo 2013, ai sensi dell'art. 33, comma 1 del d.l. 6 luglio 2011, 98 (convertito dalla l. 15 luglio 2011, n. 111). Oggetto della S.G.R. è la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, attraverso l'istituzione, l'organizzazione e la gestione di fondi comuni di investimento chiusi immobiliari, così come previsto dagli artt. 33 e 33-bis del d.l. 98/2011. L'Invimit, operativa dal maggio 2013, è stata autorizzata alla prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio, ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 58/1998, è iscritta all'Albo delle società di gestione di portafogli collettivi di cui all'art. 35, comma 1 dello stesso decreto con provvedimento della Banca d'Italia dell'8 ottobre 2013, n. 305.

²¹⁰ I dati si riferiscono al 30 giugno 2021. Invimit ha segnalato, infatti, di non essere in grado di fornire dati aggiornati sui fondi da essa gestiti al 31 dicembre 2021, poiché il processo di chiusura contabile non risulta ancora completato.

²¹¹ Nel 2020 la commercializzazione di quote del Fondo i-3 Dante aveva consentito di concorrere per circa 248,5 milioni agli obiettivi di finanza pubblica.

I dati di gestione relativi al triennio 2019-2021, i cui valori distribuiti tra i vari fondi sono riportati nella tavola che segue, evidenziano, al 31.12.2021, un *Asset Under Management* (AUM) di quasi 1,7 miliardi. Il portafoglio complessivo conta circa 340 immobili, prevalentemente localizzati nel centro-nord Italia, con una tipologia di utilizzo bilanciata tra le diverse destinazioni d'uso. 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 distribuzioni a favore dei partecipanti pubblici, a seguito della conclusione dell'operazione "Dante".

TAVOLA 46

AUM	2019	2020	2021 Exp
i3 INAIL	108.531	122.705	113.290
i3 REGIONE LAZIO	253.703	248.701	183.774
i3 UNIVERSITA'	73.628	67.744	64.238
i3 PATRIMONIO ITALIA	509.896	512.130	507.903
i3 SVILUPPO ITALIA 8 QUATER	83.287	78.240	76.902
i3 SVILUPPO ITALIA 8 TER	75.868	70.062	64.026
i3 INPS	501.690	522.968	312.746
i3 VALORE ITALIA	10.210	9.118	9.353
i3 SILVER	22.997	23.113	22.755
i3 ATER		31.665	31.752
i3 DANTE		258.928	261.522
Totale Fondi Immobiliari	1.639.810	1.945.374	1.648.261
Totale Fondo dei fondi	15.155	8.713	23.795
Totale	1.654.965	1.954.087	1.672.056

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze

Sulla base delle stime²¹² di pre-chiusura, al 2021, gli utili conseguiti nel triennio in esame dalla SGR ammontano a complessivi 7,3 milioni, mentre le Commissioni attese ammontano a 9,1 milioni²¹³. Nel complesso, risulterebbe conseguito un obiettivo di *budget* del 96 per cento circa. I costi del personale e degli organi sociali, per il 2021, sono pari a circa 4,3 milioni, con un valore inferiore, rispetto a quanto previsto nel *budget* 2021, di oltre 500 mila euro. I costi generali attesi ammontano a circa 1 milione di euro, inferiori sia all'esercizio precedente, sia alle previsioni di *budget*. I costi strategici ammontano a 20 mila euro, inferiori sia al dato 2020, sia alle previsioni di *budget*. Complessivamente, pur rilevando un lieve incremento dei costi, rispetto allo scorso esercizio, la Società ha conseguito, anche per il 2021, l'obiettivo di efficientamento previsto dall'art. 19, co. 5, del d.lgs. n. 175/2016.

Con riferimento ai dati previsionali relativi al triennio 2022-2024, la SGR ha segnalato che, in data 30 dicembre 2021, sono stati rinnovati gli organi sociali e pertanto la SGR sta pianificando le attività per la predisposizione del nuovo Piano Industriale. La SGR ha fatto presente, infine, che è in corso di aggiornamento il *budget* per l'esercizio 2022, con previsioni di valorizzazione sia dei processi di investimento, sia di dismissione, con effetti positivi sul risultato di esercizio e il rispetto dell'obiettivo di efficientamento dei costi.

²¹² Si tratta, come precisato dalla SGR, di una prima stima di chiusura in corso di verifica e come tale soggetta a modifica.

²¹³ Le commissioni di gestione ricorrenti sono, sostanzialmente, in linea con il 2020, mentre diminuisce la componente non ricorrente, che nel 2020 annoverava le *fee* correlate al collocamento delle quote del Comparto Convivio, nell'ambito dell'operazione Dante.

In conclusione, l'attività di Invimit nel 2021 sembra essersi attestata su risultati positivi anche nel 2021, dopo un periodo iniziale molto critico. Il miglioramento è dovuto soprattutto alle attività di cessione indiretta, in esito alla chiusura dell'operazione "Dante", mentre restano tutto sommato contenuti i risultati conseguiti attraverso la cessione diretta (47 milioni nel 2021) ancorché molto migliori di quelli ottenuti negli anni precedenti ²¹⁴.

4.3.4. Ministero della difesa

Con riferimento all'attività svolta dal Ministero della difesa, diretta a razionalizzare il proprio patrimonio immobiliare, si rammenta che in esecuzione dell'Obiettivo Operativo OB 05 "Approvazione di un piano strategico di razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale", assegnato al Capo del IV del Reparto nel dicembre 2018 nell'alveo dell'Obiettivo Strategico - OBS 008 - deputato alla razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale della Difesa, sono state individuate circa 1.400 strutture sulle quali intervenire ²¹⁵. Tra di esse un totale di 331 immobili/porzioni di immobili alienabili, dei quali 225 che potrebbero essere direttamente dismessi e 106 da dismettere previa ricollocazione di funzioni residuali per le quali sono attualmente utilizzati ²¹⁶.

Con riferimento al patrimonio infrastrutturale non residenziale, lo scorso anno, ai fini delle dismissioni, il Ministero ha concluso 3 Protocolli d'intesa con altrettante amministrazioni comunali ²¹⁷ e avviato le pratiche per la cessione definitiva, all'Agenzia del demanio, di 27 immobili o aliquote di compendi, mentre per quanto riguarda il patrimonio infrastrutturale residenziale (essenzialmente alloggi di servizio) sono stati realizzati introiti per circa 7,2 milioni (1,2 milioni in più rispetto allo scorso anno) ²¹⁸.

In merito all'alienazione degli alloggi di servizio del Ministero della difesa non più utili ai fini istituzionali (art. 306 del d.lgs. 66/2010) la Direzione dei lavori e del demanio, ufficio Generale dismissioni Immobili, confermato che si sta provvedendo all'alienazione di 2.777 alloggi ²¹⁹: Sinora sono state vendute 1.272 unità abitative (79 in più rispetto allo scorso anno) ²²⁰. Attualmente risultano ancora da alienare 1.505 unità abitative, di cui 418 (29 in meno rispetto al 2020) occupate da concessionari e 1.087 (91 in meno rispetto al 2020) libere. Dall'avvio dell'attività di alienazione, sono stati realizzati introiti per un importo di circa 186,1 milioni (7,2 milioni in più rispetto al 2020).

Come già riferito lo scorso anno, le 418 unità immobiliari occupate presentavano problematiche che ne ostacolavano l'alienazione. Per 213 alloggi i concessionari avevano chiesto la continuazione della conduzione per cinque/nove anni in locazione, secondo quanto previsto

²¹⁴ Nel 2017 non risultavano essere state effettuate vendite da parte dei Fondi e che nel DEF 2018 erano state previste, con riferimento allo stesso anno, vendite per circa 126 milioni contro i 21,7 milioni effettivamente introitati.

²¹⁵ Dopo aver escluso strutture già inserite in altri programmi di dismissione (c.d. federalismo demaniale, protocolli d'intesa, valorizzazione tramite Società Difesa Servizi, cessione ad altre Amministrazioni dello Stato per ridurre i fitti passivi), strutture non attive (opere difensive, fortificazioni permanenti), aree addestrative, strade militari e installazioni in uso ad altri Dicasteri,

²¹⁶ I costi delle ricollocazioni secondo il Ministero, sulla base di una sommaria valutazione, ammontano a circa 600 milioni.

²¹⁷ Protocolli d'Intesa sono stati sottoscritti con il Comune di Pomezia per la razionalizzazione di immobili militari presenti sul territorio comunale; il Comune di Vittorio Veneto per la valorizzazione di cinque aree militari dismesse; il Comune di Chioggia per il recupero e la valorizzazione del Forte San Felice.

²¹⁸ Il Ministero ha comunicato di essersi dotato di un sistema denominato Ge.Pa.D.D. ("Gestione del Patrimonio Demaniale della Difesa"), nel quale sono censiti i dati tecnici e catastali dei "compendi" (caserme, aeroporti, aree addestrative ecc.), al fine di supportare il processo decisionale dei vertici dell'amministrazione.

²¹⁹ Dei 3.022 alloggi inizialmente individuati con decreto 14/2/5/2010 del 22.11.2010, ne sono stati espunti 266 ed ulteriori 64 sono di prossima espunzione, a fronte di un'integrazione di 45 alloggi. Residuano dunque 2.777 alloggi da porre in vendita (l'art. 306 c. 3 del d.lgs. n. 66/ 2010 -Codice dell'Ordinamento Militare- prevede il raggiungimento del numero minimo di 3000 alloggi da alienare).

²²⁰ 689 immobili occupati sono stati ceduti ai concessionari che hanno esercitato il diritto di prelazione, mentre 583 altri immobili sono stati alienati tramite procedure d'asta (537 venduti singolarmente e 37 attraverso il sistema dei "blocchi" con tre soli atti di compravendita).

dall'art. 404 c. 14 del D.P.R. n. 90 del 2010, ma sussistevano dubbi interpretativi concernenti la decorrenza del termine iniziale del contratto di locazione, che avevano ostacolato il processo di alienazione. Tali dubbi sono stati risolti, a seguito di apposito parere reso dall'Avvocatura dello Stato²²¹, sicché sono ora in fase di implementazione le procedure di vendita. Per altri 69 alloggi la procedura, come già riportato nella precedente relazione, aveva subito un rallentamento poiché i concessionari avevano manifestato interesse per conoscere il valore relativo all'acquisto del diritto di usufrutto (semplice o con accrescimento) generando ulteriori problematiche interpretative²²². Il Ministero, decidendo caso per caso, ha ritenuto di dover avviare la procedura sulla base di entrambe le modalità previste dalla normativa vigente inviando ai conduttori le prime 53 comunicazioni. Tuttavia, le procedure sono state sospese a seguito del parere reso dall'Avvocatura dello Stato, che ha reso necessario ricalcolare il valore dell'usufrutto²²³. Attualmente sono in via di finalizzazione i contratti di compravendita con 6 conduttori che hanno aderito al nuovo valore di usufrutto. Per altri 136 alloggi si sono, peraltro, manifestate ulteriori criticità²²⁴.

Persistono, per cause già evidenziate nella relazione dello scorso anno, cui sui fa rinvio, criticità anche per le 1.087 unità immobiliari residenziali libere. Infatti, solo 25 alloggi risultano aggiudicati tramite asta e sono prossimi alla conclusione dell'iter di vendita e solo altri 47 verranno inseriti per la prima volta nei bandi d'asta. Al contrario, ben 876 alloggi risultano non ancora aggiudicati, nonostante siano stati posti in vendita anche in più turni d'asta²²⁵. Infine, per 139 alloggi ancora non si intravede la possibilità di procedere alla vendita per problematiche tecnico/amministrative. Tuttavia, sono in via di superamento le difficoltà connesse con l'emergenza Covid-19.

4.3.5. Valorizzazione del patrimonio immobiliare gestito dall'Agenzia del demanio

L'attività svolta nel corso del 2021 dall'Agenzia si è concentrata sull'attuazione degli indirizzi espressi nei documenti di programmazione, che puntano a un approccio strategico alla valorizzazione del patrimonio pubblico, economica, sociale e culturale, secondo reti tematiche. In particolare, sono state promosse nuove iniziative di valorizzazione, quali 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

²²¹ L'Avvocatura erariale si è espressa per prendere a riferimento la data di sottoscrizione del rogito come previsto dall'art. 404 c. 14 del d.P.R. n. 90/2010 e non la data del decreto di trasferimento al patrimonio disponibile dello Stato, così come riportato all'art. 405 c. 4 del medesimo d.P.R.

²²² I dubbi erano riconducibili, in sintesi, all'esistenza di differenti normative applicabili per il calcolo delle due tipologie di usufrutto (semplice e con accrescimento). Infatti, il calcolo del valore dell'usufrutto semplice è stabilito (ex art. 403, co. 5 del d.P.R. n. 90/2010) da un algoritmo definito dal Ministero della difesa di concerto con l'Agenzia del Demanio (determinato in base al canone di conduzione e all'aspettativa di vita dei conduttori acquirenti), mentre il calcolo dell'usufrutto con accrescimento è regolato dalla normativa nazionale (artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 346/1990 con applicazione dei coefficienti previsti dal d.m. 21 dicembre 2015 del MEF), che non prende in considerazione il canone di conduzione risultando meno vantaggioso per l'acquirente. La variante normativa proposta dal Ministero, tesa a valutare l'usufrutto con accrescimento con le stesse modalità utilizzate per il calcolo del normale usufrutto, non ha tuttavia avuto esito e, pertanto, l'amministrazione della Difesa ha avviato la procedura sulla base delle due differenti modalità previste dalla normativa vigente.

²²³ Tenendo conto anche dell'aspettativa di vita del coniuge dell'acquirente e, per l'usufrutto con accrescimento, dell'età del più giovane tra i titolari del diritto di usufrutto.

²²⁴ Per 45 alloggi è stata notificata ai concessionari la perdita dei diritti di cui all'art. 404, co. 5 del d.P.R. n. 90/2010 e si è in attesa della comunicazione di avvenuto rilascio degli alloggi. Tuttavia, tenuto conto delle numerose istanze di acquisto da parte degli occupanti *sine titolo* e in considerazione dell'attuale situazione socio-economica connessa alla crisi pandemica in corso, il Ministero ha proposto da tempo una variante normativa al citato art. 404, ancora *in itinere*, finalizzata alla riapertura dei termini di decorrenza per l'esercizio della prelazione che consenta agli occupanti di poter esercitare nuovamente tale diritto, limitatamente all'acquisto della sola proprietà. Per 91 alloggi, ancora non si intravede la possibilità di procedere all'invio della lettera di prelazione a causa di criticità tecnico/amministrative e legali che ne impediscono l'alienazione.

²²⁵ 371 in successivi tre turni d'asta, 500 in due turni e 5 in un turno.

concessione di valorizzazione (previsto dall'art. 3-bis del d.l. n. 351/2001²²⁶, come modificato dall'art. 3, comma 14, della legge n. 135/2012²²⁷). Si tratta, infatti, di una formula che da ampio spazio all'incentivazione del partenariato pubblico-privato, oltre che alla possibilità di varianti urbanistiche e nuove destinazioni, funzionali alle attività di dismissione o di messa a reddito degli immobili.

Sotto tale profilo si pone in primo piano il progetto Valore Paese Italia, che si inquadra nell'Intesa Istituzionale, siglata a fine 2020, tra l'allora MiBACT (oggi MIC), ENIT, Difesa Servizi S.p.A. e Agenzia del demanio, a cui partecipano anche il MiTur, in seguito al riordino delle competenze, ed altri soggetti, come ANAS, FS, FPC, il mondo del turismo lento e della mobilità dolce²²⁸.

Per quanto riguarda le altre concessioni di valorizzazione, l'Agenzia ha comunicato che il 20 dicembre 2021 sono stati pubblicati i bandi di concessione/locazione di valorizzazione di 22 immobili, distribuiti su tutto il territorio nazionale e afferenti alle reti tematiche Fari, torri e edifici costieri, Cammini e Percorsi, Dimore²²⁹. E', inoltre, proseguito il monitoraggio delle iniziative avviate nelle precedenti annualità e messe a gara a partire dal 2015 attraverso lo strumento della concessione di valorizzazione/locazione (22 immobili) e della concessione/locazione in uso gratuito ex art. 11 co. 3 d.l. n. 83/2014 (9 immobili)²³⁰.

4.4. Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato

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. La Tabella inviata dall'Agenzia, ripresa nella tavola 48 della presente relazione, si mantiene su un orizzonte temporale che arriva fino al 2030, senza ulteriori spostamenti in avanti per la realizzazione dei risparmi previsti. Preso atto di ciò, non si può che ribadire come il rilievo del Piano di razionalizzazione - pur sempre valido e ineludibile in un'ottica di sana gestione della cosa pubblica, che ci si auspica anzi possa essere implementato e aggiornato, anche sulla base delle opportunità offerte dal lavoro a distanza - si sia progressivamente ridimensionato dal punto di vista dei risultati economici, giacché la normativa di riferimento (il d.l. n. 66/2014) aveva fissato alla fine del 2016 il termine per il raggiungimento dell'obiettivo del Piano, consistente nel dimezzamento della spesa per locazioni passive all'epoca sostenute dall'amministrazione²³¹. Si deve ormai prendere atto del fatto che si trattava di un

²²⁶ Convertito con modificazioni dalla l. n. 410/2001.

²²⁷ Convertito con modificazioni dalla l. n. 135/2012.

²²⁸ L'Agenzia del Demanio, in qualità di Segreteria Tecnica del progetto Valore Paese Italia, nel 2021, ha fornito supporto ai diversi soggetti che partecipano all'iniziativa, ai fini della messa a sistema dei portafogli immobiliari da valorizzare, nonché delle iniziative di promozione congiunta e di forme di sostegno dello sviluppo immobiliare del patrimonio immobiliare pubblico.

²²⁹ Irsina (MT): Casa cantoniera della Ferrovia Appulo-Lucana; San Nicola Arcella (CS): Palazzo dei Principi Lanza di Trabia; Capua (CE): Bastione Sperone; Capua (CE): Gran Maestrato di San Lazzaro; Sagrado (GO): Ex Deposito munizioni Monte di Mezzo; Paluzza (UD): Ex Casermetta difensiva di Monte Croce Carnico; Terracina (LT): Ex Dogana Torre di Badino; Sanremo (IM): Villa Lieta (già Boyd) con parco e pertinenze; Mantova (MN): Ex Chiesa di San Cristoforo (Alloggio indipendente e giardino); Cremona (CR): Unità immobiliare di Via Stenico; Ancona (AN): Faro del Cardeto; Grottammare (AP): Casa con giardino adibita a dogana; Siracusa (SR): Ex Caserma Caldiere di Ortigia; Palermo (PA): Real casa dei matti; Agrigento (AG): Carcere di San Vito; Reitano (ME): Casello ferroviario Villa Margi; Pisa (PI): Teatro Rossi; Firenze (FI): Villa Carducci Pandolfini; Pieve di Cadore (BL): Ex Casello Roccolo; Pieve di Cadore (BL): Ex Casello Ronchi; Pieve di Cadore (BL): Stazione Sottocastello; Ariano nel Polesine (RO): Casello Bacucco sul Po.

²³⁰ Non sembra, tuttavia, che abbia avuto seguito il progetto nazionale "Bellezza" di cui si è dato conto nella relazione dello scorso anno.

²³¹ In base all'art. 24 del d.l. n. 66/2014 occorre "...garantire, per ciascuna amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel 2014, non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato". Rispetto a questo elemento fortemente statico, la spesa sostenuta dalle amministrazioni nel settore delle locazioni e degli immobili più in generale ha, tuttavia un carattere dinamico ed è collegata, come riferito dalla stessa Agenzia, alle variazioni del fabbisogno di

obiettivo irrealistico sia nella sua scadenza temporale (che non avrebbe mai potuto essere rispettata dati i numerosi condizionamenti esistenti, prima fra tutti la preliminare necessità di realizzare lavori di ristrutturazione degli immobili in assenza di adeguate risorse finanziarie), sia nell'entità dei risultati economici complessivi, considerato che da un dimezzamento dell'intera spesa per locazioni passive sostenuta nel 2014, che pareva dovere essere riferita all'insieme degli stanziamenti di bilancio di quell'anno, si è più modestamente passati al dimezzamento della spesa sostenuta per i soli immobili inclusi nel Piano²³².

L'impatto relativamente modesto sui conti pubblici è stato, però, compensato, sotto un diverso profilo, dal comportamento virtuoso cui sono state indotte le amministrazioni, che hanno attuato una seria razionalizzazione degli spazi, molte delle quali come il MEF, il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia e, nel 2021, la Presidenza del Consiglio dei ministri, hanno ottenuto risultati molto positivi.

Per quanto riguarda nello specifico la riduzione degli oneri sostenuti dallo Stato per le locazioni passive, come evidenziato nella relazione dell'Agenzia del demanio e sintetizzato nella tavola che segue, il Piano di razionalizzazione delle sedi ha consentito di conseguire nel 2021 un risparmio di circa 11,5 milioni, in ulteriore decrescita rispetto agli anni precedenti; la tendenziale decrescita sembra, tuttavia, fisiologica poiché man mano che il Piano viene realizzato si riducono gli immobili sui quali è possibile intervenire in tempi relativamente contenuti²³³.

TAVOLA 47

RISPARMI CONSEGUITI NEL 2021 PER AMMINISTRAZIONE

<i>(in euro)</i>	
Amministrazioni	Risparmi
MEF	7.496.575,63
MINT	1.327.325,25
PCM	1.075.535,46
ISPRA	520.964,04
Min. Giustizia	441.052,81
MIPAAF	291.357,82
MIC	133.954,06
MLPS	82.222,12
TAR	69.827,20
ISTAT	55.735,49
Min. Salute	6.640,95
MIMS	2.035,11
Totale	11.503.225,94

laborazione Corte dei conti su dati dell'Agenzia del demanio²³⁴

spazi, alla necessità di una diversa dislocazione degli uffici e non da ultimo alla stipula di nuovi contratti riferiti a precedenti utilizzi in regime di extra contrattualità (occupazioni sine titulo).

²³² Riduzione del 50 per cento dell'ammontare dei canoni di locazione pagati per gli immobili inclusi nel piano determinata da quattro fattori: riduzione del canone di locazione corrisposto ai proprietari, a seguito di riduzione degli spazi e/o rinegoziazione del canone; chiusura di alcuni contratti in locazione passiva; spostamento degli uffici in immobili FIP; spostamento degli uffici in immobili demaniali in uso governativo. D'altra parte, il Ministero dell'economia e delle finanze non risulta aver mai applicato la prevista riduzione degli stanziamenti sui capitoli relativi alle spese correnti per l'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni inadempienti, avendo sostanzialmente riconosciuto l'esistenza di ostacoli oggettivi ad una attuazione dei piani nei tempi indicati dalla norma.

²³³ È da dire, peraltro, che per ottenere il risparmio annuale effettivo i risparmi degli anni precedenti si dovrebbero sommare a quelli nuovi, trattandosi di spese che si sarebbero riprodotte ogni anno ove le relative locazioni non fossero state interrotte. Anche nel 2021 L'Amministrazione che ha conseguito i maggiori risparmi è il MEF con circa 7,5 milioni (con un incremento di circa 1,4 milioni rispetto ai 6,1 milioni del 2020), grazie soprattutto alle Agenzie fiscali e alla Guardia di Finanza. Segue il Ministero dell'interno che ha ottenuto risparmi per oltre 1,3 milioni, anche se in decrescita rispetto agli ultimi anni (oltre 5 milioni sia nel 2020 che nel 2019), come di consueto da attribuire prevalentemente a Carabinieri e Polizia di Stato. Come accennato nel testo, la PCM, con la riduzione del canone di un solo sito della Protezione civile, ha conseguito un risparmio annuo di oltre 1 milione di euro. Ottimi i risultati, in rapporto alle dimensioni dell'ente, raggiunti dall'ISPRA con risparmi annui di oltre 0,5 milioni di euro.

²³⁴ I dati relativi al contenimento della spesa sono stati calcolati dall'Agenzia attraverso i valori comunicati dalle Amministrazioni dello Stato mediante l'apposito Portale PA – RATIO. I risparmi sono calcolati, al netto degli aumenti

L'Agenzia ha aggiornato i propri calcoli e ora prevede di poter raggiungere, sempre 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 circa 115 milioni per la quota "presidi" (pari al 27,5 per cento su base 2014)²³⁵. L'Agenzia prevede, in particolare, di poter ancora conseguire oltre 79 milioni di risparmi totali (circa 41,7 milioni per la "quota presidi" e circa 37,8 milioni per la "quota aggredibile") tra il 2022 e il 2030²³⁶.

La tavola successiva, rielaborata sulla base delle informazioni fornite dall'Agenzia del demanio, sintetizza le previsioni di risparmio, sia in termini percentuali che assoluti, che potranno essere conseguiti al termine del periodo 2022-2030 in raffronto con la situazione di partenza, riferita al 2014. Per dare la possibilità di un confronto, si riporta anche la stessa tavola con i dati raccolti nella relazione dello scorso anno con riferimento al periodo 2021-2030.

TAVOLA 48

PREVISIONI RISPARMI 2022-2030

AMMINISTRAZIONE CENTRALE (colonna presente nei dati forniti a RCS) (1)	AMMINISTRAZIONI STATALI	SPESA PER LOCAZIONI PASSIVE 31.12.2014			PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE 2022-2030			per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA AGGREDIBILE"		per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA PRESIDI"	
		CANONI (SU BASE ANNUA) DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE PASSIVE VIGENTI	CANONI LOCAZIONI PASSIVE (al netto dei presidi) Fonte Portale PA-RATIO	CANONI LOCAZIONI PASSIVE Fonte Portale PA-RATIO	RISPARMI TOTALI CONSEGUIBILI (20201-2030)	RISPARMI CONSEGUIBILI (2021-2030) QUOTA PRESIDI	RISPARMI CONSEGUIBILI (2021-2030) QUOTA AGGREDIBILE	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO-C ONSEGUIBILE) QUOTA	TARGET QUOTA AGGREDIBILE AL 2030	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO-C ONSEGUIBILE) QUOTA PRESIDI	TARGET QUOTA PRESIDI AL 2030
		Fonte Portale PA (5)	QUOTA AGGREDIBI LE	QUOTA PRESIDI							
AVVOCATURA DELLO STATO	Avvocatura dello Stato	2.211.185	2.211.185		420.443		420.443	1.298.694	58,73	0	
MEF	Sedi centrali, Sedi Commissioni Tributarie Territoriali e Sedi Ragionerie Territoriali	35.024.929	35.024.929		4.763.157		4.763.157	20.021.163	57,16	0	
	Guardia di Finanza	32.564.866		32.564.866	4.790.678	4.790.678		0		6.721.845	20,64
	Agenzia delle Entrate	89.323.943	89.323.943		15.228.376		15.228.376	39.595.653	44,33	0	
AGENZIA FISCALE	Aams - Dogane	14.495.440	10.162.405	4.333.035	1.156.104	179.915	976.189	3.457.675	34,02	1.092.415	25,21
AGENZIA FISCALE	Sedi Centrali	5.713.869		5.713.869	1.160.250	1.160.250		0		3.233.102	33,71
MINISTERO DELL'INTERNO	Prefetture	33.833.455		33.833.455	4.059.397	4.059.397		0		12.875.093	38,05

di spesa registrati nel corso del 2021 in ragione della variazione del fabbisogno di spazi, della necessità di una diversa dislocazione degli uffici nel territorio, della stipula di nuovi contratti riferiti ad utilizzi precedenti in regime di extracontrattualità (occupazioni *sine titulo*) con indennità di occupazione, fino a quel momento corrisposte, di valore inferiore ai canoni di mercato.

²³⁵ Per quota aggredibile si intende la misura del risparmio che sarebbe possibile raggiungere rispetto alla spesa per canoni di locazione passiva corrisposti dalle amministrazioni obbligate alla riduzione in base al d.l. n. 66/2014. Per quota presidiata si intende, invece, la misura del risparmio che sarebbe possibile ottenere includendo le amministrazioni che pur non rientrando nel perimetro della norma citata, partecipano in concreto ai piani di razionalizzazione. I risparmi segnalati riguardano, infatti, anche le tipologie di occupazioni escluse dal d.l. n. 66/2014, come per gli Organi di rilevanza costituzionale, gli Uffici giudiziari, i presidi territoriali di pubblica sicurezza o destinati al pubblico soccorso e altri utilizzi della specie. L'Agenzia ha fatto presente, in particolare, che per gli Uffici Giudiziari sono in corso rilevanti operazioni di razionalizzazione su tutto il territorio nazionale per una più efficiente ed economica.

²³⁶ L'Agenzia ha nuovamente sottolineato come vi sia l'esigenza di eseguire ingenti interventi edilizi di rifunzionalizzazione dei beni dello Stato preliminari al compimento delle operazioni di razionalizzazione. La realizzazione degli interventi è ovviamente correlata alle risorse disponibili da parte dell'Agenzia e delle amministrazioni statali interessate, nonché ai tempi richiesti dalla normativa in materia di appalti. Data la relativa scarsità di risorse disponibili (vi sono operazioni di razionalizzazione ad oggi in tutto o in parte non finanziate) l'Agenzia, ha dato priorità a quegli interventi che consentiranno di allocare le amministrazioni negli immobili conferiti ai Fondi Immobiliari (scelta resasi necessaria in vista delle scadenze nel 2022 e nel 2023 dei contratti FIP/FP1).

AMMINISTRAZIONE CENTRALE (colonna presente nei dati forniti a RGS) (1)	AMMINISTRAZIONI STATALI	SPESA PER LOCAZIONI PASSIVE 31.12.2014			PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE 2022-2030			per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA AGGREDIBILE"	per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA PRESIDI"		
		CANONI (SU BASE ANNUA) DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE PASSIVE VIGENTI	CANONI LOCAZIONI PASSIVE (al netto dei presidi) Fonte Portale PA-RATIO	CANONI LOCAZIONI PASSIVE Fonte Portale PA-RATIO	RISPARMI TOTALI CONSEGUIBILI (20201-2030)	RISPARMI CONSEGUIBILI (2021 -2030) QUOTA PRESIDI	RISPARMI CONSEGUIBILI (2021 -2030) QUOTA AGGREDIBILE	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+C ONSEGUIBILE) QUOTA	TARGET QUOTA AGGREDIBILE AL 2030	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+C ONSEGUIBILE) QUOTA PRESIDI	TARGET QUOTA PRESIDI AL 2030
		Fonte Portale PA (5)	QUOTA AGGREDIBI LE	QUOTA PRESIDI							
	Polizia e Questura, NOP	129.264.799		129.264.799	17.769.592	17.769.592		0		42.724.506	33,05
	Carabinieri	167.817.979		167.817.979	7.905.343	7.905.343		0		33.936.082	20,22
	Vigili del Fuoco	27.692.390		27.692.390	4.219.262	4.219.262		0		8.738.724	36,69
	DIA	2.551.656		2.551.656	535.805	535.805		0		1.545.149	60,55
MIUR	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	6.523.688	6.523.688					6.260.157	95,96	0	
MIPAAF	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	933.740	933.740		315.010		315.010	823.741	88,22	0	
	Arma dei Carabinieri - Forestale (ex Corpo Forestale dello Stato)	3.249.963		3.249.963	107.801	107.801		0		816.535	25,12
	ICQ	2.643.632	1.979.030	664.602	209.455		209.455	928.988	46,94	664.602	100,00
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA (2)	Ministero/Archiv i Notarili	1.039.285	1.039.285					264.933	25,49	0	
	Dap	3.628.025	3.628.025					3.412.651	94,06	0	
	Dip. per la Giustizia Minorile (3)	1.499.282	539.373	959.909	521.722		521.722	-€ 1.450.128	-268,85	- 191.986	-20,00
MINISTERO INFRASTRUTT URE E TRASPORTI	Sedi Centrali , Provveditorati alle OO.PP., Sedi Motorizzazione	1.904.258	1.904.258					404.937	21,26	0	
	Capitanerie di Porto	44.354		44.354	6.745	6.745	0	0		30.245	68,19
MISE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.820.145	7.820.145		1.574.934		1.574.934	6.112.403	78,16	0	
MINISTERO DELL'AMBIENT E	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.856.985	6.611.079	1.245.906	5.250.791	35.084	5.215.707	6.281.154	95,01	25.419	2,04
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (4)	Sedi Centrali - Ispettorato del Lavoro	18.233.493	18.233.493		3.391.656		3.391.656	5.856.526	32,12	- 101.967	
MINISTERO DELLA SALUTE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	11.150.188	10.095.924	1.054.263	206.875	56.812	150.063	3.339.854	33,08	267.461	25,37
MIBACT	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	23.737.464	23.737.464		4.994.025		4.994.025	7.092.898	29,88	0	
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	Presidenza del consiglio dei ministri	4.913.145	4.913.145					1.054.420	21,46	0	
	Protezione civile	5.676.457		5.676.457	856.756	856.756		0		2.871.977	50,59
	Scuola Nazionale dell'Amministrazioni	122.880	122.880					122.880	100,00	0	
MINISTERO DELLA DIFESA		1.111.143		1.111.143				0		- 191.215	-17,21
TOTALE		642.582.638	224.803.991	417.778.647	79.444.179	41.683.440	37.760.739	104.878.595	46,65	115.057.987	27,54

Fonte: elaborazione Corte dei conti su base Agenzia del demanio

TAVOLA 48 BIS

PREVISIONI RISPARMI 2021-2030

(in euro)											
AMMINISTRAZIONE CENTRALE (colonna presente nei dati forniti a RGS) (1)	AMMINISTRAZIONI STATALI	SPESA PER LOCAZIONI PASSIVE 31.12.2014			PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE 2021-2030			per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA AGGREDIBILE "	per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA PRESIDI"		
		CANONI (SU BASE ANNUA) DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE PASSIVE VIGENTI	CANONI LOCAZIONI PASSIVE (al netto dei presidi) Fonte Portale PA-RATIO	CANONI LOCAZIONI PASSIVE Fonte Portale PA-RATIO	RISPARMI TOTALI CONSEGUIBILI (20201-2030)	RISPARMI CONSEGUIBILI (2021-2030) QUOTA PRESIDI	RISPARMI CONSEGUIBILI (2021-2030) QUOTA AGGREDIBILE	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+C ONSEGUIBILE) QUOTA	TARGET QUOTA AGGREDIBILE AL 2030	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+C ONSEGUIBILE) QUOTA PRESIDI	TARGET QUOTA PRESIDI AL 2030
		Fonte Portale PA (5)	QUOTA AGGREDIBILI LE	QUOTA PRESIDI							
AVVOCATURA DELLO STATO	Avvocatura dello Stato	2.211.185	2.211.185		367.855		367.855	1.246.105	56,35		
MEF	Sedi centrali, Sedi Commissioni Tributarie	35.024.929	35.024.929		4.164.271		4.164.271	18.969.215	54,16		

AMMINISTRAZIONE CENTRALE (colonna presente nei dati forniti a RGS) (1)	AMMINISTRAZIONI STATALI	SPESA PER LOCAZIONI PASSIVE 31.12.2014			PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE 2021-2030			per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA AGGREDIBILE "		per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA PRESIDI"	
		CANONI (SU BASE ANNUA) DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE PASSIVE VIGENTI	CANONI LOCAZIONI PASSIVE (al netto dei presidi) Fonte Portale PA-RATIO	CANONI LOCAZIONI PASSIVE Fonte Portale PA-RATIO	RISPARMI TOTALI CONSEGUIBILI (2021-2030)	RISPARMI CONSEGUIBILI (2021-2030) QUOTA PRESIDI	RISPARMI CONSEGUIBILI (2021-2030) QUOTA AGGREDIBILE	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+C ONSEGUIBILE) QUOTA	TARGET QUOTA AGGREDIBILE AL 2030	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+C ONSEGUIBILE) QUOTA PRESIDI	TARGET QUOTA PRESIDI AL 2030
		Fonte Portale PA (5)	QUOTA AGGREDIBILI LE	QUOTA PRESIDI							
	Territoriali e Sedi Ragionerie Territoriali										
	Guardia di Finanza	32.564.866		32.564.866	5.619.521	5.619.521				7.448.363	22,87
AGENZIA FISCALE	Agenzia delle Entrate	89.323.943	89.323.943		21.365.787		21.365.787	38.975.972	43,63		
AGENZIA FISCALE	Aams - Dogane	14.495.440	10.162.405	4.333.035	1.181.591	125.574	1.056.018	3.561.717	35,05	992.970	22,92
MINISTERO DELL'INTERNO	Sedi Centrali	5.713.869		5.713.869	1.160.250	1.160.250				2.233.913	39,10
	Prefetture	33.833.455		33.833.455	4.661.140	4.661.140				12.123.177	35,83
	Polizia e Questura, NOP	129.264.799		129.264.799	17.706.004	17.706.004				42.065.163	32,54
	Carabinieri	167.817.979		167.817.979	8.181.053	8.181.053				34.208.690	20,38
	Vigili del Fuoco	27.692.390		27.692.390	3.925.908	3.925.908				9.559.631	34,52
	DIA	2.551.656		2.551.656	420.338	420.338				1.422.124	55,73
MIUR	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	6.523.688	6.523.688					6.260.157	95,96		
	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	933.740	933.740		546.000		546.000	823.741	88,22		
MIPAAF	Arma dei Carabinieri - Forestale (ex Corpo Forestale dello Stato)	3.249.963		3.249.963	192.339	192.339				875.669	26,94
	ICQ	2.643.632	1.979.030	664.602	424.611		424.611	1.007.241	50,90		
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA (2)	Ministero/Archiv i Notarili	1.039.285	1.039.285					264.933	25,49		
	Dap	3.628.025	3.628.025					3.411.784	94,04		
	Dip. per la Giustizia Minorile (3)	1.499.282	539.373	959.909	562.425		562.425	-1.411.605	-261,71	-191.986	-20,00
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	Sedi Centrali , Provveditorati alle OO.PP., Sedi Motorizzazione	1.904.258	1.904.258		100.721		100.721	505.658	26,55		
	Capitanerie di Porto	44.354		44.354						30.245	68,19
MISE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.820.145	7.820.145		1.467.609		1.467.609	5.985.328	76,54		
MINISTERO DELL'AMBIENT E	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.856.985	6.611.079	1.245.906	5.250.791	35.084	5.215.707	6.281.154	95,01	25.419	2,04
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (4)	Sedi Centrali - Ispettorato del Lavoro	18.233.493	18.233.493		2.631.024		2.631.024	4.944.945	27,12	-101.967	
MINISTERO DELLA SALUTE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	11.150.188	10.095.924	1.054.263	177.688	56.812	120.876	3.271.616	32,41	267.461	25,37
MIBACT	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	23.737.464	23.737.464		5.034.402		5.034.402	7.103.602	29,93		
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	Presidenza del consiglio dei ministri	4.913.145	4.913.145		984.521		984.521	2.137.103	43,50		
	Protezione civile	5.676.457		5.676.457	1.796.515,6 3	1.796.516				3.811.737	67,15
	Scuola Nazionale dell'Amministrazione	122.880	122.880					122.880	100,00		
MINISTERO DELLA DIFESA		1.111.143		1.111.143						-191.215	-17,21
TOTALE		642.582.638	224.803.991	417.778.647	87.942.365	43.900.538	44.041.826	103.461.545	46,02	114.579.412	27,43

Fonte: elaborazione Corte dei conti su base Agenzia del demanio

Le Tavole che precedono sono corredate dalle seguenti note:

- (1) Dalla presente tavola sono esclusi i canoni di locazione e i relativi risparmi delle occupazioni FIP-FP1. Sono inoltre esclusi i canoni e i risparmi degli immobili utilizzati dagli Organi costituzionali e di rilevanza costituzionale ed Enti vigilati in quanto non sono sottoposti agli obblighi di riduzione del 50 per cento. Non sono altresì presenti i canoni relativi ad alcuni utilizzi i cui dati di dettaglio non sono stati comunicati alla scrivente dalle Amministrazioni conduttrici per motivi di riservatezza.
- (2) Dalla presente analisi sono esclusi i canoni e i relativi risparmi afferenti il Ministero della Giustizia-DOG (pari a circa 9 mln di euro) in quanto è ancora in corso da parte del Ministero l'aggiornamento dei dati a seguito dalla riforma (1 settembre 2015) sulle spese di funzionamento degli uffici giudiziari in precedenza a carico dei Comuni.
- (3) L'incremento di spesa relativamente agli uffici che fanno capo oggi al Dipartimento della Giustizia Minorile, rispetto al 31.12.2014, è dovuto all'attuazione del dPCM 84/2015 che ha previsto il passaggio degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) alle articolazioni territoriali

del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. Pertanto, vi è stato uno "spostamento" della spesa dal Dap al Dip. per la giustizia minorile.

- (4) Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 149/2015 ha subito una riorganizzazione interna che ha previsto, tra l'altro, l'istituzione dell'"Ispettorato Nazionale del Lavoro" in sostituzione delle Direzioni Territoriali. Il dato, pertanto, si riferisce alla spesa sostenuta dal Ministero del Lavoro nel suo complesso.

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*, in base al quale vengono concentrate in uno o più immobili di proprietà pubblica le sedi delle amministrazioni dello Stato, con risparmi di spesa e servizi più efficienti per i cittadini, anche in un'ottica di razionalizzazione complessiva delle spese di funzionamento. Senza trascurare il fatto che la rifunzionalizzazione degli immobili pubblici destinati a Poli Amministrativi può contribuire al rilancio degli investimenti pubblici, in particolare per quanto riguarda la prevenzione del rischio sismico, l'efficientamento energetico e la riqualificazione ambientale. L'Agenzia ha avviato complessivamente 465 operazioni, di cui 6 già concluse.

4.4.1. Locazioni passive e copertura dei fabbisogni allocativi delle Amministrazioni, attraverso immobili in uso governativo, locazioni, permuta e acquisti.

Con riferimento all'applicazione dell'art. 1, co. 616 e segg., della legge 27 dicembre 2019, n. 160, avente ad oggetto la rinegoziazione dei contratti di locazione passiva²³⁷, con l'obiettivo di conseguire ulteriori economie di spesa, l'Agenzia ha comunicato che è stato conseguito un risparmio complessivo di 381.897 euro nel 2020 e di 416.500 euro nel 2021 (per un totale di 798.397 euro nel biennio). Riguardo, invece, all'applicazione dell'art. 43, comma 1, lett. a), del d.l. n. 124/2019²³⁸, l'Agenzia ha fatto presente che nel corso del 2021 l'INAIL ha provveduto ad acquistare, ai sensi della richiamata normativa, un immobile, sito nel Comune di Milano, di proprietà della Società Filanca, già utilizzato dalla Guardia di Finanza in locazione passiva, consentendo un risparmio di spesa di 133.378 euro, in termini di riduzione del canone di locazione precedentemente corrisposto. L'Agenzia, congiuntamente al MEF e ad INAIL, ha ritenuto per il futuro di dover dare la massima priorità all'acquisto di immobili FIP/ FP1 ritenuti strategici e infungibili per le esigenze delle amministrazioni dello Stato, al fine di dare attuazione al Piano di rilascio degli immobili di proprietà del Fondo Immobili Pubblici (FIP) e del Fondo Patrimonio Uno (FP1), in vista della ormai prossima scadenza dei relativi contratti di locazione (rispettivamente a dicembre 2022 e dicembre 2023).

Circa lo stato di attuazione del piano di rilascio e rinegoziazione degli immobili FIP e FP1, si evidenzia, come appena accennato, che la vicenda è giunta al suo epilogo in ragione della imminente scadenza dei contratti²³⁹. Per i contratti FIP in scadenza al 28 dicembre 2022 la società

²³⁷ In particolare, la legge n. 160/2019, prevedeva la facoltà per le amministrazioni di proporre ai proprietari di immobili condotti in locazione passiva, la rinegoziazione, entro 150 giorni dall'entrata in vigore della norma, dei contratti in essere a quella data, a fronte della stipula di un nuovo contratto della durata di 9 anni (anziché i 6 anni ordinari) e della corresponsione di un canone annuo commisurato al valore minimo fissato dall'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI) ridotto del 15 per cento.

²³⁸ La norma citata ha recato alcune modifiche alle disposizioni di cui all'articolo 8, comma 4, del d.l. n. 78/2010 in materia di acquisiti di immobili da parte degli Enti previdenziali per le esigenze logistiche delle Pubbliche Amministrazioni.

²³⁹ La nota vicenda trae origine dalla necessità di reperire risorse finanziarie immediate attraverso la cessione di una parte del patrimonio immobiliare pubblico ad un apposito Fondo, salvo poi mantenerne la disponibilità in locazione alle singole Amministrazioni per il tramite dell'Agenzia del Demanio. Con l'art. 4 del c.l. 25 settembre 2001, n. 351, convertito in l. 23 novembre 2001, n. 410, rubricato "Conferimento di beni immobili a fondi comuni di investimento immobiliare", il Ministro dell'economia e delle finanze è stato autorizzato a promuovere la costituzione di uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, conferendo o trasferendo beni immobili a uso diverso da quello residenziale dello Stato, dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e degli enti pubblici non territoriali, individuati con propri decreti. Tali decreti, adottati tutti il 23 dicembre 2004, che hanno avuto a seconda dei casi la veste di "decreto

proprietaria *Investire SGR* (che gestisce 109 beni) si è avvalsa, infatti, della facoltà di disdetta in blocco²⁴⁰, che avrebbe obbligato l'Agenzia a procedere o alla stipula di nuovi contratti o alla proroga dei precedenti. Successivamente alla disdetta, al fine di riequilibrare la notoria situazione di svantaggio per l'Amministrazione determinata dalla legislazione originaria, è, tuttavia, intervenuto, l'art. 69 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, che ha dettato una nuova disciplina dei rinnovi e delle proroghe²⁴¹, subordinati 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 intervenuto²⁴². Pertanto, non è al momento possibile procedere al rinnovo o alla stipula di alcun contratto. Il vertice dell'Agenzia, con il supporto dell'Avvocatura generale dello Stato, ha tuttavia avviato una serie di interlocuzioni con la gestione dei Fondi immobiliari, cercando un accordo, che non è stato raggiunto a causa dell'estrema distanza tra le posizioni delle due parti²⁴³ e dell'assenza dei regolamenti concernenti *“metodologie e criteri relativi agli indennizzi collegati ai contratti di locazione in essere”* (art. 4, co. 2 *septies*, d.l. n. 351/2001) ritenuti pregiudiziali dall'Agenzia. A dicembre 2021 *Investire SGR* ha, pertanto, comunicato di ritenere che l'attuale negoziazione non potesse proseguire oltre, determinando una situazione di stallo²⁴⁴.

In disparte dalla tematica dei rinnovi contrattuali lo stesso art. 69 citato ha previsto che a decorrere dall'anno 2021 potessero essere stanziati risorse finalizzate all'acquisto di immobili già adibiti o da adibire ad uffici delle amministrazioni dello Stato. Per 32 degli immobili FIP è stata, pertanto, manifestata la volontà di procedere all'acquisto, nella tempistica pluriennale resa possibile dagli stanziamenti di bilancio (50 milioni per il 2022 e 75 milioni l'anno dal 2023 al 2030, per un totale di 650 mln di euro ripartiti su 9 anni).

Oltre alla trattativa con il Fondo FIP gestito da *Investire SGR*, sono state avviate anche le negoziazioni con le cosiddette “Terze locatrici” FIP, ovvero con soggetti che hanno acquistato immobili dallo stesso Fondo (96 Proprietà riferite a 164 immobili, per i quali vengono corrisposti canoni locativi per circa 140 milioni). In questo caso le amministrazioni utilizzatrici hanno deciso la disdetta per 14 immobili (che dovranno liberati entro la fine del 2022), mentre si è avuta una reciproca disdetta da parte di 23 “Terze Locatrici” FIP per 55 beni. Per gli immobili rispetto ai

di apporto” (Allegato 1) o “decreto di trasferimento” (Allegato 2 e 3), demandavano la individuazione del valore dei beni ad una stima effettuata da esperti indipendenti nominati dai Fondi stessi.

Le regole di fondo dell'operazione erano le seguenti: gli immobili conferiti o trasferiti ai Fondi, dovevano, come già chiarito, essere concessi in locazione all'Agenzia del Demanio per essere poi riassegnati ai soggetti pubblici che già li avevano in uso; 2) la durata della locazione veniva fissata in 9 anni, rinnovabili; 3) il canone di locazione era demandato a un decreto attuativo del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di parametri di mercato.

²⁴⁰ Prevista dall'art. 4.3 del contratto con un termine di preavviso di 12 mesi, rispettato dalla proprietà.

²⁴¹ Mediante l'inserimento di ulteriori commi nell'art. 4 del d.l. n. 351/2001. In primo luogo, è stato previsto che la permanenza delle amministrazioni utilizzatrici negli immobili FIP implichi il mero pagamento di una “indennità di occupazione precaria” pari al canone pro tempore vigente, senza applicazione di alcuna penale, onere o maggiorazione, per 24 mesi dal fatto interruttivo del contratto.

²⁴² Il decreto dovrebbe indicare: 1) la decorrenza e la durata dei nuovi contratti, ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392; 2) i canoni di locazione, in ogni caso non superiori a quelli applicati alla data di entrata in vigore della norma; 3) gli eventuali oneri, penali e maggiorazioni da riconoscere al locatore in caso di ritardata restituzione degli immobili 3) le ulteriori condizioni contrattuali; 4) metodologie e criteri relativi agli indennizzi.

²⁴³ Su 84 immobili (ovvero quelli, tra i 109 per i quali permane interesse al mantenimento in uso essendo per i restanti 25 previsto il rilascio) sulla base del contratto attualmente vigente viene corrisposto un canone complessivo di 83 mln di euro annui; la Proprietà ha da ultimo proposto un importo pari a 70,5 mln di euro annui; l'Agenzia del demanio ha congruato l'importo di 54,2 mln di euro al lordo degli abbattimenti all'epoca della trattativa previsti per legge.

²⁴⁴ Uno degli aspetti di maggior contrasto è, ad esempio, quello relativo alle manutenzioni e messe a norma degli immobili, che per la normativa tuttora vigente avrebbero dovuto essere effettuati dalle Amministrazioni utilizzatrici, che per varie ragioni (soprattutto la mancanza di fondi e competenze specifiche) in massima parte non vi hanno provveduto. Da approfondimenti condotti dall'Agenzia è emerso un costo ipotetico per l'effettuazione dei lavori e pari a circa 42 milioni. Il Fondo, al contrario, seppure informalmente, risulta aver fatto riferimento ad una stima di circa 180 milioni. La maggior parte degli interventi attiene a messe in sicurezza e adeguamenti impiantistici degli immobili, per cui la Proprietà nel caso di mancata definizione dei nuovi contratti di locazione e conseguente di rilascio dei beni ne potrebbe rivendicare l'effettuazione prima della riconsegna (invece che accettarne una monetizzazione, come da sempre avvenuto in costanza del rapporto locativo).

quali non sussistono alternative l'Agenzia avvierà un tavolo di confronto. Per i beni di cui al Fondo "Patrimonio Uno", la cui scadenza è fissata al dicembre 2023 (27 immobili, di cui 15 riferiti a 9 proprietà "Terze locatrici", per i quali sono corrisposti canoni per circa 37 milioni) l'Agenzia sta continuando a fornire supporto alle amministrazioni utilizzatrici per la ricerca di soluzioni alternative²⁴⁵.

Quanto, infine, alle varie operazioni di consegna di immobili demaniali in uso governativo, rilascio di nulla osta alla stipula, alle permuta e agli acquisti in favore delle Amministrazioni statali poste in essere nel 2021 e nel 2020 dall'Agenzia del demanio, si riporta il prospetto che segue.

TAVOLA 49

<i>Copertura dei Fabbisogni Allocativi</i>	<i>2021</i>	<i>2020</i>
Atti di acquisto stipulati	4	1
Atti di permuta stipulati	6	1
Consegne uso governativo	260	225
Dismissioni uso governativo	130	199
Nulla osta alla locazione passiva rilasciati	143	287

Fonte Agenzia del demanio

4.4.2 Interventi manutentivi

Come riferito anche nelle precedenti relazioni, il legislatore, in base a quanto previsto dall'art. 12 del d.l. n. 98/2011, ha attribuito all'Agenzia del Demanio il compito di sovrintendere al processo decisionale di spesa relativo agli interventi manutentivi sugli immobili dello Stato e sugli immobili di proprietà di terzi in uso alle amministrazioni dello Stato. Come pure è noto, a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 95/2012 convertito con modificazioni dalla l. n. 135/2012, è stato assegnato all'Agenzia il ruolo di Centrale di committenza per l'individuazione degli operatori a cui affidare l'esecuzione di tutti gli interventi manutentivi sugli immobili in argomento²⁴⁶ (cosiddetto "Manutentore unico"), le cui modalità di attuazione sono disciplinate dal d.m. 8.10.2012 e da un Protocollo d'intesa tra Agenzia del demanio e MIT (oggi MIMS).

Il protocollo è oggi in corso di revisione al fine di migliorare l'intera procedura attraverso l'estensione degli Accordi Quadro anche alla progettazione a cura dell'Agenzia del Demanio²⁴⁷, permettere direttamente alle amministrazioni di eseguire interventi non complessi al di sotto dei 40.000 euro²⁴⁸, ridurre i tempi di realizzazione e ottimizzare la programmazione definendo le priorità sulla base di interventi con caratteristiche tecniche ben qualificate, prevedere una convenzione unica con i Provveditorati, che definisca gli obblighi delle parti in relazione a tutti gli interventi, e, infine, favorire forme di razionalizzazione e coordinamento con altri interventi oggetto di altri Piani (come per gli interventi di prevenzione rischio sismico ed efficientamento energetico). Nel corso del 2021 è stata, altresì, sviluppata un'analisi delle criticità del sistema, nella prospettiva di un accordo collaborativo con l'ANAC, che è stato poi concluso il 28 gennaio 2022, con l'obiettivo di individuare le migliori modalità di svolgimento delle procedure di appalto e di gestione degli interventi²⁴⁹.

In merito alle altre attività svolte nel 2021, si evidenzia innanzitutto che l'Agenzia, in coerenza con le previsioni di Bilancio per il triennio 2022-2024 e la relativa programmazione triennale, nel mese di novembre ha adottato il Piano Generale 2021, che consta di complessivi

²⁴⁵ Ad oggi solo un soggetto (la "ex FPU") ha formalizzato la disdetta per un unico immobile.

²⁴⁶ Con esclusione di quelli ubicati all'estero di pertinenza del Ministero Affari Esteri e delle altre eccezioni specificatamente previste.

²⁴⁷ Restando affidata ai Provveditorati alle Opere Pubbliche l'esecuzione degli interventi. Sono in corso, tuttavia, approfondimenti per valutare le possibilità di un supporto o di presa in carico diretta da parte dell'Agenzia di specifici interventi, in particolare quelli contestuali a lavori relativi alla prevenzione del rischio sismico e all'efficientamento energetico, che competono invece all'Agenzia.

²⁴⁸ Mediante innalzamento della soglia della "piccola manutenzione".

²⁴⁹ In particolare, riguardanti gli interventi manutentivi sugli immobili ad uso ufficio delle P. A. centrali, di cui al citato art. 12 del d.l. n. 98/2011.

291 interventi per un valore di 84,5 milioni, di cui 159 di manutenzione ordinaria per 22,3 milioni (a valere sul capitolo 3905) e 132 di manutenzione straordinaria per 62,2 milioni (sul capitolo 7753)²⁵⁰.

Circa la realizzazione degli interventi manutentivi svolti nel 2021, i risultati sono in linea con il 2020. A fronte di circa 190 nuovi atti stipulati, il valore del contrattualizzato 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). L'Agenzia ha, tuttavia, evidenziato che permangono gli elementi di criticità strutturali, correlati in particolar modo alla genericità delle richieste delle amministrazioni, che risultano non idonee ai fini di una puntuale programmazione delle attività e della relativa tempistica, e influiscono negativamente sulla velocità d'impiego delle risorse finanziarie complessivamente stanziare.

Per quel che concerne gli Accordi Quadro in vigore da maggio 2019, al 31 dicembre 2021 affidati agli operatori selezionati complessivamente 1.227 contratti²⁵¹, rappresentati nella tavola che segue, suddivisi per ciascuna Stazione Appaltante:

TAVOLA 50

ACCORDI QUADRO 2021

Stazioni appaltanti	FASCE SOA (euro)			Totale contratti definitivi
	(5.000-150.000)	(150.001-516.000)	(516.001-2.000.000)	
P.OO.PP. Campania-Molise-Puglia e Basilicata	44	22	6	72
P. OO. PP. Lazio-Abruzzo-Sardegna	47	18	11	76
P.OO.PP. Lombardia-Emilia Romagna	43	8	4	55
P.OO.PP. Piemonte-Valle D'Aosta-Liguria	84	6	2	92
P.OO.PP. Sicilia-Calabria	36	7	0	43
P.OO.PP. Toscana-Umbria-Marche	47	24	1	72
P.OO.PP. Veneto-Trentino-Friuli	68	9	1	78
MIC (già MIBAC)	11	8	0	19
Ministero della difesa	504	98	13	615
Corte dei conti	0	1	0	1
Direzioni Regionali Agenzia del demanio	81	14	9	104
Totale complessivo	965	215	47	1.227

Fonte. Agenzia del demanio

Per un utile confronto si riportano, di seguito, i dati relativi al 2020.

TAVOLA 50 BIS

ACCORDI QUADRO 2020

Stazioni appaltanti	FASCE SOA (euro)			Totale contratti definitivi
	(5.000-150.000)	(150.001-516.000)	(516.001-2.000.000)	
P.OO.PP. Campania-Molise-Puglia e Basilicata	25	13	3	41
P. OO. PP. Lazio-Abruzzo-Sardegna	27	16	7	50
P.OO.PP. Lombardia-Emilia Romagna	22	4	3	29
P.OO.PP. Piemonte-Valle D'Aosta-Liguria	48	4	2	54
P.OO.PP. Sicilia-Calabria	15	3	0	18
P.OO.PP. Toscana-Umbria-Marche	38	16	1	55
P.OO.PP. Veneto-Trentino-Friuli	51	7	1	59
MIBAC	7	4	0	11
Ministero della difesa	358	59	6	423
Direzioni Regionali Agenzia del demanio	57	10	6	73
Totale complessivo	648	136	29	813

Fonte. Agenzia del demanio

²⁵⁰ L'Agenzia ha precisato che per incrementare la quantità e la qualità degli interventi il Piano citato dovrà essere rivisto in condivisione con le amministrazioni interessate, con particolare riferimento all'ottimizzazione della programmazione degli interventi proposti dalle amministrazioni, attraverso una pianificazione triennale che consenta una individuazione più puntuale delle priorità attraverso apposite "schede intervento" e fascicoli digitali dei beni.

²⁵¹ Nel 2019 è stata perfezionata la fase relativa all'affidamento dell'esecuzione di 345 lavori. Gli interventi avviati nel triennio precedente sono stati in totale 520 nel 2016, 585 nel 2017 e 632 nel 2018.

Ciò premesso, l'Agenzia ha ritenuto di dover sottolineare come la procedura per l'affidamento degli Accordi Quadro sia troppo complessa e sia, pertanto, necessario apportare modifiche non solo alle convenzioni con i Provveditorati alle OO.PP, ma anche all'attuale e modifiche al d.m. che regola la materia.

Relativamente all'impiego delle risorse finanziarie, l'Agenzia ha comunicato che gli stanziamenti di bilancio di competenza sui capitoli 3905 e 7753 sono stati pari a 29.946.058. euro complessivi.

Per il cap. 3905 (manutenzione ordinaria) lo stanziamento è stato di 16.366.894 euro, distinti come segue:

- € 560.000: spese ex art. 12 co 8 d.l. n.98/2011;
- € 3.965.607: variazione compensativa, ex art.12 c.6-bis, d.l. n. 98/2011, per l'esecuzione degli interventi su immobili utilizzati dalle Agenzie Fiscali (Piano Generale 2019);
- € 11.841.287: pagamento degli interventi di manutenzione ordinaria dei Piani Generali 2014 - 2015 e 2018, a seguito della reiscrizione in bilancio dei fondi.

Per il cap. 7753 (manutenzione straordinaria), le risorse sono state pari a complessivi 13.579.164 euro ripartite come sotto riportato:

- € 13.570.246: a seguito della variazione compensativa, ex art. 12, co 6-bis, d.l. 98/2011, per l'esecuzione degli interventi delle Agenzie Fiscali (Piano Generale 2019);
- € 8.918 reiscritti in bilancio per la sistemazione contabile della relativa partita in conto sospeso.

In merito alle dotazioni di cassa, l'Agenzia ha riferito che le risorse sono state appostate sui suddetti capitoli per il pagamento degli interventi dei Piani Generali 2013/2018 secondo le previsioni di spesa. In particolare, le somme accreditate ai PP.OO. per il pagamento degli interventi, e all'Agenzia del Demanio ex art. 12 co. 8 del d.l. n. 98/2011, sono state complessivamente pari a 40.218.050 euro di cui:

- € 6.044.756 relativi a interventi del Piano Generale 2013;
- € 6.478.539 relativi a interventi del Piano Generale 2014;
- € 6.344.206 relativi a interventi del Piano Generale 2015;
- € 6.295.778 relativi a interventi del Piano Generale 2016;
- € 8.994.235 relativi a interventi del Piano Generale 2017;
- € 5.500.536 relativi a interventi del Piano Generale 2018;
- € 560.000 trasferiti all'Agenzia del Demanio.

Infine, per l'esecuzione degli interventi di efficientamento energetico di cui alle Convenzioni con il MISE nell'ambito del programma PREPAC (Programma Efficientamento immobili Pubblica Amministrazione Centrale) sono stati contabilizzati 3.946.351 euro a valere sulle dotazioni di cassa del capitolo 7753.

4.4.3 Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici pubblici e delle scuole.

Con riferimento all'efficienza energetica e alla riqualificazione degli edifici pubblici e delle scuole, L'Agenzia nel 2021, in coerenza con gli obiettivi definiti nell'Atto d'indirizzo del MEF, che prevede un particolare focus rispetto alla riduzione del rischio sismico e alla riqualificazione energetica degli immobili della PA, ha dato avvio ad una preliminare attività di conoscenza dei beni volta ad individuare le performances degli edifici attraverso le diagnosi energetiche e le analisi di vulnerabilità sismica degli immobili dello Stato.

Complessivamente, da inizio 2019 al 31/12/2021, sono state bandite 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 e contabilizzati circa 44 milioni²⁵².

In merito ai lavori di adeguamento/miglioramento sismico, l'Agenzia, dal 2019 ad oggi, ha avviato circa 43 gare che attengono in larga parte alla fase della progettazione definitiva ed esecutiva e agli interventi inclusi nei Piani di Investimento, scelti prevalentemente sulla scorta delle criticità evidenziate dagli indici di rischio sismico e, relativamente alla parte di efficientamento energetico, in base ai ritorni di investimento economicamente più convenienti²⁵³.

Gli obiettivi che saranno perseguiti al completamento della realizzazione degli interventi mirano ad un complessivo miglioramento dei livelli di sicurezza degli edifici in coerenza con le relative classi d'uso. Sotto il profilo dell'efficientamento energetico, invece, tali attività, oltre che ad essere incluse nel PNRR, concorrono all'obiettivo comunitario di riduzione dei consumi al 2030, e – come ricordato anche lo scorso anno²⁵⁴ - si pongono come strumento complementare al "PREPAC"²⁵⁵.

Un cenno specifico merita, da ultimo, l'art. 1, commi da 162 a 170, della l. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), ha disciplinato la costituzione di un'apposita Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici finalizzata a favorire lo sviluppo e l'efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici, demandando ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la denominazione, l'allocatione, le modalità di organizzazione e le funzioni della stessa. In attuazione del citato art. 1, comma in data 15 aprile 2019 è stato adottato il previsto dPCM e nel corso dello stesso anno l'Agenzia ha conseguentemente modificato e integrato il proprio Statuto e il Regolamento di amministrazione e contabilità. Tuttavia, la Struttura non è stata operativa fino a quando è intervenuto il dPCM del 29 luglio 2021, che ha sostituito il precedente dPCM del 15 aprile 2019, e, ferma restando la collocazione della Struttura per la Progettazione presso l'Agenzia del demanio, ha definito in modo analitico i compiti della Struttura per la Progettazione. Nei mesi seguenti all'emanazione di tale dPCM, l'Agenzia si è immediatamente attivata per rendere operativa la Struttura e ha avviato la procedura di selezione del responsabile, conclusasi con il conferimento dell'incarico a decorrere dal 1° dicembre 2021²⁵⁶. Dalla fine di novembre 2021, sono stati pubblicati gli avvisi di selezione per la ricerca dei primi

²⁵² Le economie di gara sono progressivamente destinate ad analoghe attività sui beni dello Stato.

²⁵³ L'Agenzia ha predisposto per gli anni 2022-2024 un piano d'investimenti in cui sono state adottate scelte di impiego che, oltre alla riqualificazione sismica, coniugano anche l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico, contribuendo alla realizzazione dei più ampi obiettivi posti dal Green New Deal.

²⁵⁴ Come riportato nella relazione dello scorso anno, l'Agenzia del demanio ha partecipato allo sviluppo della proposta relativa al cluster "efficienza energetica e riqualificazione degli edifici", per l'utilizzo dei fondi che verranno stanziati nell'ambito del PNRR, al fine di supportare la transizione verde e digitale, attraverso la pianificazione di interventi volti alla riqualificazione energetica degli immobili della PA. LA proposta, conformemente agli obiettivi comunitari di riduzione dei consumi al 2030, assunti dall'Italia nell'ambito del PNIEC (*Piano Nazionale Integrato Clima Energia*), è finalizzata a contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di riqualificazione energetica del parco immobiliare della PA centrale, per almeno il 3 per cento annuo della superficie coperta utile, fissato dalla direttiva sull'efficienza energetica e recepito a livello nazionale dall'art. 5 del d.lgs. n. 102/2014 e ss.mm.ii. A tal fine, è stato individuato un *target* di intervento costituito da circa 850 beni dello Stato, di superficie superiore a 5.000 mq, sui quali sono in corso di acquisizione le indagini conoscitive (verifica di vulnerabilità sismica e diagnosi energetica) a cura dell'Agenzia. Da questo insieme saranno individuati, compatibilmente con le risorse che verranno concretamente stanziare, gli interventi da realizzare considerando, come elementi prioritari, sia i maggiori effetti economici derivanti dall'efficientamento energetico, sia la vulnerabilità sismica, nonché i tempi per la loro effettiva cantierabilità in considerazione dei vincoli temporali posti dall'Unione, all'impiego delle risorse (2023) e alla liquidazione e rendicontazione (2026). Gli interventi previsti comportano investimenti per circa 450 milioni complessivi²⁵⁴. Tuttavia, la voce "efficientamento edifici demanio statale" (cfr. par. 2.3, tab.M2C3, pag. 90 del PNRR) non ha trovato immediata copertura nelle risorse del Piano, ma dovrebbe beneficiare di risorse complementari per 250 milioni dai progetti PON per "interventi di efficientamento edifici demanio statale".

²⁵⁵ Il PREPAC si prefigge la riqualificazione energetica del parco immobiliare della PA centrale per almeno il 3 per cento annuo della superficie coperta utile, come stabilito dalla direttiva sull'efficienza energetica e recepito a livello nazionale dall'art. 5 del d.lgs. n. 102/2014 e ss.mm.

²⁵⁶ Nelle more, il Direttore dell'Agenzia ha assunto ad interim tale incarico a decorrere dal 12 ottobre 2021, provvedendo, tra l'altro, ad emanare un primo atto di indirizzo sull'organizzazione e l'operatività della Struttura.

100 profili tecnici dei 300 previsti a regime. Le selezioni e le prime assunzioni sono tuttora in corso e, a seguire, verranno pubblicati gli ulteriori avvisi di selezione per completare l'organico. Sul piano organizzativo, inoltre, sono state deliberate dal Comitato di Gestione dell'Agenzia le determinazioni che stabiliscono le competenze e i poteri della Struttura e il raccordo della stessa con le Direzioni dell'Agenzia e, in attesa del completamento del processo assunzionale e organizzativo della Struttura, alla stessa è stato destinato del personale interno per l'immediata operatività. Sul piano operativo, infatti, è stata sottoscritta il 19 gennaio 2022 la prima convenzione ex art. 1, co. 163, della l. n. 145/2018, tra la Struttura per la progettazione e la PCM – Commissario straordinario, ai fini della ricostruzione nei territori interessati dagli eventi sismici verificatesi a far data dal 24 agosto 2016, per attività tecniche attinenti alla progettazione e al monitoraggio di interventi di ricostruzione, ripristino o demolizione e ricostruzione di 39 immobili statali in gestione all'Agenzia del demanio, dislocati in Umbria, Marche, Lazio e Abruzzo.

Va segnalato, infine, che l'art. 16-bis, co. 9, del d.l. n. 146/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 215/2021, ha previsto che, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di transizione ecologica ed innovazione digitale perseguiti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonché per accelerare la realizzazione degli interventi di valorizzazione, manutenzione, rifunzionalizzazione, efficientamento energetico ed adeguamento sismico degli immobili di proprietà statale, inclusi gli immobili confiscati gestiti dall'Agenzia del demanio, la medesima Agenzia può operare anche utilizzando le risorse della Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici.

4.5. Introiti da locazioni e concessioni

Circa l'attività di stipula e gestione dei contratti di locazione attiva, del rinnovo di quelli scaduti, della regolarizzazione delle posizioni *sine titolo* nonché, per i beni demaniali, del controllo della riscossione dei canoni, al termine dell'esercizio 2021 il valore delle somme complessivamente riscosse è salito a circa 181,8 milioni, contro i 133,5 milioni, dell'anno precedente e i 146 del 2019; dunque con un notevole incremento di quasi 48,4 milioni complessivi rispetto al 2020. Circa 50,5 milioni sono relativi alle entrate di diretta gestione (ovvero entrate derivanti da contratti e concessioni direttamente stipulati dalla stessa Agenzia) e quasi 131,4 milioni sono invece relativi ad entrate riconducibili ai codici tributo non direttamente gestiti. Entrambe le categorie presentano aumenti rispetto all'anno precedente, ma i maggiori introiti, per un differenziale di circa 42,5 milioni sono da attribuire alle entrate non di diretta gestione²⁵⁷, mentre le entrate di diretta gestione evidenziano un aumento ben più contenuto, pari a 5,9 milioni. Beninteso, i dati in questione, esposti nelle tavole che seguono, si riferiscono alle entrate riscosse nel corso dell'anno di riferimento per i singoli codici tributo e non sono, conseguentemente, esposti in termini di competenza né riferiti ai corrispondenti capitoli del bilancio dello Stato, né al relativo rendiconto; ciò sia al fine di allineare le diverse fonti su parametri quanto più possibile omogenei tra loro, sia per valutare l'efficacia sostanziale dei sistemi di riscossione. I risultati della gestione sono stati perciò considerati in termini di performance complessiva e non strettamente contabili. Nella tavola successiva sono illustrate le entrate di diretta gestione realizzate nel triennio 2019-2021.

²⁵⁷ Anche se da un confronto con i dati forniti dal MIMS per le concessioni del demanio marittimo emergono, come si vedrà, divergenze non di poco conto.

TAVOLA 51

INTROITI DI DIRETTA GESTIONE

		(in euro)		
Tributo		Performance al 31 dicembre 2019	Performance al 31 dicembre 2020	Performance al 31 dicembre 2021
809T	Indennità e interessi di mora	627.978	405.076	619.598
811T	Redditi di beni immobili patrimoniali	29.152.197	22.755.151	26.464.174
834T	Conc. beni demanio artistico storico	12.851.215	9.607.297	9.454.249
837T	Entrate eventuali diverse	6.240.952	4.391.788	5.135.257
847T	Altri proventi demaniali	8.200.346	7.295.571	8.750.670
854T	Occup. aree urbanizz., c. 435, legge n. 311/04	71.618	30.925	4.868
856T	Occup. aree sconfinamenti art. 5-bis d.l. n. 143/03	21.718	78.511	41.638
TOTALE		57.166.025	44.564.319	50.470.458

Fonte: Agenzia del demanio

Rispetto all'esercizio precedente, le entrate di diretta gestione fanno registrare un lieve incremento di circa 6 milioni, differenziale che inverte l'andamento negativo del 2020, ma non è sufficiente a recuperare il livello delle riscossioni del 2019, pari a quasi 57,2 milioni. Si tratta di dati in linea con l'andamento della pandemia da Covid-19, ma non si può ignorare che, fatta eccezione per il 2019, per tali tipologie di entrate si registrava un lento ma costante decremento almeno dal 2015 (le entrate sono state infatti pari a 46,7 milioni nel 2018, 48 milioni nel 2017, 48,6 milioni nel 2016 e 52,7 milioni nel 2015). Nel 2021, comunque, si rileva, un consistente incremento per il codice tributo 811T - *Redditi di beni immobili patrimoniali* - che crescono di 3,7 milioni rispetto al 2020 (anno in cui, tuttavia, tale tipologia di beni aveva registrato oltre 6 milioni di introiti in meno rispetto al 2019) e aumentano di quasi 1,5 milioni anche le riscossioni per il codice tributo 847T - *Altri proventi demaniali* - e di circa 0,7 milioni quelle relative al codice tributo 837T - *Entrate eventuali diverse* -. Le variazioni, in più o in meno, rilevate per gli altri codici tributo non sembrano significative.

Per quanto riguarda le entrate di non diretta gestione, si registra un valore complessivo di quasi 131,4 milioni; molto di più di quanto rilevato in precedenza. In realtà, non sono poche le voci che decrescono leggermente (è il caso dei codici tributo 137T, 817T, 825T, 835T, 840T e 842T), ma tali minori introiti vengono ampiamente superati dal notevole incremento registrato dal codice tributo MA11, relativo ai canoni versati per i beni del demanio marittimo che ammonterebbero a oltre 114 milioni²⁵⁸. Un significativo aumento, ancorché più contenuto, si registra anche per il codice 836T (*Concessione di beni del demanio pubblico aeronautico*) e 840T (*Concessione di beni del demanio pubblico militare*) e in misura più modesta per il codice tributo MA12 relativo ad indennizzi per beni del demanio marittimo. Nella tavola che segue si rappresenta il dettaglio delle entrate complessivamente riscosse registrate per tipologia di concessione.

²⁵⁸ Tale dato, fornito dal MEF per il 2021, non appare tuttavia direttamente confrontabile con i dati forniti dal MIMS per il codice MA11 per gli anni precedenti, che potrebbero risultare esposti sulla base di criteri differenti, né con quello fornito dallo stesso Ministero per il 2021, di cui si dà conto nel paragrafo dedicato ai beni del demanio marittimo, per via dell'operazione di bonifica dei dati afferenti a concessioni scadute di cui la predetta amministrazione ha dato conto.

INTROITI DI NON DIRETTA GESTIONE

(in euro)

Tributo		Performance al 31 dicembre 2019		Performance al 31 dicembre 2020		Performance al 31 dicembre 2021	
137T	ind. occ. abusiva e realizz: opere no titolo	142.355	**	108.388	**	41.148	**
814T	proventi miniere pertinenti allo stato	483.633	*	629.217	*	741.795	*
815T	proventi sorgenti termali e minerali	826	*	-		1.652	**
816T	canone annuo ric: e colt. ris. geotermiche	299.198	*	125.856	*	321.323	*
817T	diritti permessi prosp. e ric. mineraria	476.646	*	258.035	*	216.500	*
825T	proventi delle util. acque pubbliche	4.000.635	*	3.071.995	*	2.767.670	*
832T	concessioni spiagge lacuali	7.354	*	7.075	*	6.558	*
835T	opere pubb: bonifica e pertinenze relative	8.760	*	7.532	*	6.822	*
836T	conc. dei beni di demanio pubb. aeronautico	2.907.627	*	4.783.346	*	7.981.414	*
840T	conc. dei beni di demanio pubb. militare	1.180.445	*	1.158.936	*	1.083.053	*
842T	conc. dei beni di demanio pubb. marittimo	113.809	**	81.549,17	**	43.077	**
MA11	canoni per beni di demanio marittimo d.l. 400/1993	77.869.288	***	77.613.885	***	114.432.782	**
MA12	indennizzi per beni di demanio marittimo	1.133.269	***	1.077.578	***	3.749.843	**
Totale		88.623.845		88.923.392		131.393.644	

* Fonte: Agenzia del demanio; ** Fonte: MEF/Agenzia delle entrate; *** Fonte MIMS

Allegati al paragrafo 3.2.3
*“La gestione di Tesoreria e l’attività di riscontro delle contabilità
di tesoreria da parte della Corte dei conti”*

ALLEGATO 1

TAVOLA A1.1

PAGATO COMPLESSIVO PER ESERCIZIO FINANZIARIO E TIPOLOGIA TITOLO

2021					
Tipo titolo	–	Importo totale	Importo amm. centrali	Importo amm. periferiche	
OA	–	27.236.239.802,01	–	26.772.174.956,97	– 464.064.845,04
OP	–	667.563.636.532,57	–	666.141.496.181,57	– 1.422.140.351,00
RSF	–	86.243.092.819,41	–	86.243.092.819,41	– 0,00
DV	–	1.239.817.734,67	–	1.239.817.734,67	– 0,00
–	–	–	–	–	–
TOTALE	–	782.282.786.888,66	–	780.396.581.692,62	– 1.886.205.196,04
–	–	–	–	–	–
2020					
Tipo titolo	–	Importo totale	Importo amm. centrali	Importo amm. periferiche	
OA	–	21.080.819.085,47	–	20.644.741.398,17	– 436.077.687,30
OP	–	598.237.371.099,31	–	596.710.024.315,37	– 1.527.346.783,94
RSF	–	83.892.720.784,90	–	83.892.720.784,90	– 0,00
DV	–	1.281.122.307,48	–	1.281.122.307,48	– 0,00
–	–	–	–	–	–
TOTALE	–	704.492.033.277,16	–	702.528.608.805,92	– 1.963.424.471,24
2019					
Tipo titolo	–	Importo totale	Importo amm. centrali	Importo amm. periferiche	
OA	–	23.692.874.273,18	–	23.284.357.295,64	– 408.516.977,54
OP	–	458.300.416.591,72	–	457.162.325.446,10	– 1.138.091.145,62
RSF	–	83.381.898.783,89	–	83.381.898.783,89	– 0,00
DV	–	1.329.468.974,99	–	1.329.468.974,99	– 0,00
–	–	–	–	–	–
TOTALE	–	566.704.658.623,78	–	565.158.050.500,62	– 1.546.608.123,16
2018					
Tipo titolo	–	Importo totale	Importo amm. centrali	Importo amm. periferiche	
OA	–	24.632.142.018,14	–	24.241.573.979,47	– 390.568.038,67
OP	–	437.453.590.292,61	–	436.181.292.588,31	– 1.272.297.704,30
RSF	–	83.574.582.777,85	–	83.574.582.777,85	– 0,00
DV	–	1.383.300.963,00	–	1.383.300.963,00	– 0,00
–	–	–	–	–	–
TOTALE	–	547.043.616.051,60	–	545.380.750.308,63	– 1.662.865.742,97

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A1.2

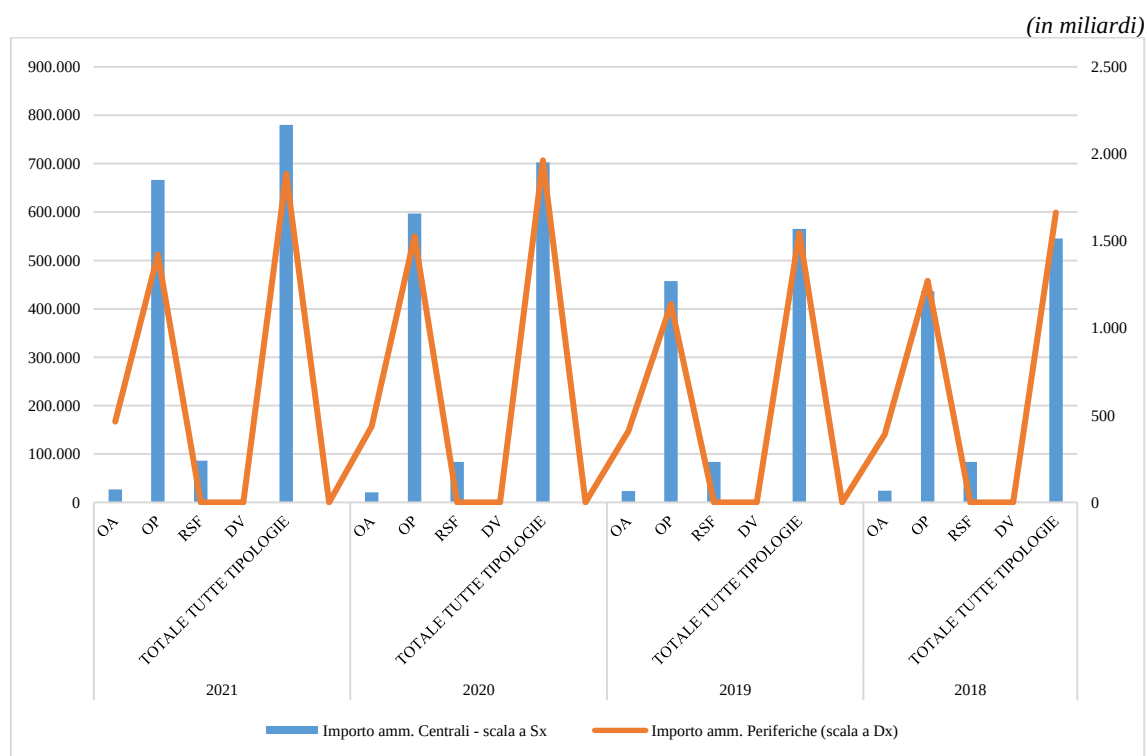
PAGATO IN CONTO COMPETENZA E IN CONTO RESIDUI PER ESERCIZIO FINANZIARIO

PAGATO C/C - C/R			
	Importo C/C	Importo C/R	Importo Totale
2021	735.839.460.995,11	46.443.325.893,55	782.282.786.888,66
2020	672.910.129.935,93	31.581.903.341,23	704.492.033.277,16
2019	521.981.111.107,80	44.723.547.515,98	566.704.658.623,78
2018	498.734.376.681,88	48.309.239.369,72	547.043.616.051,60

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GRAFICO A1.1

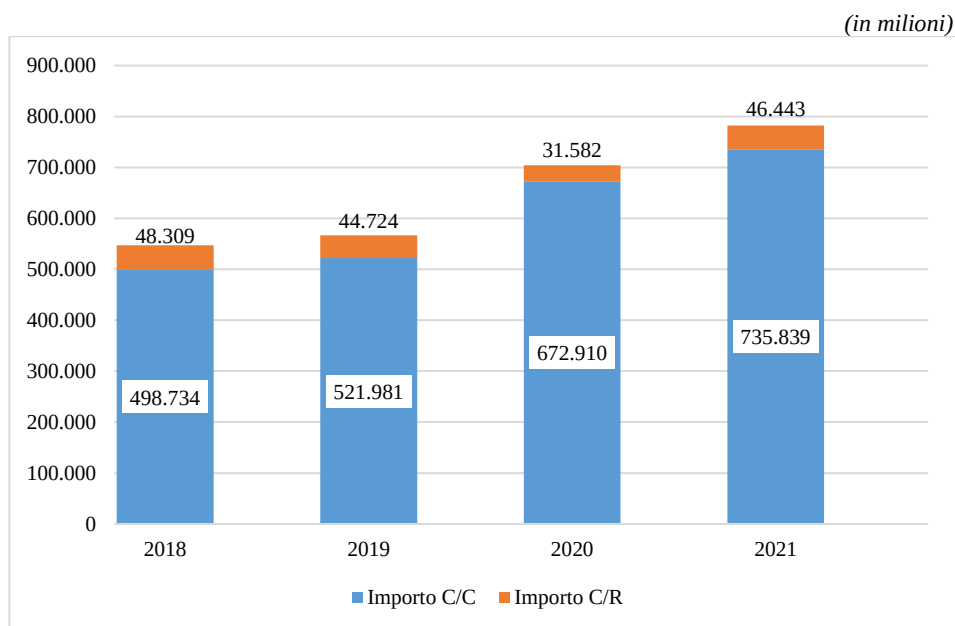
PAGATO COMPLESSIVO PER ESERCIZIO FINANZIARIO E TIPOLOGIA TITOLO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GRAFICO A1.2

PAGATO IN CONTO COMPETENZA E IN CONTO RESIDUI PER ESERCIZIO FINANZIARIO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

ALLEGATO 2

TAVOLA A1.2

PAGATO STIPENDIALE EMESSO SU RUOLI PER ESERCIZIO FINANZIARIO E MINISTERO

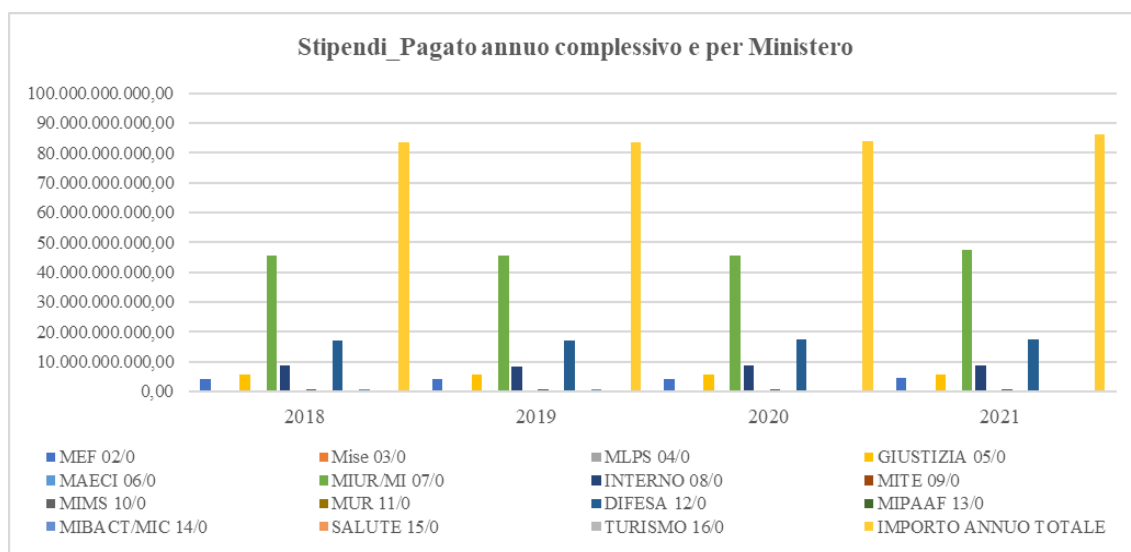
MINISTERO	SPR/APP	2018	2019	2020	2021
MEF	02/0	4.352.715.488,12	4.340.854.164,16	4.383.138.243,40	4.398.351.057,85
MISE	03/0	147.328.761,40	140.858.031,67	127.743.686,72	117.177.236,05
MLPS	04/0	44.415.468,45	43.183.513,31	41.130.448,52	40.600.287,86
GIUSTIZIA	05/0	5.672.829.165,67	5.665.190.420,91	5.600.248.129,83	5.744.168.801,42
MAECI	06/0	211.608.953,88	213.506.226,29	216.752.897,86	216.973.942,90
MIUR/MI ²⁵⁹	07/0	45.457.081.765,34	45.575.343.816,86	45.750.284.434,31	47.410.619.819,16
INTERNO	08/0	8.587.533.609,67	8.530.583.262,92	8.683.579.828,12	8.693.036.500,05
MITE	09/0	30.559.431,87	29.427.638,34	29.096.503,23	29.345.942,78
MIMS	10/0	951.306.492,98	908.224.379,98	900.550.361,45	893.176.109,87
MUR ²⁶⁰	11/0	0,00	0,00	0,00	422.256.437,15
DIFESA	12/0	17.168.554.931,38	17.106.932.197,28	17.364.135.154,35	17.533.563.243,44
MIPAAF	13/0	103.965.823,09	76.485.750,50	73.937.201,48	73.027.832,16
MIBACT/MIC ²⁶¹	14/0	670.240.712,88	634.788.337,08	589.695.554,56	526.241.842,56
SALUTE	15/0	133.309.423,61	116.367.614,48	132.428.341,07	142.660.614,56
TURISMO ²⁶²	16/0	0,00	0,00	0,00	1.893.151,60
TOTALE ANNUO		83.531.452.046,34	83.381.747.372,78	83.892.722.804,90	86.243.094.840,41

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GRAFICO A2.1

STIPENDI

PAGATO TOTALE STIPENDIALI EMESSO SU RUOLI PER ESERCIZIO FINANZIARIO E PER MINISTERO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

²⁵⁹ In applicazione di quanto previsto dal decreto-legge del 9 gennaio 2020 n. 1 è stata recepita la ristrutturazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in Ministero dell'istruzione e Ministero dell'università e della ricerca dal 2021.

²⁶⁰ Vedi nota n. 98.

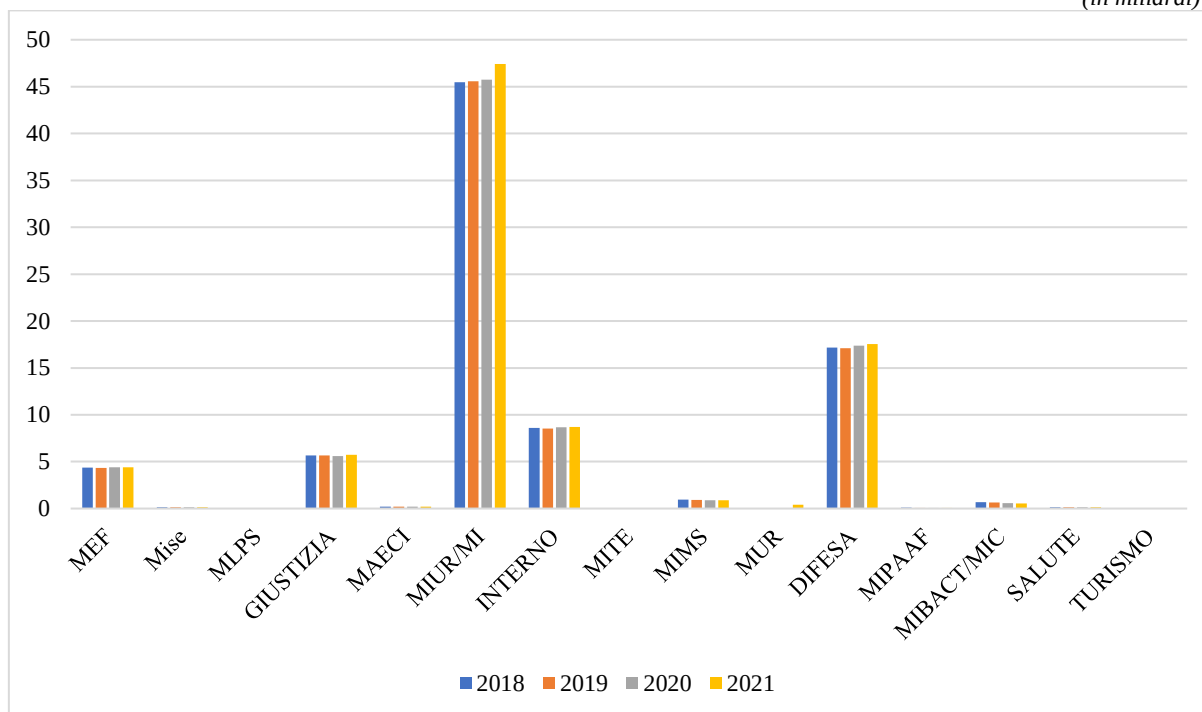
²⁶¹ In applicazione di quanto previsto dal decreto-legge 1° marzo 2021 n.22 è stata recepita la ristrutturazione del Ministero beni attività culturali e turismo (MIBACT) in Ministero del turismo e Ministero della cultura dal 2021.

²⁶² Vedi nota n. 100.

GRAFICO N A2.2

STIPENDI
RAFFRONTO PAGATO STIPENDIALE EMESSO SU RUOLI
PER MINISTERO E PER ESERCIZIO FINANZIARIO

(in miliardi)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

1. L'Agenda 2030 e il Rendiconto dello Stato 2021**2. Gli Obiettivi di sostenibilità e il contesto internazionale ed europeo: 2.1.**

La Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e gli Obiettivi di sostenibilità; 2.2. Gli strumenti di misurazione e gli indicatori di Benessere equo e sostenibile

3. La spesa dello Stato secondo l'Agenda 2030 nel 2021: 3.1. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni; 3.2. La spesa secondo l'Agenda 2030 nel 2020 e 2021; 3.3. Le strutture organizzative coinvolte

1. L'Agenda 2030 e il Rendiconto 2021

Politiche di spesa riconducibili agli Obiettivi dell'Agenda 2030 si possono rintracciare in gran parte dei settori economici e sociali in cui si articola l'azione pubblica.

Lo studio sperimentale avviato nel 2021 che permette di associare, attraverso un puntuale esercizio di riclassificazione della spesa, l'elemento del bilancio più pertinente, e quindi più "sensibile" in termini di aderenza alla politica disegnata dal ministero, allo specifico obiettivo/target dell'Agenda 2030 è stato riproposto. Sulla base di quanto previsto nella delibera sulla programmazione dei controlli per il 2022¹, è stato aggiornato, anche allo scopo di consolidarne la metodologia.

L'analisi, a carattere sperimentale (una proxy), viene effettuata sui dati del rendiconto finanziario 2021 ed in particolare sugli stanziamenti definitivi di spesa e sui pagamenti in conto competenza. La necessità di effettuare approfondimenti per determinare la congruenza delle risorse da associare agli obiettivi dell'Agenda ha richiesto, inoltre, una ricognizione degli atti programmatici dei Ministri per l'esercizio 2021.

L'esercizio di riclassificazione del rendiconto 2021 secondo gli Obiettivi dell'Agenda si colloca, anche quest'anno, in un contesto economico segnato dalla crisi pandemica del 2020 con ricadute in tutti i settori della produzione e con impatti sui conti pubblici anche nell'anno in analisi. La crisi sanitaria ha, infatti, spinto il Governo a adottare misure che nel complesso hanno comportato interventi finalizzati ad attutire gli effetti economici e sociali determinati dal blocco delle attività produttive.

Svolgere un'analisi della spesa secondo l'Agenda 2030 permette di introdurre una ulteriore chiave, a carattere sperimentale, della "sostenibilità" e di allargarla ulteriormente (oltre il tema ambientale) così da includere, attraverso la declinazione dei goal e dei target, obiettivi universali mirati a eliminare la povertà, combattere le disuguaglianze, garantire la coesione sociale. Il carattere di straordinarietà della crisi pandemica, a cui è stata data risposta con interventi di spesa non ordinari, ha orientato l'esercizio di riclassificazione verso alcuni obiettivi "pilastro" dell'Agenda 2030 anche per meglio cogliere gli elementi emergenziali introdotti nel biennio di interesse.

¹ Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 21/SSRRCO/INPR/2021.

2. Gli Obiettivi di sostenibilità e il contesto internazionale ed europeo

Nel settembre 2019, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel proclamare il "Decennio d'Azione" per la realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) propose di imprimere un'accelerazione all'iniziativa politica di tutti i Paesi coinvolti nella sfida definendo tre livelli d'intervento: 1) un'azione globale mirata ad assicurare una maggiore leadership, più risorse e soluzioni più intelligenti; 2) un'azione locale finalizzata a incorporare le transizioni necessarie nelle politiche, nei bilanci, nelle istituzioni e nei quadri normativi di governi, città e autorità locali; 3) un'azione popolare per mobilitare i giovani, la società civile, i media, il settore privato, i sindacati, il mondo accademico e altri stakeholder per generare un movimento permanente per le trasformazioni necessarie. Gli indicatori utilizzati per misurare l'attuazione dei 17 Obiettivi dell'Agenda 2030 mostravano infatti che non si stava procedendo con la velocità necessaria al conseguimento dei risultati indicati dall'ONU, segnalando l'urgenza di avviare riforme profonde e investimenti significativi in gran parte delle aree di policy descritte negli obiettivi.

L'ambizioso programma dell'ONU è stato però fortemente frenato dalla diffusione della pandemia Covid-19 che, a distanza di più di due anni dal suo esordio, ha reso ancora più profonde le fragilità e le disuguaglianze preesistenti aumentando i livelli di povertà e i divari di genere, riducendo i redditi delle famiglie e peggiorando le condizioni sociali in molte aree del mondo. La pandemia ha, inoltre, reso più visibili le forti interdipendenze sottese alle dimensioni ambientali, sociali ed economiche degli obiettivi descritti nell'Agenda, e ha sottolineato, in modo più marcato, quanto sia diversa la capacità di risposta a questo tipo di shock da parte dei Paesi che beneficiano di coperture sanitarie universali, di sistemi di protezione sociale nonché dell'accesso universale ai servizi di base come l'energia, l'acqua e i servizi igienici, l'istruzione di qualità e internet.

Le strategie adottate per superare la crisi generata dal Covid-19 costituiscono, pertanto, uno spartiacque per il decisore pubblico che dovrà rivedere - in taluni casi, in modo radicale - le politiche dei prossimi anni se vorrà proseguire nel percorso di realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

In questo quadro si colloca anche l'azione di stimolo dell'Unione europea che - a partire dal 2020 - ha integrato gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle politiche e nel Semestre europeo. Nelle Raccomandazioni si sottolinea la rilevanza di assumere l'Agenda 2030 come strumento, tra gli altri, che permette di cogliere "l'interconnessione delle sfere economiche, sociali e ambientali" in vista di una strategia per rilanciare la ripresa dopo la fase più critica della pandemia da Covid-19. Gli Stati membri sono, quindi, esortati a inserire - dal 2020 - una ricognizione sullo stato di attuazione degli Obiettivi dell'Agenda 2030 anche nei rispettivi Programmi Nazionali di Riforma (PNR) in modo da integrare sul piano qualitativo il monitoraggio eseguito dalla Commissione.

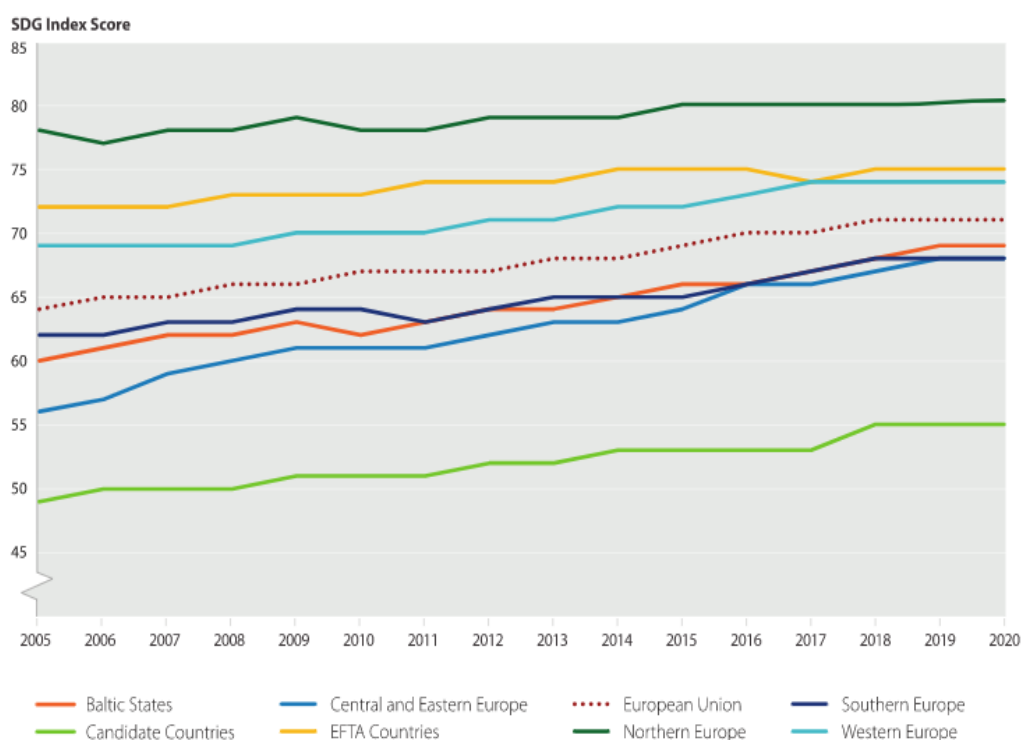
Anche per il 2022, pertanto, come riportato nell'Annual Sustainable Growth Survey (ASGS), è previsto un rapporto annuale di monitoraggio degli SDG da pubblicare come parte del pacchetto di primavera. Inoltre, ogni rapporto sui Paesi del Semestre europeo includerà una sezione dedicata allo stato del Paese, rispetto alla media dell'UE e dei progressi compiuti in ciascuna area degli SDG. Saranno richiesti, infine, indicatori aggiuntivi che permettano di monitorare le prestazioni degli Stati membri in vista di obiettivi politici chiave dell'UE quali, ad esempio, il Green Deal e il Digital Decade nel quadro delle attività previste nel PNRR.

In linea con l'approccio della Commissione europea nel Documento di lavoro (SWD) che accompagna la Decisione di esecuzione del Consiglio sul PNRR italiano, il DEF ha esposto le misure attuate e programmate dal Governo finalizzate ad "accelerare il raggiungimento di quegli obiettivi il cui percorso di attuazione è in posizione ancora arretrata rispetto alla media UE. Tali OSS - si sottolinea nel documento - sono stati suddivisi in ragione della loro rilevanza per ciascuna delle dimensioni dell'ASGS: sostenibilità ambientale, transizione digitale e produttività, equità, stabilità macroeconomica" e si basano sui risultati del Rapporto di Monitoraggio di Eurostat 263, e sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) prodotti dall'Istat.

La terza edizione del rapporto pubblicato dal *Sustainable Development Solution Network-Europe* (Sdsn) e dall'*Institute for European Environmental Policy* (Ieep)² segnala che nel 2020, a causa del Covid-19 - per la prima volta dall'adozione dell'Agenda (2015) - il punteggio medio dell'Sdg Index nei Paesi Ue è diminuito. Il Covid-19 ha inciso, con un impatto negativo, soprattutto sui tassi di povertà, disoccupazione ed aspettativa di vita, seppure con effetti mitigati dai forti stabilizzatori automatici e dalle politiche sociali applicate dai diversi Governi. Nella classifica europea, la Finlandia ricopre la prima posizione sull'Indice Sdg UE27 relativo al 2020, seguita dalla Svezia e dalla Danimarca. Nel complesso i Paesi dell'Europa settentrionale riportano i migliori risultati con un punteggio medio di 81 sull'Indice Sdg UE27. L'Italia si pone in 23° posizione con un punteggio di 68.6.

FIGURA 1

THE SDG INDEX NEI PAESI EU27



Fonte: Rapporto sullo sviluppo sostenibile in Europa, 2021

Anche l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) con la recente pubblicazione del rapporto *The short and winding road to 2030: measuring distance to the SDG targets*, (aprile 2022)³ mette in evidenza come gli obiettivi dell'Agenda siano stati "significativamente influenzati" dalla pandemia. I dati aggiornati a novembre del 2021 riportano oltre 2,3 milioni di decessi a causa del Covid-19 nei Paesi OCSE e una recessione che, nel mettere sotto pressione i bilanci pubblici, ha spinto la gran parte dei governi a rivedere il profilo delle

² L'edizione del 2021 del Rapporto Europeo fornisce dati aggiornati sull'Unione nel suo insieme, i suoi 27 Stati membri, i 4 Paesi dell'Associazione europea di libero scambio (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), il Regno Unito, ma anche, per la prima volta, i Paesi candidati all'adesione (Albania, Repubblica di Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Turchia) e la Bosnia ed Erzegovina. Quest'anno, il Rapporto dedica, inoltre, due capitoli ai temi: 'Green Deal europeo, ripresa e recupero dell'EU e SDGs' e 'Trasformazione dei sistemi alimentari per gli SDGs'.

³ OECD (2022), *The Short and Winding Road to 2030: Measuring Distance to the SDG Targets*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/af4b630d-en>.

politiche macroeconomiche. Il Quadro Finanziario Pluriennale, il NextGeneration EU e il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza forniscono, in particolare per i Paesi europei, un importante contributo finanziario per la ricostruzione economica europea e hanno il pregio di rafforzare la resilienza necessaria a fronteggiare shock futuri.

L'Ocse ha, inoltre, colto l'occasione per segnalare come le numerose "lacune nei dati", portino ad influenzare il modo in cui vengono valutati i progressi verso l'Agenda 2030 e possono condurre anche a "conclusioni distorte". Nonostante le informazioni disponibili abbiano consentito di coprire finora 136 dei 169 obiettivi, alcune di esse non hanno permesso di misurare in modo appropriato i risultati attuali e le prestazioni registrate nel tempo. "Un futuro sostenibile per tutti non sarà possibile senza informazioni e dati accurati" - ha dichiarato a questo proposito il vicesegretario generale dell'OCSE - "questo rapporto ne è una testimonianza".

In questo quadro, si rileva che le principali istituzioni internazionali concordano nel ritenere che l'introduzione dell'Agenda 2030 come strumento utile a rappresentare la varietà dei fenomeni che incidono sulle politiche, può consentire di assegnare anche alle decisioni di bilancio una nuova chiave di lettura. È necessaria, quindi, una riflessione ampia sull'individuazione delle modalità di raccordo tra gli strumenti della programmazione finanziaria (sia di livello strategico che operativo) e gli obiettivi dell'Agenda allo scopo anche di permettere in sede di rendicontazione di verificare la coerenza della spesa effettuata con quanto definito in sede di approvazione del bilancio.

In tale contesto si possono inquadrare anche le indicazioni contenute nel Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (Dispositivo o Regolamento), che ha richiesto di includere nei Piani nazionali (PNRR) progetti orientati al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. I sei pilastri intorno ai quali ruota il Dispositivo ricalcano gli Obiettivi dell'Agenda, e la convergenza tra i due strumenti è assicurata, oltre che dagli obiettivi generali e specifici enucleati dal preambolo e dal testo del Regolamento, anche dai vincoli di destinazione apposti alle linee complessive di finanziamento.

Lo stretto legame esistente tra il Dispositivo e gli Obiettivi dell'Agenda 2030 è stato sottolineato anche dal Parlamento europeo, posto che il Regolamento costituisce il primo strumento elaborato al fine di fornire sostegno finanziario ai Paesi per attuare riforme e investimenti pubblici orientati verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

2.1. La Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e gli Obiettivi di sostenibilità

I 17 Obiettivi si articolano, loro volta, in 169 sotto-obiettivi o target globali e nazionali, interconnessi e indivisibili che rappresentano l'area del più vasto piano d'azione in cui gli Stati possono svolgere specifiche politiche. I concetti chiave su cui queste si incardinano sono descritti nelle c.d. cinque P relative a Persone: eliminare fame e povertà in tutte le forme e garantire dignità e uguaglianza; Prosperità: garantire vite prospere e piene in armonia con la natura; Pace: promuovere società pacifiche, giuste e inclusive; Partnership: implementare l'agenda attraverso solide partnership; Pianeta: proteggere le risorse naturali e il clima del pianeta per le generazioni future.

RIQUADRO 1 -AGENDA 2030

1. Sconfiggere la povertà: porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo;
2. Sconfiggere la fame: porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione, promuovere un'agricoltura sostenibile;
3. Salute e benessere: assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età;
4. Istruzione di qualità: fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento permanente per tutti;
5. Parità di genere: raggiungere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze;
6. Acqua pulita e igiene: garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie;
7. Energia pulita e accessibile: assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni;
8. Lavoro dignitoso e crescita economica: incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti;
9. Imprese, innovazione e infrastrutture: costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile;
10. Ridurre le disuguaglianze: ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni;
11. Città e comunità sostenibili: rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili;
12. Consumo e produzione responsabili: garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo;
13. Lotta contro il cambiamento climatico: promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico;
14. Vita sott'acqua: conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile;
15. Vita sulla terra: proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica;
16. Pace, giustizia e istituzioni forti: promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli;
17. Partnership per gli obiettivi: rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

Tutti gli Stati impegnati nel conseguimento degli obiettivi sono chiamati a definire, a livello nazionale, una propria "Strategia" di sviluppo sostenibile. L'Italia ha adottato la Strategia Nazionale per lo Sviluppo sostenibile (SNSvS) con delibera CIPE 22 dicembre 2017 n. 108⁴. Ogni tre anni questa deve essere sottoposta a revisione. Tale processo è stato avviato nel corso del 2020 contestualmente ad un rafforzamento del coordinamento con le diverse istituzioni statali e con iniziative di territorializzazione. Nel marzo del 2021, il Ministero dell'ambiente (ora Ministero della transizione ecologica), sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha avviato il percorso di revisione attraverso un processo istituzionale ampio e partecipato.

I principali obiettivi del processo di revisione della SNSvS sono finalizzati a: consolidare il quadro di riferimento e di sintesi (quadro strategico SNSvS) delle iniziative in corso caratterizzate da tematiche e profili programmatici differenti allo scopo di delineare ambiti di policy armonizzati e coerenti; consentire il completamento dei contenuti (indicati nella del. CIPE 108/2017) arricchendoli con indicatori dedicati e mirati a valorizzare la connessione con i target dell'Agenda; ricostituire il sistema dei vettori di sostenibilità allargando la platea degli attori e

⁴ Delibera n.108/2017 come stabilito dalla procedura prevista dall'articolo 34, comma 3, del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n.152, come modificato dall'art. 3, comma 1 e 2, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 "disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso di risorse naturali".

delle iniziative in corso; rafforzare la collaborazione con le istituzioni centrali e territoriali; consolidare il ruolo del Forum per lo sviluppo sostenibile anche come strumento di monitoraggio e valutazione della SNSvS. La Strategia costituisce, del resto, il riferimento nazionale delle politiche economiche, sociali e ambientali finalizzate a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030 e la sua attuazione deve raccordarsi con i documenti del ciclo di programmazione economica-finanziaria.

2.2. Gli strumenti di misurazione e gli indicatori di Benessere equo e sostenibile

Gli Obiettivi indicati nell'Agenda 2030, riferendosi specificamente all'indice di sviluppo umano e richiedendo misurazioni di performance diverse dal PIL, ha messo in luce i limiti di una visione della crescita fondata esclusivamente su indicatori monetari che non permettono di misurare i diversi aspetti connessi alla sostenibilità ambientale o all'inclusione sociale. È sorta, pertanto, l'esigenza di elaborare nuovi dati e nuovi indicatori che siano in grado di corredare, con misurazioni appropriate, gli interventi di policy associati agli obiettivi e ai target dell'Agenda.

FIGURA 2

LE 12 DIMENSIONI DEL BENESSERE E GLI OBIETTIVI DELL'AGENDA 2030

BES		SDGs	
1. Salute	7 indicatori	7 nel goal 3	
2. Istruzione e formazione	8 indicatori	7 nel goal 4 1 nel goal 8	 
3. Lavoro e conciliazione tempi di vita	10 indicatori	2 nel goal 5 8 nel goal 8	 
4. Benessere economico (*)	7 indicatori	5 nel goal 1 3 nel goal 10	 
5. Relazioni sociali			
6. Politica e istituzioni (**)	8 indicatori	4 nel goal 5 5 nel goal 16	 
7. Sicurezza	3 indicatori	1 nel goal 5 2 nel goal 16	 
8. Benessere soggettivo			
9. Paesaggio e patrimonio culturale	2 indicatori	1 nel goal 11 1 nel goal 13	 
10. Ambiente (**)	11 indicatori	1 nel goal 1 2 nel goal 6 1 nel goal 7 1 nel goal 8 3 nel goal 11 2 nel goal 12 2 nel goal 13 1 nel goal 14 2 nel goal 15	           
11. Innovazione, ricerca e creatività	3 indicatori	3 nel goal 9	
12. Qualità dei servizi (*)	5 indicatori	2 nel goal 1 1 nel goal 6 2 nel goal 11 1 nel goal 16	   

Fonte: ISTAT, "Rapporto SDGs 2021. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia", Roma 2021

A livello nazionale, è l'Istituto nazionale di statistica (Istat) che svolge una funzione di coordinamento nazionale per la realizzazione – attraverso un approfondito percorso metodologico e sperimentale - degli indicatori per la misurazione dello sviluppo sostenibile e il monitoraggio dei suoi obiettivi⁵. L'esperienza avviata negli anni precedenti all'introduzione dell'Agenda 2030 - con un progetto avviato con il Cnel nel 2010 - sulla misurazione del benessere equo e sostenibile (BES) ha costituito un importante bagaglio di conoscenze in tal senso. Attraverso la selezione di alcune dimensioni rilevanti per il Paese, infatti, sono stati definite 12 “dimensioni” (domini) articolate in più di 100 indicatori statistici in grado di approssimare i contenuti del “concetto teorico” di benessere. Tali indicatori (ormai consolidati e sottoposti ad aggiornamenti periodici) hanno lo scopo di rappresentare gli elementi legati soprattutto al benessere individuale (salute, istruzione, occupazione, livello di reddito), ma alcuni di essi sono finalizzati a fornire anche una dimensione alle risorse pubbliche sotto il profilo delle scelte allocative mirate all'erogazione di determinati servizi alla collettività e all'individuo. È stato possibile, pertanto, sviluppare, sulla base delle misurazioni del BES un sistema di raccordo tra i due schemi SDG e BES, rendendo possibile la costruzione di un ampio sistema di indicatori⁶.

Nell'agosto 2021, l'Istat, nell'ambito della quarta edizione del Rapporto sui Sustainable Development Goals (SDGs), ha esteso la produzione degli indicatori pubblicando 354 misure statistiche per 135 indicatori UN-SDGs. Una particolare attenzione è stata dedicata alle disaggregazioni regionali, ai profili di urbanizzazione, al genere, alla cittadinanza e alla disabilità. Una ulteriore analisi è stata condotta sul PNRR allo scopo di fornire un quadro delle corrispondenze tra Obiettivi dell'Agenda e le Missioni del Piano, accompagnato da una valutazione sul processo di convergenza tra le regioni (una delle priorità trasversali del PNRR).

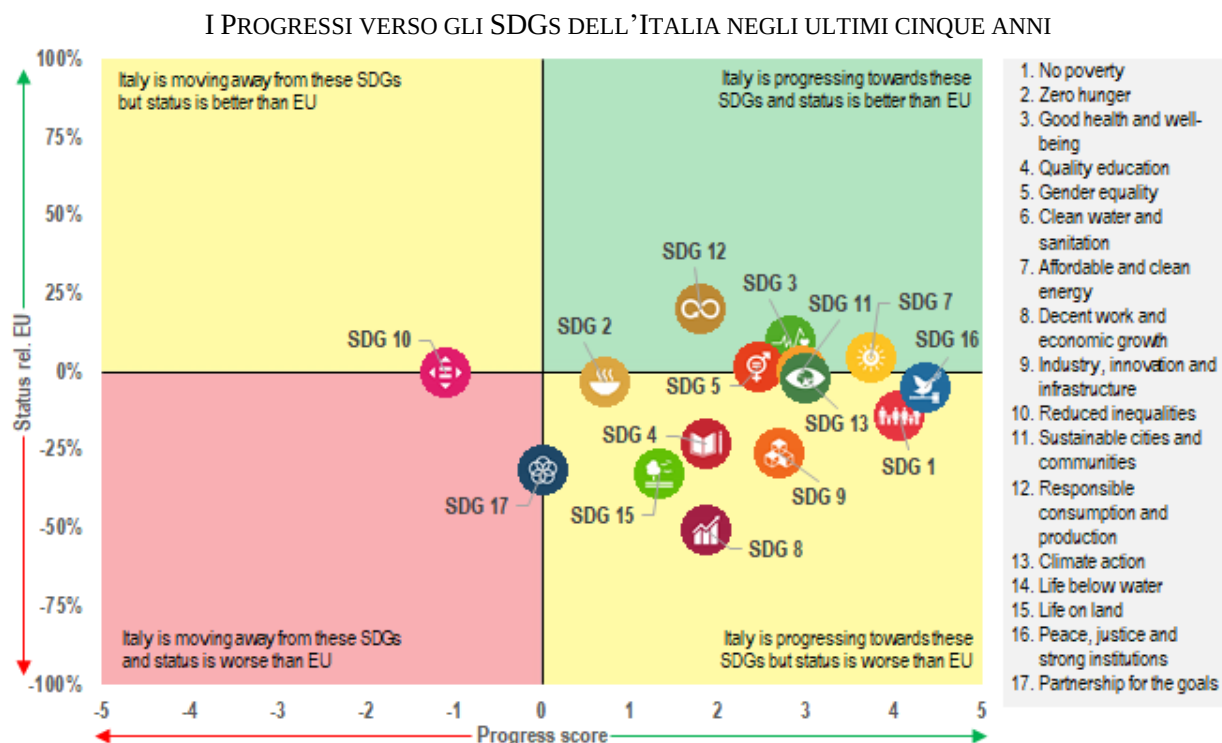
Da segnalare, infine, il documento della Commissione europea Country Report 2022 per l'Italia⁷ del 23 maggio 2022 in cui si valutano i progressi conseguiti per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) lungo le quattro dimensioni della sostenibilità competitiva osservati sulla base degli indicatori sviluppati dall'UE per il monitoraggio (cfr. Allegato 2).

⁵ L'*Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators* (IAEG-SDGs), è l'istituzione composta da rappresentanti degli Stati membri e da esponenti di agenzie regionali ed internazionali (in qualità di osservatori) che, attualmente, elabora gli indicatori statistici per effettuare il monitoraggio dei risultati legati al conseguimento degli Obiettivi. Questo viene svolto a partire da un panel di 232 indicatori statistici globali (*global indicator framework*) finalizzati a misurare i 169 target individuati in accordo con la Commissione statistica delle Nazioni Unite e adottati dall'Assemblea generale nel 2017 (risoluzione [A/RES/71/313](#)). Questi sono ulteriormente declinati dagli Stati membri a livello nazionale e regionale. Nel marzo del 2020, in seguito ad una revisione completa dell'intero quadro degli indicatori per tutto il 2019, sono state proposte modifiche e integrazioni.

⁶ Cfr. Istat, “Rapporto Sdg 2021. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia”, Roma 2021.

⁷ COM(2022) 616 final} - {SWD(2022) 640 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 2022 Country Report - Italy Accompanying the document Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2022 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Italy {COM(2022) 616 final} - {SWD(2022) 640 final}.

FIGURA 3



I dati mostrano che l'Italia sta migliorando su tutti gli indicatori relativi alla sostenibilità ambientale e consegue buoni risultati nella maggior parte di essi (Goal 2, 7, 11, 12, 13).

Emerge, inoltre, che vi è un più limitato consumo di energia primaria (2,2 rispetto ai 2,8 dell'UE in termini di tonnellate di petrolio equivalente pro capite nel 2020). Negli ultimi anni la quota di energia rinnovabile sul consumo totale di energia (SDG 7) è aumentata dal 17,5 del 2015 al 20,4 del 2020.

Si rileva, inoltre, un miglioramento negli indicatori SDG relativi alla produttività (SDG 4, 8, 9), anche se con andamenti diversi. Sul versante degli indicatori relativi all'equità (SDG 1, 2, 4, 5, 8) si rileva, invece, la necessità di recuperare rispetto ad altri Paesi europei. Buoni risultati, infine, si osservano sull'Obiettivo Salute e benessere.

3. La spesa dello Stato secondo l'Agenda 2030

3.1. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni

È nel quadro finora tratteggiato che, in occasione dell'esame del rendiconto del 2020, la Corte ha inteso avviare una sperimentazione che ha come obiettivo quello di rileggere la spesa annuale dello Stato in base alla riconducibilità degli esborsi ai diversi obiettivi della Agenda. Una attività di riclassificazione, naturalmente a carattere sperimentale, che per una corretta lettura dei risultati, richiede che siano tenuti presenti alcuni passaggi metodologici preliminari.

Va detto, innanzitutto, che l'Agenda 2030 costituisce il portato di un accordo finalizzato a fissare "obiettivi" di policy universali, articolati in "traguardi". Gli Obiettivi e i relativi target, pertanto, avendo valenza per tutti i paesi del mondo, rinviano a profili di policy con caratteristiche e criticità strettamente legate alla struttura geopolitica e sociale dei Paesi in via di sviluppo e in alcuni casi difficilmente applicabili alla realtà italiana.

A differenza della classificazione ufficiale utilizzata dal Bilancio dello Stato per Missioni/Programmi/Azioni o di altre classificazioni per funzioni di spesa come la COFOG (*Classification Of Functions Of Government*), l'Agenda 2030 si presenta, sotto il "profilo

operativo” come uno strumento “ibrido”. Oltre ad individuare aree di policy descritte attraverso gli Obiettivi da raggiungere, l'Agenda, infatti, definisce nei target, simultaneamente, i “risultati” degli interventi (*outcome*) e li correla a specifiche scadenze temporali, a tipologie di strumenti di intervento nonché ad obiettivi di tipo quantitativo.

In questa sede, pertanto, la “struttura classificatoria” dell'Agenda 2030 per Obiettivi/target è stata utilizzata come uno strumento a cui riferire specifiche aree di policy.

Per la definizione del perimetro di spesa da classificare si è fatto riferimento, come lo scorso anno, all'insieme delle spese programmate dalle amministrazioni per “funzioni istituzionali”, (ossia funzioni “caratteristiche” o “core” di ciascuna amministrazione). In tal modo, la proiezione delle scelte classificatorie adottate per il 2020 ne ha consentito l'applicazione e l'adattamento ai risultati dell'esercizio 2021.

Dalla spesa finale primaria⁸ (in termini di stanziamenti definitivi pari a 793,6 miliardi di euro nel 2021), allo scopo di pervenire all'aggregato di spesa riconducibile a “funzioni istituzionali”, da associare agli Obiettivi/target, sono state escluse - in questa prima fase di sperimentazione del metodo - le categorie relative alle “funzioni gestionali” dell'amministrazione⁹. Queste rappresentano la spesa per il funzionamento delle strutture organizzative preposte alla gestione degli interventi specifici nelle aree di policy e comprendono prevalentemente redditi da lavoro e consumi intermedi. Un'ulteriore esclusione è rappresentata dalle spese attribuite alle reiscrizioni dei residui perenti, non sempre riconducibili ad un aggregato di spesa immediatamente riconoscibile.

Le scelte classificatorie effettuate, necessitate da un approccio omogeneo, hanno escluso, in questa prima fase, alcune tipologie di spesa che potrebbero rappresentare in modo compiuto specifici ambiti di policy (la spesa di personale, ad esempio, per alcune funzioni istituzionali, rappresenta il principale fattore di realizzazione delle missioni).

La scelta di adottare un perimetro più circoscritto per avviare la sperimentazione del metodo potrà consentire, in una seconda fase e una volta consolidato l'insieme delle regole classificatorie, di ripartire gli stanziamenti definitivi di spesa anche per quelle categorie economiche al momento escluse dall'analisi.

Riquadro 2 – Metodologia

L'unità elementare di analisi

L'unità elementare di analisi alla base della riclassificazione delle spese del Bilancio dello Stato è il Piano gestionale (PG), che costituisce il livello di disaggregazione del capitolo.

La denominazione del capitolo e la breve descrizione del piano gestionale consentono di individuare in modo immediato (con un esercizio di riconoscimento “facciale”) a cosa sono finalizzate le risorse stanziare utilizzando un approccio prettamente “operativo”, come una sorta di “etichetta descrittiva”, cui ricondurre, in modo prudenziale, gli interventi individuati nel bilancio statale, mediante un tentativo di attribuzione “ragionata”. Sia l'ampiezza dello spettro degli interventi di spesa, sia la varietà dei destinatari riconducibili, in forma aggregata, ad amministrazioni pubbliche centrali e territoriali, imprese, istituzioni sociali private e famiglie, forniscono, ulteriori, informazioni utili a classificare. Tale impostazione permette di associare direttamente i piani gestionali presentati nel bilancio statale al target e all'Obiettivo dell'Agenda 2030. Rileva, inoltre, ai fini della valutazione complessiva sulla finalità della spesa, la categoria economica attribuita ai capitoli di spesa. In ogni caso, il punto di riferimento più ampio è rappresentato dalle linee di programmazione di ciascun ministero ed in particolare le Direttive ministeriali emanate nel 2021, integrate dagli obiettivi fissati successivamente dai decreti emergenziali.

⁸ I dati utilizzati per le analisi fanno riferimento al Rendiconto 2021 nell'ambito del quale si è data evidenza della spesa finale primaria (al netto delle categorie economiche relative agli interessi passivi e redditi da capitale, delle poste correttive e compensative, degli ammortamenti, delle acquisizioni di attività finanziarie, del rimborso delle passività finanziarie, nonché della missione 34 - Debito pubblico - e del programma 29.005 - Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte).

⁹ Si tratta di redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, imposte pagate sulla produzione, risorse proprie Unione europea.

Grado di sensibilità/corrispondenza

Nella sperimentazione relativa all'Agenda – considerando efficace il metodo utilizzato dalla Ragioneria generale dello Stato per rappresentare il bilancio di genere¹⁰ si è stabilito di associare a ciascun piano gestionale da classificare un grado di sensibilità/corrispondenza pari, in ordine di aderenza al Goal:

Grado 2 (maggiore aderenza) per le spese relative alle misure riconducibili in modo “diretto” al target della classificazione. Si tratta di spese che sono direttamente riconducibili all'area di policy indicata nell'Obiettivo/target dell'Agenda, come ad esempio, risorse stanziare in via esclusiva per interventi diretti a ridurre divari di genere, ridurre la disoccupazione, a finanziare interventi sanitari o percorsi di formazione professionale.

Grado 1 (minore aderenza) per le spese relative alle misure riconducibili in modo “indiretto” al target di classificazione, come ad esempio, spese che possono essere riconducibili in forma non diretta all'area di policy indicata nell'Obiettivo/target dell'Agenda.

Sulla base della metodologia fin qui descritta, si espone un primo quadro informativo sulla spesa sostenuta dallo Stato riconducibile agli Obiettivi/target.

Il campo di osservazione da sottoporre alla classificazione secondo l'Agenda 2030 è dato da oltre 501 miliardi di euro in stanziamenti definitivi di spesa per il 2021 che, in termini di pagamenti in conto competenza, ammontano a più di 426 miliardi.

La scelta di svolgere l'analisi attraverso gli stanziamenti definitivi di spesa (e i pagamenti in conto competenza) è dettata dalla dimensione straordinaria che ha assunto il bilancio dello Stato nel 2020 per effetto degli interventi emergenziali dovuti alla pandemia Covid-19 e permette di effettuare un confronto, più agevole, con il 2021.

Si tratta di una diversa modalità di lettura dei dati – rispetto a quanto esposto in altre parti del volume - determinata dalla necessità di valorizzare il più possibile il profilo “funzionale” della classificazione nei due momenti della programmazione e dei pagamenti in conto competenza delle politiche.

La presenza del 2019 in alcune tavole (ove i dati esposti non sono commentati) costituisce un termine di confronto che permette di cogliere – seppure in via provvisoria - alcune caratteristiche “strutturali” della spesa per Goal/target.

TAVOLA 1

SPESA RICLASSIFICATA PER GOAL/TARGET - ANNO 2021

(in milioni)

Spesa	2019				2020				2021			
	Stanziamenti def.		Pag. comp.		Stanziamenti def.		Pag. comp.		Stanziamenti def.		Pag. comp.	
		%		%		%		%		%		%
Spesa esclusa (“funzioni gestionali” e Altro)	228.150	40	212.759	43	330.123	41	258.575	40	291.776	37	270.420	39
<i>Grado di aderenza al Goal/target</i>												
Spesa riconducibili in modo indiretto (Grado 1)	116.874	21	99.806	20	167.222	21	146.215	23	149.755	19	130.663	19
Spesa riconducibili in modo diretto (Grado 2)	220.152	39	185.400	37	303.111	38	242.209	37	352.110	44	295.563	42
Spesa riclassificata	337.026	60	285.206	57	470.333	59	388.424	60	501.865	63	426.226	61
Totale	565.176	100	497.964	100	800.456	100	646.999	100	793.642	100	696.646	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹⁰ Per la predisposizione del Bilancio di genere la Ragioneria generale dello Stato ha classificato i piani gestionali, secondo il relativo impatto sul genere attraverso l'attribuzione di codici univoci.

3.2. La spesa secondo l'Agenda 2030 nel 2020 e 2021

Nel 2020 circa l'82 per cento del totale degli stanziamenti definitivi di competenza riconducibili in maniera diretta o indiretta alle aree di policy dell'Agenda era risultato associabile ai quattro Goal relativi a Salute, Lavoro, Disuguaglianze e Istituzioni solide¹¹.

L'analisi del triennio permette, ora, di rilevare che si tratta di settori in cui si erano concentrate le maggiori risorse - seppure con dimensioni diverse - anche nel 2019 (circa 81 per cento sul totale degli stanziamenti).

Il 2021 (con il circa 74 per cento degli stanziamenti) mostra che la concentrazione negli stessi Goal/target si ripete anche per l'anno in osservazione - anche se con una ricomposizione soprattutto in favore del Goal/target 9 "Imprese, innovazione e infrastrutture" - quasi a sottolineare la presenza di un tratto "strutturale" della spesa in specifici settori di intervento dello Stato in coincidenza con le quattro aree di policy tracciate dai Goal/target dell'Agenda 2030. Nel rammentare che la riclassificazione esclude, ancora per questo anno, le spese per i redditi e i consumi intermedi, il quadro che emerge conferma, in sostanza, che la maggior parte delle risorse già presenti nel 2019, in dimensioni significative nei Goal/target in questione (ad eccezione del 10 "Ridurre le disuguaglianze" che aumentano per effetto della crisi pandemica) presenta una sostanziale coerenza della programmazione nei tre anni.

La strategia adottata dal Governo per fronteggiare l'evento pandemico è ben rappresentata, invece, dall'aumento della spesa, dal 2020 (rispetto al 2019), in interventi diretti nel settore economico e nel ricorso a misure di protezione sociale predisposte al fine di "riequilibrare" i divari in ambito sanitario e sociale acuitisi per effetto della crisi sanitaria.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER GOAL ANNI 2019-2021

(in milioni) (composizione percentuale)

Goals	Anni					
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
1 - Sconfiggere la povertà	9.095	12.509	20.539	2,7	2,7	4,1
2 - Sconfiggere la fame	588	1.024	815	0,2	0,2	0,2
3 - Salute e benessere	77.499	89.720	92.827	23,0	19,1	18,5
4 - Istruzione di qualità	10.967	11.558	12.960	3,3	2,5	2,6
5 - Parità di genere	3.251	3.092	3.045	1,0	0,7	0,6
6 - Acqua pulita e servizi igienico-sanitari	442	548	720	0,1	0,1	0,1
7 - Energia pulita e accessibile	507	2.119	2.011	0,2	0,5	0,4
8 - Lavoro dignitoso e crescita economica	48.013	88.984	100.680	14,2	18,9	20,1
9 - Imprese, innovazione e infrastrutture	22.022	31.527	64.762	6,5	6,7	12,9
10 - Ridurre le disuguaglianze	102.572	153.394	124.632	30,4	32,6	24,8
11 - Città e comunità sostenibili	14.190	16.002	18.401	4,2	3,4	3,7
12 - Consumo e produzione responsabili	145	683	1.483	0,0	0,1	0,3
13 - Lotta contro il cambiamento climatico	1.017	1.297	2.397	0,3	0,3	0,5
14 - Vita sott'Acqua	62	60	89	0,0	0,0	0,0
15 - Vita sulla terra	1.358	1.426	1.559	0,4	0,3	0,3
16 - Pace, giustizia e istituzioni solide	44.178	55.161	53.671	13,1	11,7	10,7
17 - Partnership per gli obiettivi	1.120	1.229	1.272	0,3	0,3	0,3
Totale	337.026	470.333	501.865	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹¹ Tutte le spese che riguardano l'ambiente (pg federalismo amministrativo/ambiente), e quindi, l'attribuzione di risorse ai diversi livelli di governo e di amministrazione, vengono classificate con l'obiettivo 15 "Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre..." e 13 "Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico" in base alla finalità più idonea a rappresentare il tipo di intervento. Nello specifico, al target 11.6, relativo alla "Riduzione dell'impatto ambientale", sono stati ricondotti i piani gestionali che fanno riferimento a fenomeni di inquinamento; al target 12.5, relativo alla "Riduzione dei rifiuti", sono stati associati tutti i piani gestionali che fanno riferimento ai rifiuti; rientrano, infine, nel target 15.5, relativo alla "Riduzione del degrado ambientale", i piani gestionali relativi ad interventi di bonifica sul territorio. Infine, il target 13.b viene utilizzato nel caso in cui gli interventi riguardino i paesi in via di sviluppo o le piccole comunità.

La evidente residualità degli stanziamenti associati al settore della sostenibilità climatica e ambientale, e segnatamente in tema di conservazione e utilizzo di risorse marine (Goal 14) e di gestione delle acque e delle strutture igienico sanitarie (Goal 6), osservata nei tre anni in esame segnala che l'ordine delle priorità assegnate dal Governo non sembra essere cambiato per effetto della crisi determinata dalla pandemia, ma 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)¹².

Il confronto tra gli anni 2020 e 2021 permette di effettuare l'analisi all'interno di un quadro che include, tra gli altri, le numerose risorse previste dai provvedimenti emanati al fine di fronteggiare la pandemia.

Uno sguardo di particolare interesse è quello riferibile alla distribuzione (composizione percentuale) della spesa come classificata all'interno dei Goal/target.

In relazione alla spesa oggetto di riclassificazione, l'esercizio 2021 mostra, pertanto, che la maggior parte degli stanziamenti definitivi (analizzati negli specifici piani gestionali a cui si associano i Goal/target) si concentrano nei Goals 3 "Salute e benessere" (92,8 miliardi), 8 "Lavoro dignitoso e crescita economica" (100,6 miliardi) e 10 "Ridurre le disuguaglianze" (124,6 miliardi). Nel 2021 rappresentano il 63,4 per cento delle risorse classificate, suddivise rispettivamente nel 18,5 per cento, 20,1 per cento e 24,8 per cento tra i tre Goal/target. Più nello specifico, avuto riguardo al Goal 3 "Salute e benessere", tuttavia, si può notare come decresca rispetto al 2020 passando da circa il 19 per cento al 18,5. Più marcata la differenza tra i due anni per quanto riguarda il Goal 10 "Ridurre le disuguaglianze", il quale mostra un valore percentuale pari a 32,6 nel 2020 e al 24,8 per cento nel 2021.

Di diverso tenore è il discorso, invece, relativo al Goal 8 "Lavoro dignitoso e crescita economica" che mostra una crescita – sempre in termini di composizione sul totale della spesa osservata - rispetto al 2020 arrivando al 20,1 per cento nel 2021 (era pari al 18,9 per cento). Meritano menzione anche il Goal/target 1 "Sconfiggere la povertà", che mostra un aumento passando dal 2,7 per cento al 4,1 per cento. In questo ambito sono ricomprese, infatti, tutte le misure di contrasto alla povertà e sostegno alle famiglie, per interventi a carattere economico e sociale a favore della popolazione occasionati anche e soprattutto dall'emergenza pandemica. Si osserva, al contrario, una lieve flessione del Goal 16 "Pace, giustizia e istituzioni solide" che si attesta nel 2021 al 10,7 per cento rispetto all'11,7 del 2020.

Allo scopo di approfondire l'analisi, sempre all'interno di un approccio prudenziale alla lettura dei dati finanziari associati allo schema dell'Agenda 2030, è stato effettuato un confronto tra le principali variazioni finanziarie negli anni 2020-2021.

Sotto tale profilo, al Goal/target n. 3 "Salute e benessere" si associano stanziamenti definitivi pari a 89,7 miliardi nel 2020 e a 92,8 miliardi nel 2021 registrando una variazione percentuale pari al 3,5 per cento per il biennio 2020/2021. 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.

Diversamente, l'Obiettivo 8 "Lavoro dignitoso e crescita economica", evidenzia una crescita, pari al 13,2 per cento, in quanto gli stanziamenti definitivi ad esso ricollegabili risultano pari a circa 89 miliardi nel 2020 e a 100,6 miliardi nel 2021. In questo caso si evidenzia che gli stanziamenti definitivi erano pari a 48 miliardi nel 2019, e tale incremento è ascrivibile alle misure adottate per far fronte al forte impatto che la pandemia da Covid-19 ha avuto in particolare sul

¹² I piani gestionali concernenti le spese di trasferimento verso gli Enti pubblici che supportano l'attività dell'Amministrazione vengono distinte a seconda che si tratti di spese di personale o di spese relative all'attività istituzionale dell'ente. Nei primi due casi rientrano tra le spese di funzionamento (F) a meno che il piano gestionale offra una descrizione più dettagliata delle spese tale che queste possano essere ricondotte ad un dato obiettivo. Per le spese relative ad attività funzionali, o *core*, si cerca di ricondurle all'Obiettivo/target dell'area di policy in esame.

settore delle imprese che il primo anno¹³ hanno subito importanti chiusure e rallentamenti nella propria attività. Si ricorda, infatti, che all'Obiettivo citato sono stati ricondotti tutti i piani gestionali che prevedono misure di sostegno, prevalentemente alle imprese, come contributi e agevolazioni fiscali. Alla base di questa opzione classificatoria vi è la scelta di focalizzare l'attenzione sui target connessi alla crescita economica (in termini di aumento della produttività economica, di aggiornamento tecnologico, di crescita delle piccole e medie imprese) a cui sono state associate le misure finalizzate alla ripresa economica.

Infine, le risorse associate al Goal 10 “Ridurre le disuguaglianze” mostrano che nel 2021 ammontano a 124,6 miliardi. Nell'Obiettivo 10 sono state classificate tutte le misure di sostegno ai lavoratori riconosciute durante il primo anno di pandemia (2020), come ad esempio la Cassa integrazione straordinaria (ricondotta al target relativo alle politiche salariali e di protezione sociale). Queste, nel 2021, con l'attenuarsi degli effetti della pandemia, sono state oggetto in taluni casi di definanziamenti.

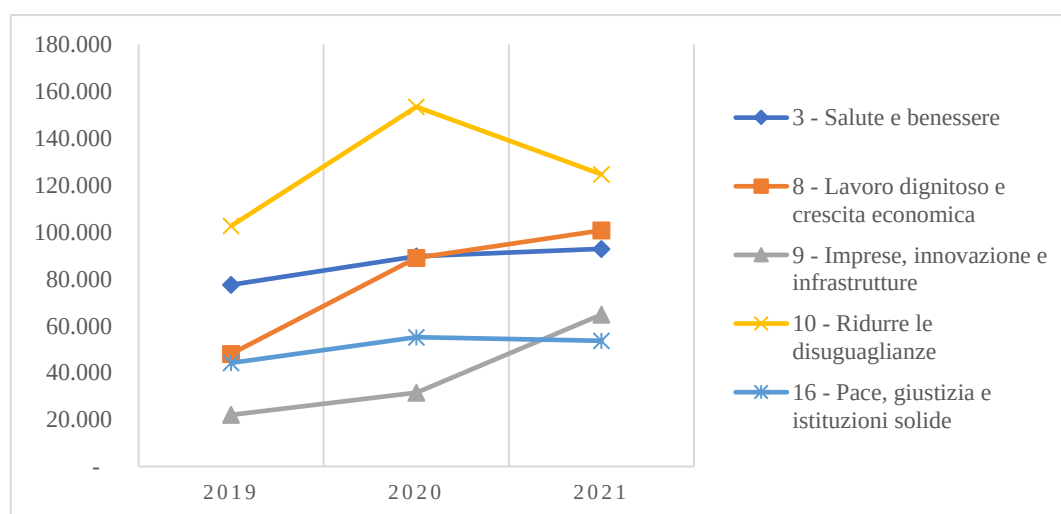
Per quanto riguarda gli altri Goal/target si rileva un aumento consistente nel confronto degli esercizi 2020 e 2021, in particolare, del Goal/target 9 “Imprese, innovazione e infrastrutture” a cui si riconducono stanziamenti definitivi per il 2020 pari a 31,5 miliardi che raddoppiano a 64,7 miliardi nel 2021. C'è da sottolineare che all'interno di questo ricadono, 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.

Nel Goal/target 12 “Consumo e produzione responsabili” 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 da rintracciare nel Fondo per la realizzazione di progetti relativi al programma Green new deal (930 milioni).

GRAFICO 1

STANZIAMENTI DEFINITIVI – 2019-2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹³ Le risorse stanziare su capitoli relativi a misure per il contrasto agli effetti negativi discenti dalla pandemia sono pari a circa 35,4 miliardi nel 2021.

Segnano una riduzione gli stanziamenti nei capitoli ricondotti al Goal/target 2 “Sconfiggere la fame”. Si tratta, in particolare, dei finanziamenti assegnati: al “Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti” che presenta minori risorse rispetto al 2020 e al “Fondo di solidarietà alimentare e sostegno alle famiglie in stato di bisogno” che presentava stanziamenti pari a 400 milioni nel 2020 e non è stato rifinanziato per il 2021. Inoltre, anche il già menzionato Goal/target 10 “Ridurre le disuguaglianze” presenta una flessione del 18,8 per cento da ricondurre sostanzialmente a una flessione (pari a -19 miliardi) determinata dalle riduzioni o mancati rifinanziamenti delle prestazioni per sospensioni del rapporto lavorativo che dopo aver raggiunto un picco nel 2020 tendono a ridursi in termini di ore finanziate (trattamenti di integrazione salariale a vario titolo) e di relative risorse finanziarie¹⁴.

In relazione ai pagamenti in conto competenza, l'esercizio 2021 mostra che la maggior parte delle risorse si concentra nei Goals 3 “Salute e benessere”, 8 “Lavoro dignitoso e crescita economica” e 10 “Ridurre le disuguaglianze”. Nel 2021 rappresentano, complessivamente il 64,6 per cento delle risorse classificate, suddivise rispettivamente nel 20,4 per cento, 17,9 per cento e 26,3 per cento tra i tre Goal/target.

Viene in evidenza come le risorse associate ai Goal/target più rilevanti nel 2021 segnalano alcune flessioni rispetto all'esercizio 2020. Sempre in termini di composizione sul totale della spesa osservata, il Goal/target 3 “Salute e benessere” mostra una diminuzione rispetto al precedente anno passando dal 20,7 per cento al 20,4 per cento. Ugualmente un modesto decremento si registra anche per il Goal/target 8 “Lavoro dignitoso e crescita economica” che passa dal 18,7 per cento al 17,9 per cento. E infine, il Goal/target 10 “Ridurre le disuguaglianze” che, invece, registra un decremento più importante, passando dal 32 per cento al 26,3 per cento.

TAVOLA 3

PAGAMENTI IN CONTO COMPETENZA PER GOAL ANNI 2019-2021

(in milioni) (composizione percentuale)

Goals	Anni					
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
1 - Sconfiggere la povertà	6.225	11.132	17.849	2,2	2,9	4,2
2 - Sconfiggere la fame	586	621	811	0,2	0,2	0,2
3 - Salute e benessere	72.344	80.352	86.828	25,4	20,7	20,4
4 - Istruzione di qualità	9.181	10.297	10.378	3,2	2,7	2,4
5 - Parità di genere	2.758	2.828	2.478	1,0	0,7	0,6
6 - Acqua pulita e servizi igienico-sanitari	162	124	174	0,1	0,0	0,0
7 - Energia pulita e accessibile	146	1.325	1.565	0,1	0,3	0,4
8 - Lavoro dignitoso e crescita economica	40.402	72.589	76.320	14,2	18,7	17,9
9 - Imprese, innovazione e infrastrutture	11.647	16.622	51.686	4,1	4,3	12,1
10 - Ridurre le disuguaglianze	88.730	124.308	112.268	31,1	32,0	26,3
11 - Città e comunità sostenibili	8.153	12.489	13.325	2,9	3,2	3,1
12 - Consumo e produzione responsabili	6	12	640	0,0	0,0	0,2
13 - Lotta contro il cambiamento climatico	621	1.034	1.221	0,2	0,3	0,3
14 - Vita sott'Acqua	32	35	63	0,0	0,0	0,0
15 - Vita sulla terra	1.029	1.158	1.287	0,4	0,3	0,3
16 - Pace, giustizia e istituzioni solide	42.103	52.310	48.149	14,8	13,5	11,3
17 - Partnership per gli obiettivi	1.082	1.187	1.184	0,4	0,3	0,3
Totale	285.206	388.424	426.226	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In termini di rilevanza sulla composizione totale, anche il Goal/target 16 “Pace, giustizia e istituzioni solide” che passa dal 13,5 per cento all’11,3 per cento, mentre il Goal/target 9 “Imprese, innovazione e infrastrutture” è l’unica area di policy che mostra un incremento di rilievo, passando dal 4,3 per cento al 12,1 per cento.

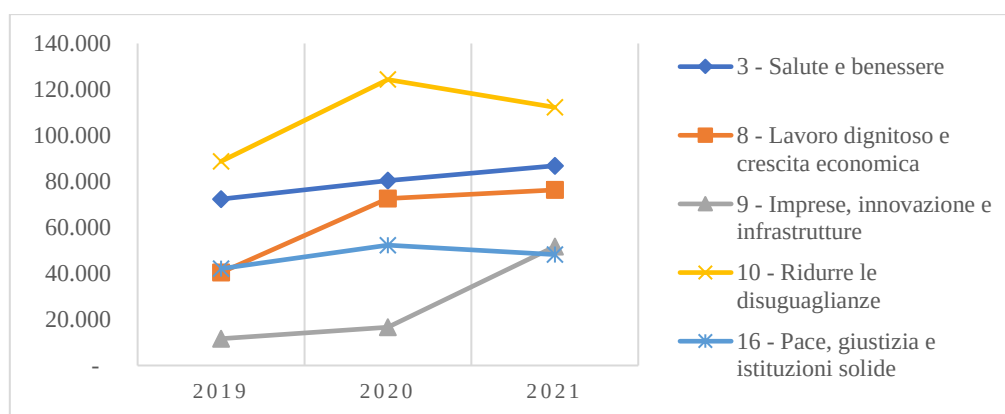
¹⁴ Ulteriore definanziamento si rileva nella “Somma da accreditare alla contabilità speciale 1778 - Agenzia delle Entrate - fondi di bilancio” per essere destinata, a titolo di contributo a fondo perduto, ai soggetti esercenti attività di impresa, di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA” (completamente defanziato nel 2021 per -10,6 miliardi).

In linea con gli stanziamenti definitivi, anche i pagamenti in conto competenza si concentrano, nel 2021, soprattutto sui Goal/target 3 “Salute e benessere” (86,8 miliardi), 8 “Lavoro dignitoso e crescita economica” (76,3 miliardi) e 10 “Ridurre le disuguaglianze” (112,3 miliardi). Rispetto a quest’ultimo Goal/target è necessario evidenziare che il 2021 mostra, rispetto al 2020, una flessione pari al 9,7 per cento, in quanto i pagamenti si riducono da 124,3 miliardi fino a 112,2 miliardi.

Vengono in rilievo, invece, altri Goal/target per i quali si assiste ad un consistente aumento nei pagamenti in conto competenza. Il riferimento è, in particolare, al Goal 12 “Consumo e produzione responsabili” per il quale si registra una crescita in considerazione della già citata misura fiscale relativa all’acquisto di veicoli a bassa emissione Co2. Anche il Goal 9 “Imprese, innovazione e infrastrutture” cresce in misura più che significativa passando da 16,6 miliardi nel 2020 a 51,6 miliardi nel 2021, come segnalato in precedenza. In questo caso si rileva un segnale importante in un settore di policy tradizionalmente caratterizzato dalla spesa per investimenti e quindi associato ad interventi mirati a stimolare la crescita del prodotto come emerge dai finanziamenti alle opere di viabilità e dagli interventi sui trasporti.

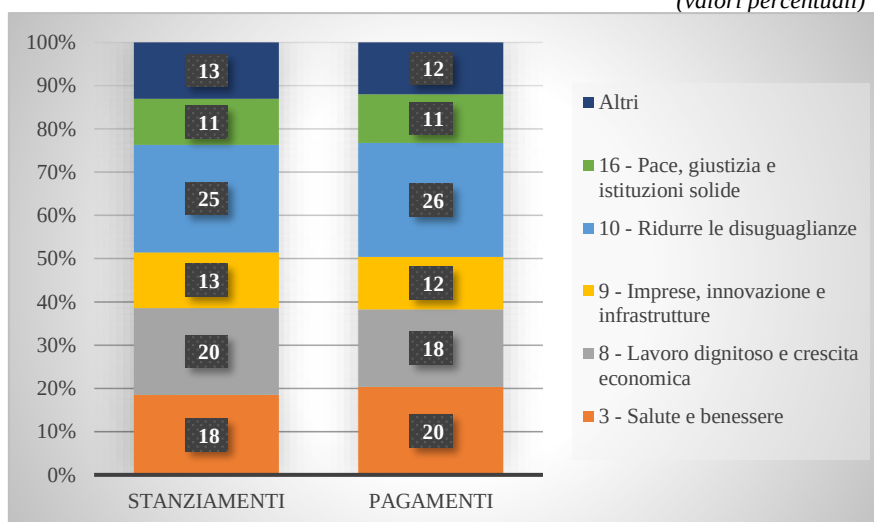
GRAFICO 2

PAGAMENTI IN CONTO COMPETENZA – 2019-2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GRAFICO 3

STANZIAMENTI DEFINITIVI E PAGAMENTI IN CONTO COMPETENZA PER I PRINCIPALI GOAL – ANNO 2021
(valori percentuali)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.3. Le strutture organizzative coinvolte

Può essere interessante, infine, osservare, come indicatore di complessità organizzativa, quanto sia elevato il 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.

TAVOLA 4

AMMINISTRAZIONI CENTRALI COINVOLTE E PROGRAMMI DI SPESA
NELLA REALIZZAZIONE DEI GOAL/TARGET
ANNI 2020-2021

Goals	Presidenza del Consiglio e Ministeri		n. programmi interessati	
	2020 (13)	2021 (15)	2020 (22)	2021 (22)
1- Sconfiggere la povertà	10	11	13	14
2 - Sconfiggere la fame	5	5	3	3
3 - Salute e benessere	12	13	16	16
4 - Istruzione di qualità	9	10	16	16
5 - Parità di genere	5	7	7	8
6 - Acqua pulita e servizi igienico-sanitari	6	6	8	8
7 - Energia pulita e accessibile	7	9	7	10
8 - Lavoro dignitoso e crescita economica	13	15	19	20
9 - Imprese, innovazione e infrastrutture	12	13	18	18
10 - Ridurre le disuguaglianze	8	9	12	12
11 - Città e comunità sostenibili	10	12	20	20
12 - Consumo e produzione responsabili	4	4	9	10
13 - Lotta contro il cambiamento climatico	9	11	15	16
14 - Vita sott'Acqua	8	9	8	8
15 - Vita sulla terra	6	6	14	14
16 - Pace, giustizia e istituzioni solide	11	14	13	15
17 - Partnership per gli obiettivi	5	4	7	6

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Tale numerosità 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 2019¹⁵, 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).

La lettura della spesa statale, attraverso l'Agenda 2030, mette in evidenza, pertanto, quanto sia rilevante, per una efficiente gestione delle risorse e soprattutto per ottenere risultati efficaci, un buon coordinamento tra le diverse amministrazioni coinvolte nell'azione pubblica, laddove, tuttavia, l'indicatore relativo alla numerosità dei ministeri coinvolti non necessariamente costituisce un elemento di complicazione.

15

ALLEGATO 1

L'ANALISI DELLA SPESA PER TARGET

Nelle tavole che seguono si riporta nel dettaglio la distribuzione per target di ciascun goal in riferimento sia agli stanziamenti definitivi e ai pagamenti.

STANZIAMENTI PER GOAL E TARGET 2021

(in milioni)

Goal e target	2019	2020	2021	Goal e target	2019	2020	2021
1	9.095.118	12.509.113	20.538.901	10	102.571.652	153.394.144	124.632.212
1.1	364.367	384.367	384.367	10.2	9.730.445	9.593.932	9.873.702
1.2	347.000	587.000	622.000	10.3	1.506.064	1.609.792	2.000.416
1.3	7.154.750	10.355.079	17.872.970	10.4	88.139.673	138.369.084	110.444.519
1.4	200	2.200	5.200	10.7	2.362.714	1.681.648	1.877.231
1.a	106.723	82.802	93.399	10.a	322.943	1.871.718	229.675
1.b	1.122.080	1.097.666	1.560.965	10.b	509.814	267.969	206.669
2	588.030	1.024.465	814.930	11	14.190.426	16.001.752	18.401.296
2.1	20.000	456.900	46.900	11.1	207.873	311.013	723.740
2.2	0	0	0	11.2	6.695.652	6.733.477	7.677.272
2.3	60.666	60.201	60.666	11.3	596.140	691.263	599.825
2.4	7.365	7.365	7.365	11.4	1.332.969	1.400.241	1.692.399
2.b	500.000	500.000	700.000	11.5	1.804.939	4.979.188	5.003.260
3	77.498.520	89.720.030	92.827.462	11.6	353.799	615.443	858.407
3.2	17	17	17	11.7	48	49	49
3.3	42	1.579.960	90.233	11.a	634.611	116.008	252.687
3.4	13.472	25.672	103.222	11.b	2.564.395	1.155.071	1.593.657
3.5	69.924	59.954	53.337	12	144.978	683.417	1.483.153
3.7	300	300	5.300	12.1	0	0	23.900
3.8	76.724.537	87.281.891	86.272.182	12.2	21.607	0	30.253
3.9	50.517	50.517	50.517	12.3	0	10	0
3.b	243.258	243.863	5.565.460	12.4	60.697	617.697	1.133.397
3.c	226.139	305.183	489.305	12.5	35.837	39.797	48.797
3.d	170.314	172.674	197.889	12.6	0	0	0
4	10.966.753	11.558.229	12.959.740	12.7	2.672	8.672	4.672
4.1	914.506	972.362	802.973	12.a	15.315	7.600	239.910
4.2	259.348	288.848	322.542	12.b	8.850	9.642	2.225
4.3	7.989.272	8.664.431	9.601.949	13	1.016.993	1.296.786	2.397.348
4.4	201.695	230.643	336.356	13.1	911.869	564.670	1.167.478
4.5	138.133	144.173	222.101	13.2	72.194	650.112	1.104.534
4.6	5.598	5.509	7.610	13.3	14.209	5.209	31.170
4.7	468.142	483.157	411.010	13.13	16.971	42.045	59.416
4.a	944.986	723.822	1.209.842	13.a	0	33.000	33.000
4.b	9.955	9.825	9.813	13.b	1.750	1.750	1.750
4.c	35.118	35.459	35.544	14	61.503	59.734	89.276
5	3.250.929	3.091.895	3.044.816	14.1	2.738	2.128	1.738
5.1	960.600	1.017.400	995.400	14.2	3.990	6.686	8.086
5.2	34.134	36.459	32.475	14.4	26	26	26
5.4	1.653.957	1.414.257	1.375.757	14.5	41.214	49.714	77.026
5.5	12.238	15.679	37.002	14.a	2.000	0	0
5.a	0	15.000	15.000	14.c	11.536	1.180	2.401
5.c	590.000	593.100	589.183	15	1.358.444	1.426.041	1.559.466
6	441.789	547.585	719.773	15.1	6.349	19.424	43.761
6.1	28.969	34.461	41.318	15.2	11.793	18.723	91.435
6.2	0	0	75.590	15.3	811.765	917.823	957.823
6.3	95.274	136.295	128.860	15.4	0	5.000	5.000
6.4	304.687	341.060	438.235	15.5	123.741	156.476	91.606
6.5	2.236	2.236	2.236	15.6	0	0	0
6.6	8.000	30.911	30.911	15.7	490	490	490
6.b	2.623	2.623	2.623	15.a	269.265	215.848	252.296
7	506.755	2.118.662	2.011.305	15.b	135.040	92.256	117.056
7.1	579	104.012	21.579	16	44.178.130	55.160.618	53.671.210
7.2	2.687	605.719	822.657	16.1	15.095	21.258	29.191
7.3	74.415	1.112.415	985.149	16.2	13.529	7.314	7.312
7.a	12.953	15.466	14.316	16.3	893.394	1.039.586	1.073.459
7.b	416.123	281.050	167.605	16.4	337.309	375.636	326.559
8	48.013.149	88.984.089	100.680.286	16.6	42.478.789	53.194.312	51.786.575
8.1	0	0	8.664.748	16.7	25.100	25.100	25.100
8.2	0	20.000	542.500	16.8	1.033	1.033	1.033
8.3	32.898.242	65.112.552	64.498.864	16.9	3.370	31.424	31.924
8.4	0	0	100.000	16.10	0	0	2.000
8.5	6.353.558	11.880.789	11.654.915	16.a	239.510	308.628	223.331
8.6	511.064	460.248	620.667	16.b	171.002	156.327	164.727
8.7	22.399	19.782	18.354	17	1.120.389	1.229.322	1.271.942
8.8	3.261.755	5.560.431	5.273.745	17.4	30.950	18.250	18.250
8.9	900	79.007	271.310	17.6	1.250	14.250	2.250
8.10	3.759.848	5.056.548	5.405.487	17.10	5.063	5.063	5.063
8.a	865.337	509.595	370.404	17.13	598.148	600.150	505.078
8.b	340.047	285.137	3.259.291	17.14	300	300	300
9	22.022.388	31.527.454	64.762.225	17.16	484.678	591.308	741.001
9.1	13.535.507	19.935.885	21.626.058	Totale col	337.025.948	470.333.337	501.865.342
9.2	1.777.220	3.575.150	6.593.426				
9.3	0	0	20.575.100				
9.4	3.268.870	3.998.948	10.578.861				
9.5	3.157.766	3.773.660	4.579.861				
9.a	2.661	161	0				
9.b	278.664	241.350	804.620				
9.c	1.700	2.300	4.300				

PAGAMENTI PER GOAL E TARGET 2021

(in milioni)

Goal e target	2019	2020	2021	Goal e target	2019	2020	2021
1	6.225.455	11.132.303	17.849.363	10	88.730.044	124.308.278	112.268.226
1.1	364.367	378.152	374.296	10.2	8.377.731	9.344.802	9.723.093
1.3	5.157.758	10.145.788	16.881.809	10.3	1.264.110	1.362.539	1.569.047
1.4	18	86	74	10.4	76.960.821	110.667.194	99.665.332
1.a	106.723	79.802	86.399	10.7	1.343.118	981.838	965.633
1.b	596.590	528.475	506.785	10.a	274.671	1.837.369	199.236
2	585.549	620.997	810.816	10.b	509.594	114.536	145.885
2.1	20.000	56.900	46.900	11	8.152.560	12.488.844	13.325.167
2.3	58.184	56.732	56.551	11.1	63.895	283.672	369.178
2.4	7.365	7.365	7.365	11.2	5.464.367	5.484.076	6.198.425
2.b	500.000	500.000	700.000	11.3	315.632	271.309	285.532
3	72.344.088	80.352.447	86.828.348	11.4	727.837	836.788	836.604
3.2	17	17	17	11.5	1.026.512	4.716.705	4.564.365
3.3	42	1.559.759	44.736	11.6	80.617	256.482	287.932
3.4	7.271	11.375	15.570	11.7	48	49	49
3.5	19.709	11.617	9.209	11.a	57.232	95.401	201.767
3.7	300	300	5.227	11.b	416.419	544.362	581.316
3.8	71.802.366	78.193.361	80.753.353	12	6.054	12.211	639.909
3.9	50.517	50.517	43.796	12.1	0	0	230
3.b	242.067	232.891	5.542.783	12.3		10	0
3.c	220.242	290.231	405.227	12.4	599	772	396.828
3.d	1.557	2.379	8.428	12.5	360	2.667	2.785
4	9.180.744	10.296.660	10.377.870	12.7	0	1.063	60
4.1	881.137	924.288	664.184	12.a	0	7.600	239.800
4.2	9.172	269.535	12.154	12.b	5.095	100	205
4.3	7.391.221	8.118.598	8.540.692	13	621.018	1.034.048	1.221.144
4.4	195.959	209.476	328.304	13.1	547.444	389.232	580.557
4.5	133.376	142.538	206.186	13.2	70.747	608.996	604.521
4.6	4.368	4.607	4.706	13.3	1.057	1.068	442
4.7	466.738	480.625	410.816	13.13	19	2	874
4.a	63.772	111.535	175.282	13.a	0	33.000	33.000
4.c	35.000	35.459	35.544	13.b	1.750	1.750	1.750
5	2.757.857	2.827.718	2.478.394	14	32.020	34.925	62.633
5.1	509.461	1.017.400	910.308	14.1	966	2.041	1.633
5.2	34.132	35.988	31.939	14.2	3.796	4.505	7.366
5.4	1.623.765	1.318.495	1.077.935	14.4	26	26	26
5.5	499	3.985	5.113	14.5	16.007	27.597	51.802
5.a		0	15.000	14.a	2.000	0	0
5.c	590.000	451.851	438.100	14.c	9.227	756	1.806
6	162.338	123.868	173.679	15	1.028.534	1.158.182	1.287.219
6.1	20.879	22.981	18.748	15.1	2.780	14.679	35.542
6.3	10.248	4.448	18.831	15.2	946	2.615	41.765
6.4	119.674	67.497	108.245	15.3	800.277	906.397	954.127
6.5	2.230	2.151	2.137	15.5	24.335	34.261	44.180
6.6	8.000	25.484	24.411	15.7	286	309	353
6.b	1.307	1.307	1.307	15.a	69.871	109.506	94.560
7	146.251	1.324.724	1.565.367	15.b	130.040	90.416	116.692
7.1	369	10.516	5.688	16	42.103.123	52.310.331	48.148.688
7.2	723	600.778	800.761	16.1	11.633	19.189	23.715
7.3	0	566.969	614.982	16.2	10.155	7.165	7.141
7.a	3.107	2.802	2.850	16.3	224.435	237.009	308.760
7.b	142.052	143.660	141.087	16.4	285.439	336.944	275.832
8	40.401.662	72.589.354	76.319.512	16.6	41.204.607	51.302.960	47.240.352
8.1	0	0	650.000	16.7	24.477	25.100	25.100
8.2	0	0	133.409	16.8	1.033	1.033	1.033
8.3	29.077.327	54.066.563	56.145.631	16.9	0	335	15
8.5	3.928.398	7.893.957	6.086.902	16.a	195.809	257.821	166.311
8.6	75	7.849	13.125	16.b	145.535	122.776	100.430
8.7	12.154	14.032	12.613	17	1.081.984	1.187.288	1.183.666
8.8	3.131.860	5.113.670	4.399.793	17.4	28.900	17.750	17.750
8.9	856	36.925	242.182	17.6	389	585	501
8.10	3.516.739	4.940.027	5.148.017	17.10	4.607	4.533	4.744
8.a	577.437	350.744	256.278	17.13	589.965	589.964	473.530
8.b	156.815	165.587	3.231.561	17.14	0	225	225
9	11.646.577	16.622.072	51.686.455	17.16	458.123	574.231	686.916
9.1	5.320.323	6.904.121	11.553.471	Totale c	285.205.859	388.424.252	426.226.457
9.2	1.119.275	3.496.651	6.369.987				
9.3			20.575.100				
9.4	2.407.655	2.674.357	8.995.007				
9.5	2.640.983	3.357.556	3.490.036				
9.b	158.341	189.387	702.594				
9.c	0	0	261				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

ALLEGATO 2

PROGRESS TOWARDS SDGs IN ITALY IN THE LAST FIVE YEARS

SDG / Sub-theme	Indicator	Unit	Italy		EU	
			value 2015	value 2020	value 2015	value 2020
SDG 1 – No poverty						
Multidimensional poverty	People at risk of poverty or social exclusion	% of population	28,4	24,9	24,0	21,9
	People at risk of income poverty after social transfers	% of population	19,9	20,0	17,4	17,1
	Severe material and social deprivation rate	% of population	12,2	6,2	9,7	6,8
	People living in households with very low work intensity	% of population aged less then 65	11,2	10,2	10,1	8,2
	In-work at-risk-of-poverty rate	% of population aged 18 or over	11,5	10,8	9,7	9,4
Basic needs	Housing cost overburden rate	% of population	8,6	7,2	11,2	10,0
	Self-reported unmet need for medical care	% of population aged 16 or over	7,0	1,8	3,3	1,8
	Severe housing deprivation rate	% of population	9,6	6,1	5,3	4,2
SDG 2 – Zero hunger						
Malnutrition	Obesity rate	% of population aged 18 or over	10,8	11,7	15,4	16,5
Sustainable agricultural production	Agricultural factor income per annual work unit (AWU)	EUR, chain linked volumes (2010)	20.718	21.256	14.875	17.144
	Government support to agricultural R&D	EUR per inhabitant	4,0	5,0	5,9	7,2
	Area under organic farming	% of utilised agricultural area	11,8	16,0	6,6	9,1
	Use of more hazardous pesticides	index 2015-2017 = 100	:	:	97	88
Environmental impacts of agricultural production	Ammonia emissions from agriculture	kg per ha of utilised agricultural area	26,2	24,7	20,2	19,7
	Nitrate in groundwater	mg NO3 per litre	:	:	20,7	21,2
	Estimated soil erosion by water	% of non-artificial erosive area	24,6	24,9	5,3	5,3
	Common farmland bird index	index 2000 = 100	86,1	76,8	80,0	75,6
SDG 3 – Good health and well-being						
Healthy lives	Healthy life years at birth	years	67,4	68,3	64,0	64,6
	People with good or very good self-perceived health	% of population aged 16 or over	68,0	72,9	66,7	69,5
Health determinants	Smoking prevalence	% of population aged 15 or over	21	23	27	25
	Obesity rate	% of population aged 18 or over	10,8	11,7	15,4	16,5
	Population living in households suffering from noise	% of population	18,3	14,3	18,3	17,3
	Years of life lost due to PM2.5 exposure	per 100 000 inhabitants	921	843	911	762
Causes of death	Standardised death rate due to tuberculosis, HIV and hepatitis	number per 100 000 persons	5,5	3,3	3,6	2,6
	Standardised avoidable mortality	number per 100 000 persons	181,9	164,9	276,8	252,1
	Fatal accidents at work	number per 100 000 workers	2,34	2,10	2,00	1,74
	Road traffic deaths	rate	5,6	4,0	5,5	4,2
Access to health care	Self-reported unmet need for medical care	% of population aged 16 or over	7,0	1,8	3,3	1,8
SDG 4 – Quality education						
Basic education	Low achieving 15-year-olds in reading	% of 15-year-old students	21,0	23,3	20,0	22,5
	Participation in early childhood education	% of children aged 3 and over	94,9	94,6	91,9	93,0
	Early leavers from education and training	% of population aged 18 to 24	13,8	12,7	10,6	9,7
Tertiary education	Tertiary educational attainment	% of population aged 25 to 34	25,6	28,3	36,8	41,2
Adult learning	Adult participation in learning	% of population aged 25 to 64	8,3	9,9	10,3	10,8
Digital skills	Adults with at least basic digital skills	% of individuals aged 16 to 74	44,0	46,0	54,0	54,0
SDG 5 – Gender equality						
Gender-based violence	Physical and sexual violence to women	% of women	:	7	:	8
Education	Gender gap for early leavers from education and training	percentage points, persons aged 18 to 24	4,8	4,3	3,0	3,5
	Gender gap for tertiary educational attainment	percentage points, persons aged 25 to 34	12,2	12,1	10,8	11,1
Employment	Gender pay gap in unadjusted form	% of average gross hourly earnings of men	5,5	4,2	15,5	13,0
	Gender employment gap	percentage points, persons aged 20 to 64	19,9	19,2	11,1	10,8
	Gender gap in inactive population due to caring responsibilities	percentage points, persons aged 20 to 64	19,0	22,9	24,1	21,7
Leadership positions	Seats held by women in national parliaments and governments	% of seats	30,1	35,8	28,4	33,1
	Positions held by women in senior management	% of board members	32,3	38,8	23,6	30,6

SDG 6 – Clean water and sanitation						
Sanitation	Population having neither a bath, nor a shower, nor indoor flushing toilet in their household	% of population	0,0	0,5	2,2	1,5
	Population connected to at least secondary wastewater treatment	% of population	57,6	59,6	77,8	80,9
Water quality	Biochemical oxygen demand in rivers	mg O2 per litre	1,98	1,51	2,57	2,50
	Nitrate in groundwater	mg NO3 per litre	:	:	20,7	21,2
	Phosphate in rivers	mg PO4 per litre	:	:	0,053	0,060
	Inland water bathing sites with excellent water quality	% of bathing sites with excellent water quality	91,4	88,1	81,1	77,7
Water use efficiency	Water exploitation index (WEI+)	% of renewable water resources	14,8	15,6	8,4	8,4
SDG 7 – Affordable and clean energy						
Energy consumption	Primary energy consumption	tonnes of oil equivalent per capita	2,5	2,2	3,1	2,8
	Final energy consumption	tonnes of oil equivalent per capita	1,9	1,7	2,2	2,0
	Final energy consumption in households per capita	kgoe	535	516	552	555
	Energy productivity	EUR per kgoe	9,9	10,3	7,8	8,6
Energy supply	Share of renewable energy in gross final energy consumption	%	17,5	20,4	17,8	22,1
	Energy import dependency	% of imports in gross available energy	77,0	73,5	56,1	57,5
Access to affordable energy	Population unable to keep home adequately warm	% of population	18,0	11,1	9,6	8,2
SDG 8 – Decent work and economic growth						
Economic growth	Real GDP per capita	EUR per capita, chain-linked volumes (2010)	26.240	26.700	26.410	27.810
	Investment share of GDP	% of GDP	16,9	17,8	20,6	22,3
Employment	Young people neither in employment nor in education and training (NEET)	% of population aged 15 to 29	24,3	23,1	14,5	13,2
	Employment rate	% of population aged 20 to 64	61,4	62,7	69,6	73,1
	Long-term unemployment rate	% of active population	7,1	5,4	4,3	2,8
	Gender gap in inactive population due to caring responsibilities	percentage points, persons aged 20 to 64	19,0	22,9	24,1	21,7
Decent work	Fatal accidents at work	number per 100 000 workers	2,34	2,10	2,00	1,74
	In-work at-risk-of-poverty rate	% of population	11,5	10,8	9,7	9,4
SDG 9 – Industry, innovation and infrastructure						
R&D and innovation	Gross domestic expenditure on R&D	% of GDP	1,34	1,53	2,12	2,32
	R&D personnel	% of active population	1,05	1,46	1,21	1,44
	Patent applications to the European Patent Office (EPO)	per million inhabitants	66	77	141	147
	Tertiary educational attainment	% of the population aged 25 to 34	25,6	28,3	36,8	41,2
Sustainable industry	Air emissions intensity of fine particulate matter (PM2.5) from industry (NACE Rev. 2 sector C 'Manufacturing')	grams per euro, chain-linked volumes, 2010	0,07	0,06	0,08	0,07
	Gross value added in the environmental goods and services sector	% of GDP	1,9	1,9	2,2	2,3
Sustainable infrastructure	Share of buses and trains in passenger transport	% of inland passenger-km	19,2	17,9	17,8	17,2
	Share of rail and inland waterways in freight transport	% of inland freight tonne-km	13,2	11,9	26,1	23,7
	Share of households with high-speed internet connection	% of households	18,8	44,2	25,2	70,2
SDG 10 – Reduced inequalities						
Inequalities within countries	Income distribution	income quintile share ratio	5,8	5,8	5,2	5,2
	Income share of the bottom 40 % of the population	% of income	19,7	19,7	20,9	20,9
	Relative median at-risk-of-poverty gap	% distance to poverty threshold	29,3	27,6	25,4	26,5
	Urban-rural gap for risk of poverty or social exclusion	pp difference (% of population)	1,3	0,6	3,1	0,9
Inequalities between countries	Purchasing power adjusted GDP per capita	index EU = 100	99	95	100	100
	Adjusted gross disposable income of households per capita	index EU = 100	101	97	100	100
Migration and social inclusion	Asylum applications	positive first instance decisions per million inhabitants	488	195	661	474
	EU/non-EU citizenship gap for people at risk of income poverty after social transfers	pp difference (% of population aged 18 years or over)	17,8	19,4	24,3	23,8
	EU/non-EU citizenship gap for early leavers from education and training	pp difference (% of population aged 18 to 24)	22,6	24,9	17,5	17,6
	EU/non-EU citizenship gap for young people neither in employment nor in education and training (NEET)	pp difference (% of population aged 15 to 29)	11,7	12,5	14,9	12,5
	EU/non-EU citizenship gap for employment rate	pp difference (% of population aged 20 to 64)	0,2	2,6	14,9	14,9

SDG 11 – Sustainable cities and communities						
Quality of life in cities and communities	Severe housing deprivation rate	% of population	9,6	6,1	5,3	4,2
	Population living in households suffering from noise	% of population	18,3	14,3	18,3	17,3
	Years of life lost due to PM2.5 exposure	per 100 000 inhabitants	921	843	911	762
	Population reporting crime, violence or vandalism in their area	% of population	19,4	8,4	13,2	10,9
Sustainable mobility	Road traffic deaths	rate	5,6	4,0	5,5	4,2
	Share of buses and trains in total passenger transport	% of total inland passenger-km	19,2	17,9	17,8	17,2
Adverse environmental impacts	Settlement area per capita	m2	471,5	484,3	680,6	703,4
	Recycling rate of municipal waste	% of total municipal waste generated	41,6	51,4	44,9	47,8
	Population connected to at least secondary wastewater treatment	% of population	57,6	59,6	77,8	80,9
SDG 12 – Responsible consumption and production						
Decoupling environmental impacts from economic growth	Consumption of hazardous chemicals	million tonnes	:	:	217,5	217,9
	Material footprint	tonnes per capita	9,6	9,3	14,0	14,6
	Average CO2 emissions per km from new passenger cars	g CO2 per km	115,2	108,6	119,1	108,2
	Energy productivity	EUR per kgoe	9,9	10,3	7,8	8,6
Green economy	Gross value added in the environmental goods and services sector	% of GDP	1,9	1,9	2,2	2,3
Waste generation and management	Circular material use rate	% of material input for domestic use	17,2	21,6	11,3	12,8
	Generation of waste excluding major mineral wastes	kg per capita	1.751	1.850	1.735	1.820
SDG 13 – Climate action						
Climate mitigation	Net greenhouse gas emissions	tonnes per capita	6,7	5,9	8,2	7,0
	Net greenhouse gas emissions from land use and forestry (LULUCF sector)	tonnes CO2 eq. per km²	-144,6	-113,7	-70,5	-58,7
	Share of renewable energy in gross final energy consumption	%	17,5	20,4	17,8	22,1
	Average CO2 emissions per km from new passenger cars	g CO2 per km	115,2	108,6	119,1	108,2
Climate impacts and adaptation	Climate-related economic losses (30-year moving average)	EUR million	:	:	11.574	12.885
	Population covered by the Covenant of Mayors for Climate and Energy signatories	% of population	62,3	74,9	36,4	42,9
Financing climate action	Contribution to the international USD 100bn commitment on climate-related expenditure	EUR million, current prices	327	583	16.084	23.393
SDG 14 – Life below water						
Ocean health	Coastal water bathing sites with excellent water quality	% of bathing sites with excellent water quality	90,4	88,7	87,0	88,4
	Marine waters affected by eutrophication	% of exclusive economic zone	0,13	0,05	0,54	0,00
	Global mean ocean acidity	pH value	:	:	8,063	8,053
Marine conservation	Marine protected areas	% of marine area	5	5	7	11
Sustainable fisheries	Estimated trends in fish stock biomass	index 2003 = 100	:	:	114	135
	Estimated trends in fishing pressure	% of stocks exceeding fishing mortality at maximum sustainable yield (F>FMSY)	:	:	55	43
SDG 15 – Life on land						
Ecosystems status	Share of forest area	% of total land area	35,6	37,0	42,6	43,5
	Biochemical oxygen demand in rivers	mg O2 per litre	1,98	1,51	2,57	2,50
	Phosphate in rivers	mg PO4 per litre	:	:	0,053	0,060
Land degradation	Soil sealing index	index 2006 = 100	100,0	106,4	100,0	108,3
	Estimated soil erosion by water	% of non-artificial erosive area	24,6	24,9	5,3	5,3
Biodiversity	Terrestrial protected areas	% of country area	21	21	24	26
	Common bird index	index 2000 = 100	:	:	91,4	90,4
	Grassland butterfly index	index 2000 = 100	:	:	79,4	74,7
SDG 16 – Peace, justice and strong institutions						
Peace and personal security	Standardised death rate due to homicide	number per 100 000 persons	0,6	0,4	0,9	0,7
	Population reporting crime, violence or vandalism in their area	% of population	19,4	8,4	13,2	10,9
Access to justice	General government total expenditure on law courts	EUR per capita	92,3	95,7	88,8	100,8
	Perceived independence of the justice system: very and fairly good	% of population	25	34	50	54
Trust in institutions	Corruption Perceptions Index	score scale of 0 (highly corrupt) to 100 (very clean)	47	56	:	:
	Population with confidence in the EU Parliament	% of population	38	49	44	50
SDG 17 – Partnerships for the goals						
Global partnership	Official development assistance	% of GNI	0,22	0,22	0,42	0,50
	Financing to developing countries	billion EUR, current prices	14.080	5.716	161.733	101.568
	Imports from developing countries	billion EUR, current prices	89.487	120.834	749.907	1.081.678
Financial governance within the EU	General government gross debt	% of GDP	134,8	150,8	84,2	88,1
	Shares of environmental taxes in total tax revenues	% of total tax revenues	7,9	7,1	6,2	5,6
Access to technology	Share of households with high-speed internet connection	% of households	18,8	44,2	25,2	70,2

Source: Eurostat, EU SDG indicators (data extracted on 28 April 2022).

**Allegato 3 - Legenda Agenda 2030 - Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e traguardi
(ONU - Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015 - 70/1.
Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile) GOAL e
TARGET**

Obiettivo 1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo

- 1.1 Entro il 2030, sradicare la povertà estrema per tutte le persone in tutto il mondo, attualmente misurata sulla base di coloro che vivono con meno di \$ 1,25 al giorno
- 1.2 Entro il 2030, ridurre almeno della metà la quota di uomini, donne e bambini di tutte le età che vivono in povertà in tutte le sue forme, secondo le definizioni nazionali
- 1.3 Implementare a livello nazionale adeguati sistemi di protezione sociale e misure di sicurezza per tutti, compresi i livelli più bassi, ed entro il 2030 raggiungere una notevole copertura delle persone povere e vulnerabile
- 1.4 Entro il 2030, assicurare che tutti gli uomini e le donne, in particolare i più poveri e vulnerabili, abbiano uguali diritti alle risorse economiche, insieme all'accesso ai servizi di base, proprietà privata, controllo su terreni e altre forme di proprietà, eredità, risorse naturali, nuove tecnologie appropriate e servizi finanziari, tra cui la microfinanza
- 1.5 Entro il 2030, rinforzare la resilienza dei poveri e di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità e ridurre la loro esposizione e vulnerabilità ad eventi climatici estremi, catastrofi e shock economici, sociali e ambientali
- 1.a Garantire una adeguata mobilitazione di risorse da diverse fonti, anche attraverso la cooperazione allo sviluppo, al fine di fornire mezzi adeguati e affidabili per i paesi in via di sviluppo, in particolare i paesi meno sviluppati, attuando programmi e politiche per porre fine alla povertà in tutte le sue forme
- 1.b Creare solidi sistemi di politiche a livello nazionale, regionale e internazionale, basati su strategie di sviluppo a favore dei poveri e sensibili alle differenze di genere, per sostenere investimenti accelerati nelle azioni di lotta alla povertà

Obiettivo 2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile

- 2.1 Entro il 2030, porre fine alla fame e garantire a tutte le persone, in particolare ai poveri e le persone più vulnerabili, tra cui neonati, un accesso sicuro a cibo nutriente e sufficiente per tutto l'anno
- 2.2 Entro il 2030, porre fine a tutte le forme di malnutrizione; raggiungere, entro il 2025, i traguardi concordati a livello internazionale contro l'arresto della crescita e il deperimento nei bambini sotto i 5 anni di età; soddisfare le esigenze nutrizionali di ragazze adolescenti, donne in gravidanza e allattamento e le persone anziane
- 2.3 Entro il 2030, raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di cibo su piccola scala, in particolare le donne, i popoli indigeni, le famiglie di agricoltori, i pastori e i pescatori, anche attraverso un accesso sicuro ed equo a terreni, altre risorse e input produttivi, conoscenze, servizi finanziari, mercati e opportunità per valore aggiunto e occupazioni non agricole
- 2.4 Entro il 2030, garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e implementare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a proteggere gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, a condizioni meteorologiche estreme, siccità, inondazioni e altri disastri e che migliorino progressivamente la qualità del suolo
- 2.5 Entro il 2020, mantenere la diversità genetica delle sementi, delle piante coltivate, degli animali da allevamento e domestici e delle specie selvatiche affini, anche attraverso banche di semi e piante diversificate e opportunamente gestite a livello nazionale, regionale e internazionale; promuovere l'accesso e la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche e della conoscenza tradizionale associata, come concordato a livello internazionale
- 2.a Aumentare gli investimenti, anche attraverso il miglioramento della cooperazione internazionale, in infrastrutture rurali, ricerca agricola e formazione, sviluppo tecnologico e le banche di geni vegetali e animali, al fine di migliorare la capacità produttiva agricola nei paesi in via di sviluppo, in particolare i paesi meno sviluppati
- 2.b Correggere e prevenire restrizioni commerciali e distorsioni nei mercati agricoli mondiali, anche attraverso l'eliminazione parallela di tutte le forme di sovvenzioni alle esportazioni agricole e di tutte le misure di esportazione con effetto equivalente, conformemente al mandato del Doha Development Round
- 2.c Adottare misure per garantire il corretto funzionamento dei mercati delle materie prime alimentari e loro derivati e facilitare l'accesso rapido alle informazioni di mercato, incluse le riserve di cibo, al fine di contribuire a limitare l'instabilità estrema dei prezzi dei beni alimentari

Obiettivo 3. Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età

- 3.1 Entro il 2030, ridurre il tasso di mortalità materna globale a meno di 70 per ogni 100.000 bambini nati vivi
- 3.2 Entro il 2030, porre fine alle morti prevenibili di neonati e bambini sotto i 5 anni di età. Tutti i paesi dovranno cercare di ridurre la mortalità neonatale ad almeno 12 per ogni 1.000 bambini nati vivi e la mortalità dei bambini sotto i 5 anni di età ad almeno 25 per 1.000 bambini nati vivi

- 3.3 Entro il 2030, porre fine alle epidemie di AIDS, tubercolosi, malaria e malattie tropicali trascurate; combattere l'epatite, le malattie di origine idrica e le altre malattie trasmissibili
- 3.4 Entro il 2030, ridurre di un terzo la mortalità prematura da malattie non trasmissibili attraverso la prevenzione e il trattamento e promuovere benessere e salute mentale
- 3.5 Rafforzare la prevenzione e il trattamento di abuso di sostanze, tra cui l'abuso di stupefacenti e il consumo nocivo di alcol
- 3.6 Entro il 2020, dimezzare il numero globale di morti e feriti a seguito di incidenti stradali
- 3.7 Entro il 2030, garantire l'accesso universale ai servizi di assistenza sanitaria sessuale e riproduttiva, inclusa la pianificazione familiare, l'informazione, l'educazione e l'integrazione della salute riproduttiva nelle strategie e nei programmi nazionali
- 3.8 Conseguire una copertura sanitaria universale, compresa la protezione da rischi finanziari, l'accesso ai servizi essenziali di assistenza sanitaria di qualità e l'accesso sicuro, efficace, di qualità e a prezzi accessibili a medicinali di base e vaccini per tutti
- 3.9 Entro il 2030, ridurre sostanzialmente il numero di decessi e malattie da sostanze chimiche pericolose e da contaminazione e inquinamento dell'aria, delle acque e del suolo
- 3.a Rafforzare l'attuazione del Quadro Normativo della Convenzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sul Controllo del Tabacco in modo appropriato in tutti i paesi
- 3.b Sostenere la ricerca e lo sviluppo di vaccini e farmaci per le malattie trasmissibili e non trasmissibili che colpiscono soprattutto i paesi in via di sviluppo; fornire l'accesso a farmaci e vaccini essenziali ed economici, in conformità alla Dichiarazione di Doha sull'Accordo TRIPS e la Sanità Pubblica, che afferma il diritto dei paesi in via di sviluppo ad utilizzare appieno le disposizioni dell'Accordo sugli Aspetti Commerciali dei Diritti di Proprietà Intellettuale contenenti le cosiddette "flessibilità" per proteggere la sanità pubblica e, in particolare, fornire l'accesso a farmaci per tutti
- 3.c Aumentare considerevolmente i fondi destinati alla sanità e alla selezione, formazione, sviluppo e mantenimento del personale sanitario nei paesi in via di sviluppo, specialmente nei meno sviluppati e nei piccoli Stati insulari in via di sviluppo.
- 3.d Rafforzare la capacità di tutti i paesi, soprattutto dei paesi in via di sviluppo, di segnalare in anticipo, ridurre e gestire i rischi legati alla salute, sia a livello nazionale che globale

Obiettivo 4. Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti

- 4.1 Garantire entro il 2030 ad ogni ragazza e ragazzo libertà, equità e qualità nel completamento dell'educazione primaria e secondaria che porti a risultati di apprendimento adeguati e concreti
- 4.2 Garantire entro il 2030 che ogni ragazza e ragazzo abbiano uno sviluppo infantile di qualità, ed un accesso a cure ed istruzione pre-scolastiche così da essere pronti alla scuola primaria
- 4.3 Garantire entro il 2030 ad ogni donna e uomo un accesso equo ad un'istruzione tecnica, professionale e terziaria - anche universitaria- che sia economicamente vantaggiosa e di qualità
- 4.4 Aumentare considerevolmente entro il 2030 il numero di giovani e adulti con competenze specifiche -anche tecniche e professionali- per l'occupazione, posti di lavoro dignitosi e per l'imprenditoria
- 4.5 Eliminare entro il 2030 le disparità di genere nell'istruzione e garantire un accesso equo a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale delle categorie protette, tra cui le persone con disabilità, le popolazioni indigene ed i bambini in situazioni di vulnerabilità
- 4.6 Garantire entro il 2030 che tutti i giovani e gran parte degli adulti, sia uomini che donne, abbiano un livello di alfabetizzazione ed una capacità di calcolo
- 4.7 Garantire entro il 2030 che tutti i discenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta ad uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile
- 4.a Costruire e potenziare le strutture dell'istruzione che siano sensibili ai bisogni dell'infanzia, alle disabilità e alla parità di genere e predisporre ambienti dedicati all'apprendimento che siano sicuri, non violenti e inclusivi per tutti
- 4.b Espandere considerevolmente entro il 2020 a livello globale il numero di borse di studio disponibili per i paesi in via di sviluppo, specialmente nei paesi meno sviluppati, nei piccoli stati insulari e negli stati africani, per garantire l'accesso all'istruzione superiore -compresa la formazione professionale, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i programmi tecnici, ingegneristici e scientifici - sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo
- 4.c Aumentare considerevolmente entro il 2030 la presenza di insegnanti qualificati, anche grazie alla cooperazione internazionale, per la loro attività di formazione negli stati in via di sviluppo, specialmente nei paesi meno sviluppati e i piccoli stati insulari in via di sviluppo

Obiettivo 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze

- 5.1 Porre fine, ovunque, a ogni forma di discriminazione nei confronti di donne e ragazze
- 5.2 Eliminare ogni forma di violenza nei confronti di donne e bambine, sia nella sfera privata che in quella pubblica, compreso il traffico di donne e lo sfruttamento sessuale e di ogni altro tipo
- 5.3 Eliminare ogni pratica abusiva come il matrimonio combinato, il fenomeno delle spose bambine e le mutilazioni genitali femminili

- 5.4 Riconoscere e valorizzare la cura e il lavoro domestico non retribuito, fornendo un servizio pubblico, infrastrutture e politiche di protezione sociale e la promozione di responsabilità condivise all'interno delle famiglie, conformemente agli standard nazionali
- 5.5 Garantire piena ed effettiva partecipazione femminile e pari opportunità di leadership ad ogni livello decisionale in ambito politico, economico e della vita pubblica
- 5.6 Garantire accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti in ambito riproduttivo, come concordato nel Programma d'Azione della Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo e dalla Piattaforma d'Azione di Pechino e dai documenti prodotti nelle successive conferenze
- 5.a Avviare riforme per dare alle donne uguali diritti di accesso alle risorse economiche così come alla titolarità e al controllo della terra e altre forme di proprietà, ai servizi finanziari, eredità e risorse naturali, in conformità con le leggi nazionali
- 5.b Rafforzare l'utilizzo di tecnologie abilitanti, in particolare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, per promuovere l'emancipazione della donna
- 5.c Adottare e intensificare una politica sana ed una legislazione applicabile per la promozione della parità di genere e l'emancipazione di tutte le donne e bambine, a tutti i livelli

Obiettivo 6. Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie

- 6.1 Ottenere entro il 2030 l'accesso universale ed equo all'acqua potabile che sia sicura ed economica per tutti
- 6.2 Ottenere entro il 2030 l'accesso ad impianti sanitari e igienici adeguati ed equi per tutti e porre fine alla defecazione all'aperto, prestando particolare attenzione ai bisogni di donne e bambine e a chi si trova in situazioni di vulnerabilità
- 6.3 Migliorare entro il 2030 la qualità dell'acqua eliminando le discariche, riducendo l'inquinamento e il rilascio di prodotti chimici e scorie pericolose, dimezzando la quantità di acque reflue non trattate e aumentando considerevolmente il riciclaggio e il reimpiego sicuro a livello globale
- 6.4 Aumentare considerevolmente entro il 2030 l'efficienza nell'utilizzo dell'acqua in ogni settore e garantire approvvigionamenti e forniture sostenibili di acqua potabile, per affrontare la carenza idrica e ridurre in modo sostanzioso il numero di persone che ne subisce le conseguenze
- 6.5 Implementare entro il 2030 una gestione delle risorse idriche integrata a tutti i livelli, anche tramite la cooperazione transfrontaliera, in modo appropriato
- 6.6 Proteggere e risanare entro il 2030 gli ecosistemi legati all'acqua, comprese le montagne, le foreste, le paludi, i fiumi, le falde acquifere e i laghi
- 6.a Espandere entro il 2030 la cooperazione internazionale e il supporto per creare attività e programmi legati all'acqua e agli impianti igienici nei paesi in via di sviluppo, compresa la raccolta d'acqua, la desalinizzazione, l'efficienza idrica, il trattamento delle acque reflue e le tecnologie di riciclaggio e reimpiego
- 6.b Supportare e rafforzare la partecipazione delle comunità locali nel miglioramento della gestione dell'acqua e degli impianti igienici

Obiettivo 7. Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni

- 7.1 Garantire entro il 2030 accesso a servizi energetici che siano convenienti, affidabili e moderni
- 7.2 Aumentare considerevolmente entro il 2030 la quota di energie rinnovabili nel consumo totale di energia
- 7.3 Raddoppiare entro il 2030 il tasso globale di miglioramento dell'efficienza energetica
- 7.a Accrescere entro il 2030 la cooperazione internazionale per facilitare l'accesso alla ricerca e alle tecnologie legate all'energia pulita - comprese le risorse rinnovabili, l'efficienza energetica e le tecnologie di combustibili fossili più avanzate e pulite - e promuovere gli investimenti nelle infrastrutture energetiche e nelle tecnologie dell'energia pulita
- 7.b Implementare entro il 2030 le infrastrutture e migliorare le tecnologie per fornire servizi energetici moderni e sostenibili, specialmente nei paesi meno sviluppati, nei piccoli stati insulari e negli stati in via di sviluppo senza sbocco sul mare, conformemente ai loro rispettivi programmi di sostegno

Obiettivo 8. Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti

- 8.1 Sostenere la crescita economica pro capite in conformità alle condizioni nazionali, e in particolare una crescita annua almeno del 7% del prodotto interno lordo nei paesi in via di sviluppo
- 8.2 Raggiungere standard più alti di produttività economica attraverso la diversificazione, il progresso tecnologico e l'innovazione, anche con particolare attenzione all'alto valore aggiunto e ai settori ad elevata intensità di lavoro
- 8.3 Promuovere politiche orientate allo sviluppo, che supportino le attività produttive, la creazione di posti di lavoro dignitosi, l'imprenditoria, la creatività e l'innovazione, e che incoraggino la formalizzazione e la crescita delle piccole-medie imprese, anche attraverso l'accesso a servizi finanziari
- 8.4 Migliorare progressivamente, entro il 2030, l'efficienza globale nel consumo e nella produzione di risorse e tentare di scollegare la crescita economica dalla degradazione ambientale, conformemente al Quadro decennale di programmi relativi alla produzione e al consumo sostenibile, con i paesi più sviluppati in prima linea
- 8.5 Garantire entro il 2030 un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità, e un'equa remunerazione per lavori di equo valore

- 8.6 Ridurre entro il 2030 la quota di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di studio o formazione
- 8.7 Prendere provvedimenti immediati ed effettivi per sradicare il lavoro forzato, porre fine alla schiavitù moderna e alla tratta di esseri umani e garantire la proibizione ed eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, compreso il reclutamento e l'impiego dei bambini-soldato, nonché porre fine entro il 2025 al lavoro minorile in ogni sua forma
- 8.8 Proteggere il diritto al lavoro e promuovere un ambiente lavorativo sano e sicuro per tutti i lavoratori, inclusi gli immigrati, in particolare le donne, e i precari
- 8.9 Concepire e implementare entro il 2030 politiche per favorire un turismo sostenibile che crei lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali
- 8.10 Rafforzare la capacità degli istituti finanziari interni per incoraggiare e aumentare l'utilizzo di servizi bancari, assicurativi e finanziari per tutti
- 8.a Aumentare il supporto dell'aiuto per il commercio per i paesi in via di sviluppo, in particolare i meno sviluppati, anche tramite il Quadro Integrato Rafforzato per l'assistenza tecnica legata agli scambi dei paesi meno sviluppati
- 8.b Sviluppare e rendere operativa entro il 2020 una strategia globale per l'occupazione giovanile e implementare il Patto Globale per l'Occupazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

Obiettivo 9. Costruire infrastrutture resilienti e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile

- 9.1 Sviluppare infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti – comprese quelle regionali e transfrontaliere – per supportare lo sviluppo economico e il benessere degli individui, con particolare attenzione ad un accesso equo e conveniente per tutti
- 9.2 Promuovere un'industrializzazione inclusiva e sostenibile e aumentare significativamente, entro il 2030, le quote di occupazione nell'industria e il prodotto interno lordo, in linea con il contesto nazionale, e raddoppiare questa quota nei paesi meno sviluppati
- 9.3 Incrementare l'accesso delle piccole imprese industriali e non, in particolare nei paesi in via di sviluppo, ai servizi finanziari, compresi i prestiti a prezzi convenienti, e la loro integrazione nell'indotto e nei mercati
- 9.4 Migliorare entro il 2030 le infrastrutture e riconfigurare in modo sostenibile le industrie, aumentando l'efficienza nell'utilizzo delle risorse e adottando tecnologie e processi industriali più puliti e sani per l'ambiente, facendo sì che tutti gli stati si mettano in azione nel rispetto delle loro rispettive capacità
- 9.5 Aumentare la ricerca scientifica, migliorare le capacità tecnologiche del settore industriale in tutti gli stati – in particolare in quelli in via di sviluppo – nonché incoraggiare le innovazioni e incrementare considerevolmente, entro il 2030, il numero di impiegati per ogni milione di persone, nel settore della ricerca e dello sviluppo e la spesa per la ricerca –sia pubblica che privata – e per lo sviluppo
- 9.a Facilitare la formazione di infrastrutture sostenibili e resilienti negli stati in via di sviluppo tramite un supporto finanziario, tecnico e tecnologico rinforzato per i paesi africani, i paesi meno sviluppati, quelli senza sbocchi sul mare e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo
- 9.b Supportare lo sviluppo tecnologico interno, la ricerca e l'innovazione nei paesi in via di sviluppo, anche garantendo una politica ambientale favorevole, inter alia, per una diversificazione industriale e un valore aggiunto ai prodotti
- 9.c Aumentare in modo significativo l'accesso alle tecnologie di informazione e comunicazione e impegnarsi per fornire ai paesi meno sviluppati un accesso a Internet universale ed economico entro il 2020

Obiettivo 10. Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni

- 10.1 Entro il 2030, raggiungere progressivamente e sostenere la crescita del reddito del 40% della popolazione nello strato sociale più basso ad un tasso superiore rispetto alla media nazionale
- 10.2 Entro il 2030, potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, stato economico o altro
- 10.3 Assicurare pari opportunità e ridurre le disuguaglianze nei risultati, anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie e promuovendo legislazioni, politiche e azioni appropriate a tale proposito
- 10.4 Adottare politiche, in particolare fiscali, salariali e di protezione sociale, per raggiungere progressivamente una maggior uguaglianza
- 10.5 Migliorare la regolamentazione e il monitoraggio di istituzioni e mercati finanziari globali e rafforzare l'attuazione di tali norme
- 10.6 Assicurare una migliore rappresentanza che dia voce ai paesi in via di sviluppo nelle istituzioni responsabili delle decisioni in materia di economia e finanza globale e internazionale, per creare istituzioni più efficaci, credibili, responsabili e legittimate
- 10.7 Rendere più disciplinate, sicure, regolari e responsabili la migrazione e la mobilità delle persone, anche con l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite
- 10.a Attuare il principio del trattamento speciale e differente riservato ai paesi in via di sviluppo, in particolare ai meno sviluppati, in conformità agli accordi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio
- 10.b Incoraggiare l'aiuto pubblico allo sviluppo e i flussi finanziari, compresi gli investimenti diretti esteri, per gli stati più bisognosi, in particolar modo i paesi meno sviluppati, i paesi africani, i piccoli stati insulari in via di sviluppo e i paesi in via di sviluppo senza sbocco al mare, in conformità ai loro piani e programmi nazionali

10.c Entro il 2030, ridurre a meno del 3% i costi di transazione delle rimesse dei migranti ed eliminare i corridoi di rimesse con costi oltre il 5%

Obiettivo 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili

11.1 Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e ai servizi di base e riqualificare i quartieri poveri

11.2 Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso a un sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile, migliorando la sicurezza delle strade, in particolar modo potenziando i trasporti pubblici, con particolare attenzione ai bisogni di coloro che sono più vulnerabili, donne, bambini, persone con invalidità e anziani

11.3 Entro il 2030, potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile

11.4 Potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo

11.5 Entro il 2030, ridurre in modo significativo il numero di decessi e il numero di persone colpite e diminuire in modo sostanziale le perdite economiche dirette rispetto al prodotto interno lordo globale causate da calamità, comprese quelle legate all'acqua, con particolare riguardo alla protezione dei poveri e delle persone più vulnerabili

11.6 Entro il 2030, ridurre l'impatto ambientale negativo pro-capite delle città, prestando particolare attenzione alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti urbani e di altri rifiuti

11.7 Entro il 2030, fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili

11.a Supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale

11.b Entro il 2020, aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all'inclusione, all'efficienza delle risorse, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri, e che promuovono e attuano una gestione olistica del rischio di disastri su tutti i livelli, in linea con il Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030

11.c Supportare i paesi meno sviluppati, anche con assistenza tecnica e finanziaria, nel costruire edifici sostenibili e resilienti utilizzando materiali locali

Obiettivo 12. Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo

12.1 Attuare il Quadro Decennale di Programmi per il Consumo e la Produzione Sostenibili, rendendo partecipi tutti i paesi, con i paesi sviluppati alla guida, ma tenendo presenti anche lo sviluppo e le capacità dei paesi in via di sviluppo

12.2 Entro il 2030, raggiungere la gestione sostenibile e l'utilizzo efficiente delle risorse naturali

12.3 Entro il 2030, dimezzare lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto

12.4 Entro il 2020, raggiungere la gestione eco-compatibile di sostanze chimiche e di tutti i rifiuti durante il loro intero ciclo di vita, in conformità ai quadri internazionali concordati, e ridurre sensibilmente il loro rilascio in aria, acqua e suolo per minimizzare il loro impatto negativo sulla salute umana e sull'ambiente

12.5 Entro il 2030, ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclo e il riutilizzo

12.6 Incoraggiare le imprese, in particolare le grandi aziende multinazionali, ad adottare pratiche sostenibili e ad integrare le informazioni sulla sostenibilità nei loro resoconti annuali

12.7 Promuovere pratiche sostenibili in materia di appalti pubblici, in conformità alle politiche e priorità nazionali

12.8 Entro il 2030, accertarsi che tutte le persone, in ogni parte del mondo, abbiano le informazioni rilevanti e la giusta consapevolezza dello sviluppo sostenibile e di uno stile di vita in armonia con la natura

12.a Supportare i paesi in via di sviluppo nel potenziamento delle loro capacità scientifiche e tecnologiche, per raggiungere modelli di consumo e produzione più sostenibili

12.b Sviluppare e implementare strumenti per monitorare gli impatti dello sviluppo sostenibile per il turismo sostenibile, che crea posti di lavoro e promuove la cultura e i prodotti locali

12.c Razionalizzare i sussidi inefficienti per i combustibili fossili che incoraggiano lo spreco eliminando le distorsioni del mercato in conformità alle circostanze nazionali, anche ristrutturando i sistemi di tassazione ed eliminando progressivamente quei sussidi dannosi, ove esistenti, in modo da riflettere il loro impatto ambientale, tenendo bene in considerazione i bisogni specifici e le condizioni dei paesi in via di sviluppo e riducendo al minimo i possibili effetti negativi sul loro sviluppo, in modo da proteggere i poveri e le comunità più colpite

Obiettivo 13. Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico

13.1 Rafforzare in tutti i paesi la capacità di ripresa e di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali

13.2 Integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazione nazionali

13.3 Migliorare l'istruzione, la sensibilizzazione e la capacità umana e istituzionale per quanto riguarda la mitigazione del cambiamento climatico, l'adattamento, la riduzione dell'impatto e l'allerta tempestiva

13.a Rendere effettivo l'impegno assunto dai partiti dei paesi sviluppati verso la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico, che prevede la mobilitazione – entro il 2020 – di 100 miliardi di dollari all'anno, provenienti da tutti i paesi aderenti all'impegno preso, da indirizzare ai bisogni dei paesi in via di sviluppo, in un

contesto di azioni di mitigazione significative e di trasparenza nell'implementazione, e rendere pienamente operativo il prima possibile il Fondo Verde per il Clima attraverso la sua capitalizzazione

13.b Promuovere meccanismi per aumentare la capacità effettiva di pianificazione e gestione di interventi inerenti al cambiamento climatico nei paesi meno sviluppati, nei piccoli stati insulari in via di sviluppo, con particolare attenzione a donne e giovani e alle comunità locali e marginali

Obiettivo 14. Conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile

14.1 Entro il 2025, prevenire e ridurre in modo significativo ogni forma di inquinamento marino, in particolar modo quello derivante da attività esercitate sulla terraferma, compreso l'inquinamento dei detriti marini e delle sostanze nutritive

14.2 Entro il 2020, gestire in modo sostenibile e proteggere l'ecosistema marino e costiero per evitare impatti particolarmente negativi, anche rafforzando la loro resilienza, e agire per il loro ripristino in modo da ottenere oceani salubri e produttivi

14.3 Ridurre al minimo e affrontare gli effetti dell'acidificazione degli oceani, anche attraverso una maggiore collaborazione scientifica su tutti i livelli

14.4 Entro il 2020, regolare in modo efficace la pesca e porre termine alla pesca eccessiva, illegale, non dichiarata e non regolamentata e ai metodi di pesca distruttivi. Implementare piani di gestione su base scientifica, così da ripristinare nel minor tempo possibile le riserve ittiche, riportandole almeno a livelli che producano il massimo rendimento sostenibile, come determinato dalle loro caratteristiche biologiche

14.5 Entro il 2020, preservare almeno il 10% delle aree costiere e marine, in conformità al diritto nazionale e internazionale e basandosi sulle informazioni scientifiche disponibili più accurate

14.6 Entro il 2020, vietare quelle forme di sussidi alla pesca che contribuiscono a un eccesso di capacità e alla pesca eccessiva, eliminare i sussidi che contribuiscono alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata e astenersi dal reintrodurre tali sussidi, riconoscendo che il trattamento speciale e differenziato per i paesi in via di sviluppo e per quelli meno sviluppati che sia appropriato ed efficace, dovrebbe essere parte integrante dei negoziati per i sussidi alla pesca dell'Organizzazione Mondiale del Commercio¹⁶

14.7 Entro il 2030, aumentare i benefici economici dei piccoli stati insulari in via di sviluppo e dei paesi meno sviluppati, facendo ricorso a un utilizzo più sostenibile delle risorse marine, compresa la gestione sostenibile della pesca, dell'acquacoltura e del turismo

14.a Aumentare la conoscenza scientifica, sviluppare la capacità di ricerca e di trasmissione della tecnologia marina, tenendo in considerazione i criteri e le linee guida della Commissione Oceanografica Intergovernativa sul Trasferimento di Tecnologia Marina, con lo scopo di migliorare la salute dell'oceano e di aumentare il contributo della biodiversità marina allo sviluppo dei paesi emergenti, in particolar modo dei piccoli stati insulari in via di sviluppo e dei paesi meno sviluppati

14.b Fornire l'accesso ai piccoli pescatori artigianali alle risorse e ai mercati marini

14.c Potenziare la conservazione e l'utilizzo sostenibile degli oceani e delle loro risorse applicando il diritto internazionale, come riportato nella Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, che fornisce il quadro legale per la conservazione e per l'utilizzo sostenibile degli oceani e delle loro risorse, come riferito nel paragrafo 158 de "Il futuro che vogliamo"

Obiettivo 15. Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica

15.1 Entro il 2020, garantire la conservazione, il ripristino e l'utilizzo sostenibile degli ecosistemi di acqua dolce terrestri e dell'entroterra nonché dei loro servizi, in modo particolare delle foreste, delle paludi, delle montagne e delle zone aride, in linea con gli obblighi derivanti dagli accordi internazionali

15.2 Entro il 2020, promuovere una gestione sostenibile di tutti i tipi di foreste, arrestare la deforestazione, ripristinare le foreste degradate e aumentare ovunque, in modo significativo, la riforestazione e il rimboschimento

15.3 Entro il 2030, combattere la desertificazione, ripristinare le terre degradate, comprese quelle colpite da desertificazione, siccità e inondazioni, e battersi per ottenere un mondo privo di degrado del suolo

15.4 Entro il 2030, garantire la conservazione degli ecosistemi montuosi, incluse le loro biodiversità, al fine di migliorarne la capacità di produrre benefici essenziali per uno sviluppo sostenibile

15.5 Intraprendere azioni efficaci ed immediate per ridurre il degrado degli ambienti naturali, arrestare la distruzione della biodiversità e, entro il 2020, proteggere le specie a rischio di estinzione

15.6 Promuovere una distribuzione equa e giusta dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche e promuovere un equo accesso a tali risorse, come concordato a livello internazionale

15.7 Agire per porre fine al bracconaggio e al traffico delle specie protette di flora e fauna e combattere il commercio illegale di specie selvatiche

15.8 Entro il 2020, introdurre misure per prevenire l'introduzione di specie diverse ed invasive nonché ridurre in maniera sostanziale il loro impatto sugli ecosistemi terrestri e acquatici e controllare o debellare le specie prioritarie

15.9 Entro il 2020, integrare i principi di ecosistema e biodiversità nei progetti nazionali e locali, nei processi di sviluppo e nelle strategie e nei resoconti per la riduzione della povertà

15.a Mobilitare e incrementare in maniera significativa le risorse economiche da ogni fonte per preservare e usare in maniera sostenibile la biodiversità e gli ecosistemi

15.b Mobilitare risorse significative da ogni fonte e a tutti i livelli per finanziare la gestione sostenibile delle foreste e fornire incentivi adeguati ai paesi in via di sviluppo perché possano migliorare tale gestione e per la conservazione e la riforestazione

15.c Rafforzare il sostegno globale per combattere il bracconaggio e il traffico illegale delle specie protette, anche incrementando la capacità delle comunità locali ad utilizzare mezzi di sussistenza sostenibili

Obiettivo 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli

16.1 Ridurre ovunque e in maniera significativa tutte le forme di violenza e il tasso di mortalità ad esse correlato

16.2 Porre fine all'abuso, allo sfruttamento, al traffico di bambini e a tutte le forme di violenza e tortura nei loro confronti

16.3 Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti

16.4 Entro il 2030, ridurre in maniera significativa il finanziamento illecito e il traffico di armi, potenziare il recupero e la restituzione dei beni rubati e combattere tutte le forme di crimine organizzato

16.5 Ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme

16.6 Sviluppare a tutti i livelli istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti

16.7 Garantire un processo decisionale responsabile, aperto a tutti, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli

16.8 Allargare e rafforzare la partecipazione dei paesi in via di sviluppo nelle istituzioni di governance globale

16.9 Entro il 2030, fornire identità giuridica per tutti, inclusa la registrazione delle nascite

16.10 Garantire un pubblico accesso all'informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali

16.a Consolidare le istituzioni nazionali più importanti, anche attraverso la cooperazione internazionale, per sviluppare ad ogni livello, in particolare nei paesi in via di sviluppo, capacità per prevenire la violenza e per combattere il terrorismo e il crimine

16.b Promuovere e applicare leggi non discriminatorie e politiche di sviluppo sostenibile

Obiettivo 17. Rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile
Finanza

17.1 Consolidare la mobilitazione delle risorse interne anche attraverso l'aiuto internazionale ai paesi in via di sviluppo per aumentarne la capacità fiscale interna e la riscossione delle entrate

17.2 I paesi industrializzati devono rispettare i loro impegni ufficiali di aiuto allo sviluppo, incluso l'obiettivo di destinare lo 0.7 per cento del reddito nazionale lordo per l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS/RNL) ai paesi in via di sviluppo e destinare dallo 0.15 al 0.20 per cento del APS/RNL ai paesi meno sviluppati; i fornitori mondiali di aiuto pubblico allo sviluppo sono invitati a fornire almeno il 0.20 per cento del APS/RNL ai paesi meno sviluppati

17.3 Mobilitare ulteriori risorse economiche per i paesi in via di sviluppo da più fonti

17.4 Aiutare i paesi in via di sviluppo a sostenere il debito a lungo termine attraverso politiche coordinate volte a stimolare il finanziamento, la riduzione e la ristrutturazione del debito, e affrontare il debito estero dei paesi più poveri e più fortemente indebitati al fine di ridurre il peso

17.5 Adottare e applicare regimi di promozione degli investimenti per i paesi meno sviluppati

Tecnologia

17.6 Rafforzare la cooperazione Nord-Sud, Sud-Sud, la cooperazione triangolare regionale e internazionale e l'accesso alle scoperte scientifiche, alla tecnologia e alle innovazioni, e migliorare la condivisione della conoscenza sulla base di modalità concordate attraverso un maggior coordinamento tra i meccanismi già esistenti in particolar modo a livello delle Nazioni Unite attraverso un meccanismo globale di accesso alla tecnologia

17.7 Promuovere nei paesi in via di sviluppo la crescita, lo scambio e la diffusione di tecnologie rispettose dell'ambiente a condizioni favorevoli, attraverso patti agevolati e preferenziali stabiliti di comune accordo

17.8 Entro il 2017 rendere operativo il meccanismo per il rafforzamento della tecnologia della banca e della scienza, della tecnologia e dell'innovazione per i paesi meno industrializzati e rafforzare l'uso della tecnologia avanzata in particolar modo nell'informazione e nelle comunicazioni Capacità di sviluppo

17.9 Accrescere il supporto internazionale per implementare nei paesi non industrializzati uno sviluppo delle capacità efficace e mirato al fine di sostenere i piani nazionali per la realizzazione di tutti gli obiettivi dello Sviluppo Sostenibile, attraverso la cooperazione Nord-Sud, Sud-Sud e quella triangolare Commercio

17.10 Promuovere un sistema di scambio universale, regolamentato, aperto, senza discriminazioni e multilaterale sotto il controllo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, attraverso negoziazioni nell'ambito dell'Agenda di Doha per lo Sviluppo

17.11 Incrementare considerevolmente le esportazioni dei paesi emergenti e, entro il 2020, raddoppiare la quota delle loro esportazioni globali

17.12 Realizzare tempestivamente per i paesi meno sviluppati un accesso al mercato libero da dazi e quote su basi durevoli, coerente con quanto deciso dall'Organizzazione Mondiale del Commercio, assicurando che le regole preferenziali applicabili alle importazioni dai paesi meno sviluppati siano semplici e trasparenti e contribuiscano a facilitare l'accesso ai mercati

Questioni sistemiche Coerenza politica e istituzionale

17.13 Promuovere la stabilità macroeconomica globale attraverso il coordinamento e la coerenza politica

17.14 Accrescere la coerenza politica per lo sviluppo sostenibile

17.15 Rispettare lo spazio politico e la leadership di ogni paese per istituire ed implementare politiche per la lotta alla povertà e per lo sviluppo sostenibile

Programmi di collaborazione plurilaterale

17.16 Intensificare la partnership globale per lo Sviluppo Sostenibile, coadiuvata da collaborazioni plurilaterali che sviluppino e condividono la conoscenza, le competenze, le risorse tecnologiche e finanziarie, per raggiungere gli obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile in tutti i paesi, specialmente in quelli emergenti.

17.17 Incoraggiare e promuovere partnership efficaci nel settore pubblico, tra pubblico e privato e nella società civile basandosi sull'esperienza delle partnership e sulla loro capacità di trovare risorse. Dati, monitoraggio e responsabilità

17.18 Entro il 2020, rafforzare il sostegno allo sviluppo dei paesi emergenti, dei paesi meno avanzati e dei piccoli stati insulari in via di Sviluppo (SIDS). Incrementare la disponibilità di dati di alta qualità, immediati e affidabili andando oltre il profitto, il genere, l'età, la razza, l'etnia, lo stato migratorio, la disabilità, la posizione geografica e altre caratteristiche rilevanti nel contesto nazionale

17.19 Entro il 2030, partire dalle iniziative esistenti per sviluppare misure di progresso nell'ambito dello sviluppo sostenibile che completino il prodotto interno lordo, e supportare la capacità di sviluppo dei paesi emergenti

L'ECORENDICONTO

- 1. Considerazioni di sintesi**
- 2. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni**
- 3. La gestione della spesa primaria ambientale e il confronto con il bilancio dello Stato**
- 4. La gestione della spesa primaria ambientale e il confronto con il bilancio dello Stato**

1. Considerazioni di sintesi

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), anche 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 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 sovrapponibilità 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*.

2. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni

Una specifica sezione della Relazione illustrativa del Conto del bilancio contiene le risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura e contenuti ambientali, al fine di evidenziare, in un'ottica di sostenibilità, le risorse impiegate per le finalità di protezione

dell'ambiente e riguardanti attività di tutela, conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale¹.

A tal fine, ogni anno dal 2010, le Amministrazioni trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni sulle risultanze delle spese ambientali secondo schemi contabili e modalità di rappresentazione stabilite con Determina del Ragioniere Generale dello Stato², coerenti con il Sistema europeo per la raccolta dell'informazione economica sull'ambiente³. Le informazioni fornite sulle spese ambientali sono elaborate e rappresentate in forma aggregata e permettono di conoscere, la destinazione finale della spesa effettuata dallo Stato in materia di protezione e tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale.

Secondo la metodologia illustrata nelle linee guida della Ragioneria generale dello Stato, per l'individuazione delle spese ambientali i dati sono rilevati a livello dei singoli piani gestionali in cui si articolano i capitoli del bilancio dello Stato e le risorse si riferiscono alla spesa primaria, ovvero al netto degli interessi passivi, dei redditi da capitale e dal rimborso delle passività finanziarie.

L'aggregato considera le risorse per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali effettuate a beneficio della collettività ed è depurato dalle spese che le amministrazioni sostengono per la produzione di servizi ambientali ad uso interno, quando rivestono il ruolo di produttori, o per l'acquisto degli stessi, in quanto utilizzatori di beni e servizi ambientali⁴.

Le spese ambientali oggetto di classificazione, inoltre, non includono una serie di piani gestionali rispetto ai quali, allo stato attuale delle informazioni disponibili, la Ragioneria Generale dello Stato non ritiene possibile individuare la destinazione finale della spesa o la quota destinata a finalità ambientali⁵. Ne deriva che l'ammontare delle spese ambientali può risultare sottostimato in relazione anche all'esistenza di trasferimenti nei quali potrebbero essere incluse spese a finalità ambientali.

L'Ecorendiconto espone, attraverso una Relazione illustrativa, le risultanze delle spese ambientali in forma aggregata, a cui è allegato un set di tavole esplicative dei principali risultati. Si propone di seguito un'analisi dei dati relativi all'esercizio finanziario 2021, allo scopo di comprendere la dimensione e il peso rispetto alla spesa primaria totale, le variazioni dei suoi maggiori aggregati e i principali profili di gestione finanziaria.

¹ L'articolo 36, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica".

² Le amministrazioni forniscono al Ministero dell'economia e delle finanze specifiche informazioni sulla base degli schemi contabili e con le modalità di rappresentazione definite con determina del Ragioniere generale dello Stato n. 39816 del 18 marzo 2011 e recepite integralmente nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 10 del 29 marzo 2011, relativa alle linee guida per la compilazione del rendiconto dell'esercizio finanziario del 2010. Da segnalare inoltre che, anche se non previsto espressamente dalla legge n. 196 del 2009, le nuove prescrizioni normative in materia di spesa ambientale sono state recepite, già dal 2011.

³ Eurostat, *Environmental expenditure statistics - General government and specialized producer data collection handbook*, Luxembourg 2007.

⁴ La RGS specifica, inoltre che: "(...) sono state escluse dal calcolo, ad esempio, le spese sostenute dalle amministrazioni per lo smaltimento dei propri rifiuti, sia nel caso in cui tale servizio sia stato svolto con strutture proprie, sia nel caso in cui tale servizio sia stato acquistato da soggetti terzi", in RGS, L'Ecorendiconto dello Stato, 2021, p.3.

⁵ Si tratta di capitoli o piani gestionali relativi a trasferimenti ad altri soggetti al di fuori delle amministrazioni centrali dello Stato o di contributi agli investimenti per le imprese che sono stati esclusi dal computo delle spese ambientali.

RIQUADRO – CLASSIFICAZIONI AMBIENTALI

Le metodologie e i criteri contabili utilizzati per l'identificazione e la classificazione delle spese ambientali, stabiliti con la citata determina del Ragioniere generale dello Stato del 2011, fanno riferimento al Sistema europeo dedicato alla contabilità satellite delle spese ambientali, SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*)⁶. Si tratta di un sistema definito in sede Eurostat e basato su definizioni e classificazioni coerenti con le classificazioni economiche e funzionali adottate nell'ambito dei regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale⁷. Più nello specifico, i conti satellite del SERIEE rappresentano le spese sostenute dall'economia per la protezione dell'ambiente e per l'uso e la gestione sostenibile delle risorse naturali attraverso un insieme articolato di aggregati economici. Il quadro dei conti così composto permette di definire quante risorse vengono impiegate per la salvaguardia dell'ambiente rilevato nelle sue componenti fondamentali.

La classificazione europea individua due aree di spese ambientali tra loro complementari:

- le spese per la “protezione dell'ambiente” mirate a finanziare le attività e le azioni prevalentemente dirette alla prevenzione, riduzione ed eliminazione dell'inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, ecc.), nonché ad altre forme di degrado ambientale (erosione del suolo, perdita di biodiversità, ecc.). Rappresentate attraverso la classificazione di tipo funzionale, generale e multiscopo, CEPA (*Classification of environmental protection activities and expenditure*), le spese statali per tali attività si collocano alla base della compilazione dei conti della spesa in materia di protezione dell'ambiente. La CEPA è altresì recepita nell'ambito della più ampia classificazione funzionale della pubblica amministrazione COFOG (*Classification of functions of Government*) adottata nell'ambito del regolamento comunitario sul Sistema europeo dei conti Sec2010;
- le spese per “l'uso e la gestione delle risorse naturali” finalizzate a sostenere le attività e le azioni finalizzate all'uso e alla gestione delle risorse naturali (acque interne, risorse energetiche, risorse forestali, fauna e flora selvatiche, ecc.), nonché alla loro tutela. Tali spese sono rappresentate attraverso la classificazione CRUMA (*Classification of Resource Use and Management Activities and Expenditures* – Classificazione delle attività e delle spese per l'uso e gestione delle risorse naturali).

Di seguito si espone uno schema riepilogativo delle classificazioni utilizzate:

Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement (SERIEE)

Protezione dell'ambiente

Tutela dei fenomeni di inquinamento e degrado

CEPA 2000 *Classification of environmental protection activities and expenditure*

Uso e gestione delle risorse naturali

Tutela da fenomeni di esaurimento delle risorse

CRUMA *Classification of Resource Use and Management Activities and Expenditures*

3. Le risorse finanziarie destinate alla spesa primaria ambientale per settori di intervento

Nell'anno 2021, le risorse finanziarie destinate alla protezione dell'ambiente e all'uso e gestione delle risorse naturali ammontano a circa 12,9 miliardi, pari all'1,4 per cento della spesa primaria del bilancio dello Stato⁸.

⁶ United Nations, *Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement, Central Framework*, 1994 e successive edizioni. Il sistema comprende tutti quei moduli della contabilità ambientale sui quali è stata raggiunta una convergenza sulle principali questioni metodologiche relative al settore.

⁷ Eurostat, *Environmental expenditure statistics - General government and specialized producer data collection handbook*, Luxembourg 2007.

⁸ Ai fini della presente analisi, e in coerenza con quanto sviluppato in altre sedi della Relazione al Rendiconto generale dello Stato, la spesa finale primaria del bilancio dello Stato è stata nettizzata rispetto ai seguenti capitoli: 020/7412 “Fondo patrimonio PMI per il sostegno ed il rilancio del sistema economico produttivo italiano in conseguenza dell'emergenza Covid-19”; 020/7415 “Fondo apporti al patrimonio destinato di Cassa Depositi e Prestiti”; 020/8003 “Fondo di rotazione per l'attuazione di Next-Generation EU-Italia”. La Ragioneria Generale dello Stato, invece, stima che la massa spendibile ambientale corrisponde all'1,3 per cento della spesa primaria del bilancio dello Stato. Cfr. pagina 3 dell'Ecorendiconto 2021.

L'analisi che segue utilizza la definizione di massa spendibile a consuntivo (intesa come somma dei residui passivi accertati provenienti dagli esercizi precedenti e delle risorse definitive stanziare in conto competenza nel 2021).

Rispetto all'Esercizio 2020, la spesa ambientale è aumentata di 3,8 miliardi (+43 per cento). Si tratta di una crescita più contenuta rispetto a quella registrata nel passaggio dal 2019 al 2020 (+58 per cento), ma indica che i condizionamenti legati alla gestione dell'emergenza sanitaria dell'ultimo biennio hanno comunque consentito di mantenere l'interesse per le tematiche ambientali⁹.

Anche nel 2021 sono i settori dello sviluppo sostenibile (+199,4) e del contrasto al cambiamento climatico (+86,8 per cento) a presentare le variazioni più significative (v. Tavola 1). Rispetto allo scorso anno aumenta il peso delle energie rinnovabili, che decuplicano le risultanze del 2020 (passa da 1,7 a 16,9 miliardi). Si riduce la crescita rispetto al biennio 2019-2020 dei settori relativi all'“uso e gestione dei combustibili fossili” e alla “ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali”. Una diminuzione di spesa si registra nelle tre categorie dell'“abbattimento del rumore e delle vibrazioni (-4,8 per cento), delle “attività di protezione dell'ambiente” (-1,2 per cento) e della “gestione dei rifiuti” (-0,2 per cento).

TAVOLA 1

SPESA PRIMARIA PER SETTORE AMBIENTALE
MASSA SPENDIBILE
ANNI 2017-2021

(in milioni)

Settore ambientale	2017	2018	2019	2020	2021	% comp. 2021	VAR% 2020- 2021
1. Protezione dell'aria e del clima	246,1	269,1	389,3	1.775,9	3.317,4	25,8	86,8
2. Gestione delle acque reflue	209,0	232,8	299,4	307,0	454,0	3,5	47,9
3. Gestione dei rifiuti	627,9	409,0	404,8	474,1	473,3	3,7	-0,2
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	1.387,3	1.439,1	2.379,4	2.811,6	2.956,5	23,0	5,2
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	6,0	6,1	5,8	4,1	3,9	0,0	-4,8
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	524,7	576,2	587,4	627,6	880,9	6,8	40,4
7. Protezione dalle radiazioni	14,4	9,3	9,2	5,9	8,2	0,1	37,3
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	119,3	130,5	151,6	478,5	1.432,5	11,1	199,4
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	634,2	622,7	418,9	503,3	497,4	3,9	-1,2
10. Uso e gestione delle acque interne	348,8	433,6	543,8	626,0	827,2	6,4	32,1
11. Uso e gestione delle foreste	67,8	74,2	72,1	88,2	133,6	1,0	51,4
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	126,2	147,5	139,2	127,9	156,1	1,2	22,1
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	108,4	131,2	122,3	740,4	1.017,3	7,9	37,4
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	1,4	1,4	1,5	1,7	16,9	0,1	881,3
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	120,2	113,4	97,6	329,7	584,2	4,5	77,2
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	120,5	125,7	69,4	92,0	107,7	0,8	17,0
Totale	4.662,2	4.721,8	5.691,6	8.994,1	12.867,1	100	43,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2017 - 2021

Come per il 2020, nell'esercizio 2021 i settori ambientali che pesano di più sulla massa spendibile dell'Ecorendiconto sono quelli della “protezione dell'aria e del clima” (25,8 per cento)

⁹ Nel passaggio dall'anno 2017 al 2018 la spesa primaria ambientale ha registrato una variazione pari al +1,2 per cento. Più importante è stata la variazione nel passaggio dall'anno 2018 al 2019 (+20,5 per cento).

e della “protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie” (23 per cento).

Il restante 51,2 per cento della massa spendibile ambientale nell'anno 2021 è ripartito tra la “ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente” (11 per cento), l'“uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)” (7,9 per cento), la “biodiversità e paesaggio” (6,8 per cento), l'“uso e gestione delle acque interne” (6,4 per cento), la “ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali” (4,5 per cento), le “altre attività di protezione dell'ambiente” (3,8 per cento), la “gestione dei rifiuti” (3,7 per cento), la “gestione delle acque reflue” (3,5 per cento) e l'“uso e gestione della flora e della fauna selvatiche” (1,2 per cento).

Trova conferma, rispetto al 2020, anche la composizione dei settori ambientali che presentano una spesa primaria inferiore all'1 per cento; si tratta del settore relativo alle “altre attività di uso e gestione delle risorse naturali” (0,8 per cento), all'“uso e gestione delle foreste” (1 per cento); alla “protezione dalle radiazioni” (0,1 per cento), all'“abbattimento del rumore e delle vibrazioni” (0,03 per cento); all'“uso e gestione delle materie prime non energetiche” (0,01 per cento).

Dei 12,9 miliardi di spesa primaria ambientale, l'80 per cento è destinato alla spesa in conto capitale, mentre il 20 per cento è destinato alla spesa corrente. La variazione più significativa rispetto ai dati del 2020 ha interessato la spesa corrente, che è aumentata del 76 per cento rispetto al 37 per cento di quella in conto capitale.

Mentre nell'esercizio 2020 il 65 per cento delle spese di parte corrente si concentrava nelle categorie “redditi da lavoro dipendente” (46 per cento) e “consumi intermedi” (18 per cento), per il 2021 il 58 per cento delle spese del Titolo I si suddividono tra “redditi da lavoro dipendente” (28 per cento) e “risorse proprie per l'Unione europea” (30 per cento). La spesa classificata in tale categoria (che nel 2020 non presentava finanziamenti) è da riferirsi integralmente al settore ambientale “ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente”. Pur mancando nel Rendiconto una indicazione specifica, l'aumento per l'anno 2021 è presumibilmente riconducibile allo stanziamento di 749 milioni sul capitolo 020/2751, pg. 04, del MEF, “Risorse proprie basate sull'applicazione dell'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclata generati da ciascuno Stato membro”, impegnato e pagato integralmente nell'esercizio 2021 per finanziare, tramite la c.d. “*Plastic tax*”, il *Next Generation Ue*.¹⁰

Rispetto all'esercizio 2020, le variazioni più significative di spesa corrente si registrano per le categorie economiche delle “altre uscite correnti” (che passano da 1 a 14,5 miliardi) e dei “trasferimenti correnti a estero” (che passano da 13,5 a 163,7 miliardi) e “trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private” (2,8 a 27,8 miliardi), mentre la diminuzione che si registra tra i “consumi intermedi” è quasi del 6 per cento.

Il 62 per cento della spesa in conto capitale dell'Ecorendiconto 2021, invece, è rappresentato dalle categorie “contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche” (34 per cento) e “contributi agli investimenti ad imprese” (28 per cento). Il 19 per cento delle spese in conto capitale si rinvengono, poi, nella categoria degli “altri investimenti in conto capitale”, assorbite per il 47 per cento dal settore ambientale relativo alla “protezione del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie”. Il restante 19 per cento delle spese in conto capitale è ripartito tra le categorie degli “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” (15,4 per cento), “acquisizione di attività finanziarie” (1,6 per cento), “contributi agli investimenti a estero” (1,5 per cento), “contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private” (0,4 per cento).

¹⁰ Cfr. la Decisione del Consiglio Ue n. 2020/2053 del 14 dicembre 2020, “Istituzione di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati”.

TAVOLA 1.1

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER SETTORE AMBIENTALE
CATEGORIE ECONOMICHE - ANNI 2017-2021

(in milioni)

Titolo e categoria economica	2020	2021	var 2021_2020 %	Composizione 2021 %
TITOLO I - SPESE CORRENTI	1.433,8	2.521,8	75,9	100,0
Altre uscite correnti	1,0	14,5	1.383,9	0,6
Ammortamenti	0,0	0,0	nc	0,0
Consumi intermedi	251,5	237,3	-5,6	9,4
Imposte pagate sulla produzione	56,4	60,5	7,2	2,4
Poste correttive e compensative	4,0	6,9	71,5	0,3
Redditi da lavoro dipendente	673,5	713,8	6,0	28,3
Risorse proprie Unione Europea	0,0	749,1	nc	29,7
Trasferimenti correnti a estero	13,5	163,7	1.109,8	6,5
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2,8	27,8	880,0	1,1
Trasferimenti correnti a imprese	185,4	183,8	-0,8	7,3
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	245,6	364,2	48,3	14,4
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	7.560,3	10.345,3	36,8	100,0
Acquisizioni di attività finanziarie	194,1	170,2	-12,3	1,6
Altri trasferimenti in conto capitale	1.612,7	1.954,2	21,2	18,9
Contributi agli investimenti a estero	217,8	161,0	-26,1	1,6
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	11,0	46,0	318,2	0,4
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	2.840,1	3.499,2	23,2	33,8
Contributi agli investimenti ad imprese	1.335,2	2.916,4	118,4	28,2
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.349,4	1.598,3	18,4	15,4
Totale complessivo	8.994,1	12.867,1	43,1	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2020 - 2021

Anche tra le spese in conto capitale le variazioni principali rispetto all'esercizio 2020 si rilevano tra i "contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private" (che quadruplicano), e tra i "contributi agli investimenti ad imprese" (che raddoppiano), quasi integralmente assorbiti dal settore ambientale della "protezione dell'aria e del clima" (passati da 974 milioni a 2,3 miliardi). Registrano una diminuzione i "contributi agli investimenti a estero" (-26 per cento) e "l'acquisizione di attività finanziarie" (-12 per cento).

Per quanto concerne la natura economica della spesa, la Ragioneria propone una distinzione tra spesa "diretta" e "trasferimenti" e suddivide le categorie negli ulteriori sottoinsiemi "parte corrente" e "parte conto capitale"¹¹. Nell'esercizio 2021, il 22 per cento della spesa primaria ambientale è classificata come "diretta", mentre il 78 per cento rientra tra quella "trasferita"¹².

La spesa per trasferimenti, in aumento rispetto allo scorso anno (+6 per cento), risulta per l'85 per cento in conto capitale, e prevale nei settori dell'"uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)" (91,7 per cento), "ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali" (90,6 per cento), "protezione dell'aria e del clima" (87,7 per cento), "gestione dei

¹¹ Secondo la definizione della Ragioneria Generale dello Stato, la spesa diretta è data dalla somma delle spese di parte corrente per redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, imposte pagate sulla produzione, poste correttive e compensative e ammortamenti, e delle spese in conto capitale per investimenti fissi lordi e acquisizione di attività finanziarie. La spesa trasferita è data dalla somma delle spese di parte corrente per trasferimenti ad amministrazioni pubbliche, famiglie, istituzioni sociali private, imprese, estero e bilancio delle istituzioni comunitarie a titolo di contributo e altre uscite di parte corrente, e delle spese in conto capitale per contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche, famiglie, istituzioni sociali private, imprese, estero e altri trasferimenti in conto capitale. Cfr. "Glossario" della Relazione all'Ecorendiconto 2021.

¹² Cfr. pagina 3 della Relazione all'Ecorendiconto 2021.

“rifiuti” (67,8 per cento), “protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie” (66,6 per cento), “altre attività di protezione dell’ambiente” (56,7 per cento), “uso e gestione delle acque interne” (55,2 per cento), “gestione delle acque reflue” (46,4 per cento), “ricerca e sviluppo per la protezione dell’ambiente (43,3 per cento)” ed “altre attività di uso e gestione delle risorse naturali” (33,3 per cento).

Di contro, la spesa diretta corrente prevale nei settori della “protezione dalle radiazioni” (80,1 per cento) e dell’“uso e gestione della flora e della fauna selvatiche” (72,4 per cento), nell’ambito dei quali la responsabilità di spesa è per la maggior parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Ministero della difesa; segue, poi, il settore dell’“abbattimento del rumore e delle vibrazioni” (70,9 per cento).

Rispetto all’esercizio 2020, le variazioni più consistenti si registrano nella categoria dell’“uso e gestione delle materie prime non energetiche”, che lo scorso anno aveva registrato il 100 per cento della spesa diretta in parte corrente, mentre nel 2021 risulta composta dal 90 per cento da spesa per trasferimenti di parte corrente e dal 10 per cento di spesa diretta corrente.

Il settore della “Ricerca e sviluppo per la protezione dell’ambiente”, invece, registra un aumento dei trasferimenti di parte corrente del +36 per cento¹³. Per quanto concerne, infine, la composizione delle categorie ambientali che risultano finanziate con prevalenza di spesa diretta in conto capitale, si annoverano i settori della “uso e gestione delle acque interne” e “altre attività di uso e gestione delle risorse naturali”¹⁴.

Nell’esercizio 2021 la composizione per Ministero della spesa primaria per l’ambiente presenta alcune novità rispetto ai dati nel 2020. Circa il 69 per cento è ripartita tra il Ministero della transizione ecologica (25,2 per cento), il Ministero dell’economia e delle finanze (24,7 per cento), e il Ministero per lo sviluppo economico (19 per cento). Il restante 31 per cento è assorbito dal Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibili (15,8 per cento) e dal Ministero dell’interno (8 per cento), dal Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali (3,1 per cento), dal Ministero per la difesa (2,9 per cento) e dal Ministero per l’istruzione (1,2 per cento). Il contributo degli altri Ministeri non supera lo 0,1 per cento della spesa.¹⁵

Rispetto al 2020, aumenta la spesa ambientale del MISE (+6,5 per cento), dovuta alla corrispondente crescita di spesa della missione “Competitività e sviluppo delle imprese” (+7,5 per cento rispetto ai dati del 2020), legata al programma “Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d’impresa e movimento cooperativo”, riconducibile ai contributi per l’acquisto di veicoli a bassa emissione di CO₂. Si tratta presumibilmente dello stanziamento di 1,8 miliardi destinati al Capitolo 7323¹⁶ del MISE, che risulta quasi integralmente impegnato e pagato nell’esercizio 2021.

Registra una flessione la spesa del MITE (-7,1 per cento rispetto ai dati del 2020), che deve essere ricondotta alla corrispondente diminuzione della massa spendibile riferita all’ambiente della missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, (-7,6 per cento).

Aumenta, invece, la spesa primaria ambientale del Ministero dell’economia e delle finanze (+3,8 per cento), che si lega all’incremento di massa spendibile per la missione “L’Italia in Europa e nel mondo” (composta principalmente dalle somme versate per il finanziamento del bilancio dell’Unione Europea), che raggiunge la quota dell’8,5 per cento a fronte di un peso inferiore al 3 per cento registrato nel 2020. Il Ministero dell’economia sostiene anche gran parte della spesa ambientale della missione “Soccorso civile” nell’ambito delle attività relative al Programma di spesa per la Protezione civile relative alla mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico, che nell’esercizio 2021 assorbe la quota del 9,5 per cento.

Complessivamente stabile, infine, è il contributo del MIMS (16,6 per cento nel 2020 a fronte del 15,8 per cento del 2021), la cui spesa primaria è prevalentemente destinata alla missione

¹³ Cfr. pagina 6 della Relazione all’Ecorendiconto 2021.

¹⁴ Cfr. pagina 6 della Relazione all’Ecorendiconto 2021.

¹⁵ Cfr. Grafico 3 della Relazione all’Ecorendiconto 2021.

¹⁶ Credito di imposta per l'erogazione di contributi per l'acquisto di veicoli a bassa emissione CO₂ - somme da accreditare alla contabilità speciale 1778 "agenzia delle entrate - fondi di bilancio" per essere riversata all'entrata del bilancio dello stato quale regolazione contabile

“Infrastrutture pubbliche e logistica”, e in particolare ai Programmi “Edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità” e “Sistemi idrici, idraulici ed elettrici” e, rispettivamente, alle Azioni “Salvaguardia di Venezia e della sua laguna” ed “Interventi in materia di dighe”.

Per quanto concerne la composizione per missione della massa spendibile ambientale, il 59 per cento del totale è ripartito tra la missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente” (34 per cento), “Competitività e sviluppo delle imprese” (15,4 per cento) “Soccorso civile” (9,5 per cento).

Il restante 30 per cento è suddiviso tra le missioni “l’Italia in Europa e nel mondo” (8,3 per cento), “Infrastrutture pubbliche e logistica” (8,1 per cento), “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (5,9 per cento), “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” (4,1 per cento), “Energia e diversificazione delle fonti energetiche” (3,6 per cento). Il contributo delle ulteriori missioni, complessivamente considerato, non supera l’11 per cento¹⁷. (Tavola 2).

TAVOLA 2

MASSA SPENDIBILE PER MISSIONI: CONFRONTO ECORENDICONTO-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.Amministrazione 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

¹⁷ Cfr. pagina 5 dell'Ecorendiconto 2021.

Rispetto ai dati 2020, la distribuzione percentuale della massa spendibile ambientale registra una lieve flessione in tutte le missioni; fa eccezione la missione “Competitività e sviluppo delle imprese”, che aumenta del 6,5 per cento, e la missione “L’Italia in Europa nel mondo” che con una spesa pari all’8,5 per cento del totale è la quarta missione in ordine di grandezza in ordine di spesa ambientale.

Nell’anno 2021, alla missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente” è stato ricondotto il 55 circa per cento delle risorse totali destinate alla spesa ambientale. Tuttavia, si tratta di un dato in diminuzione rispetto al 2020, posto che la spesa ambientale costituiva il 92,8 per cento sul totale della missione.¹⁸ La spesa ambientale pesa per 36 per cento sulla missione “energia e diversificazione delle fonti energetiche” e per il 15 per cento sulla missione “Casa e assetto urbanistico”, integralmente assorbita dal settore ambientale “protezione della biodiversità e del paesaggio”. La massa spendibile ambientale pesa, infine, per il 14,7 per cento nella missione “agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”. Fatta eccezione per la missione “soccorso civile”, ove le spese ambientali pesano per il 7,8 per cento, negli altri casi il peso della spesa ambientale sul totale della missione non supera il 5 per cento.

4. La gestione della spesa primaria ambientale e il confronto con il bilancio dello Stato

Nel 2021 la massa spendibile oggetto dell’Ecorendiconto ha rappresentato l’1,4 per cento della massa spendibile del bilancio dello Stato, ovvero la percentuale più alta raggiunta negli ultimi cinque anni¹⁹.

L’andamento riportato nel Grafico 1 mostra una crescita costante di tale aggregato, con valori percentuali che aumentano in particolar modo nell’ultimo triennio²⁰. Infatti, dal 2019 la massa spendibile dell’Ecorendiconto è cresciuta a ritmi più accentuati rispetto a quella del bilancio dello Stato. Tra il 2017 e il 2018 la variazione era stata dell’1,2 per cento a fronte dello 0,3 per cento del bilancio dello Stato; nel passaggio tra il 2018 e 2019, invece, il divario nei tassi di crescita si accentua, con la massa spendibile ambientale che aumenta del 21 per cento, a fronte del 2 per cento del bilancio dello Stato. Il divario viene leggermente assorbito tra l’anno 2019 e il 2020, in cui ad un aumento del 58 per cento della spesa ambientale, corrisponde un aumento del 21 per cento del bilancio dello Stato. La variazione più significativa della spesa ambientale (+43) si assiste, infine, nel passaggio dall’anno 2020 al 2021, a fronte di quella più contenuta registrata nel bilancio dello Stato (+5 per cento).

Seppur la spesa ambientale si mantiene su livelli limitati rispetto alla massa spendibile totale, nel quinquennio considerato ha acquisito uno spazio sempre maggiore in termini di destinazione della spesa del bilancio dello Stato.

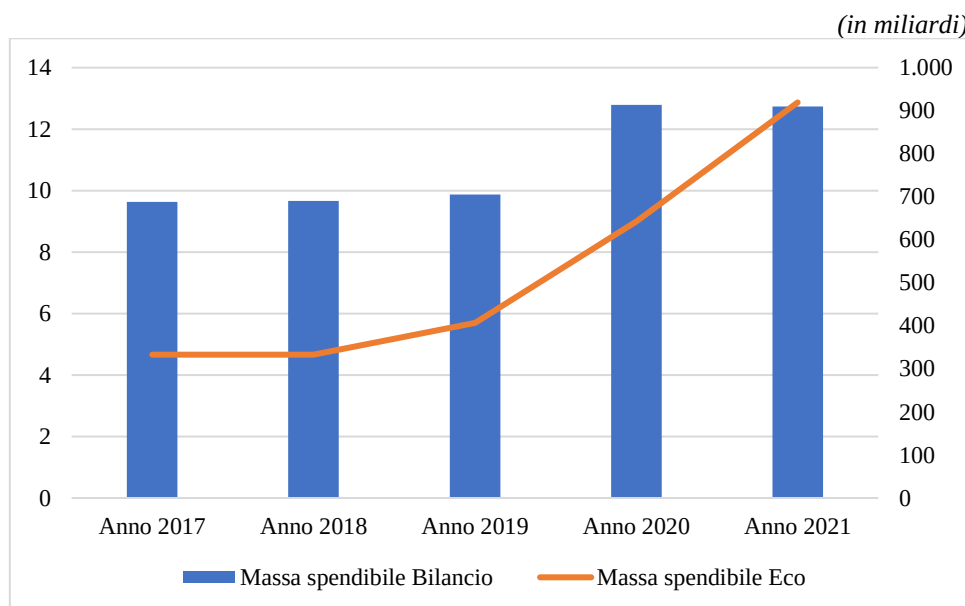
¹⁸ La diminuzione della quota di spesa ambientale potrebbe essere legata al trasferimento di 3,250 miliardi in favore della Cassa per i servizi energetici e ambientali per il sostegno di misure per il settore elettrico, ovvero per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nei settori elettrico e del gas naturale e per il rafforzamento del bonus sociale elettrico, non inclusi dalla Ragioneria Generale dello Stato come spesa ambientale ai fini del computo dell’Ecorendiconto 2021. Si tratta dei Cap. 2029 – 2034 – 2035 del MITE nell’ambito del Programma 16 “Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici ed energie rinnovabili”.

¹⁹ Si segnala che la spesa primaria ambientale del 2021 (pari a circa 12,9 miliardi) rappresenta anche il valore più alto mai rilevato da parte della Ragioneria Generale dello Stato dal 2010.

²⁰ Negli anni 2017 e 2018 la spesa ambientale ha corrisposto allo 0,7 per cento della massa spendibile del bilancio dello Stato; nel 2019 corrispondeva allo 0,8 per cento, mentre nel 2020 si è attestata all’1 per cento.

GRAFICO 1

L'ANDAMENTO DELLA MASSA SPENDIBILE (BILANCIO STATO-ECORENDICONTO) DAL 2017 AL 2021.



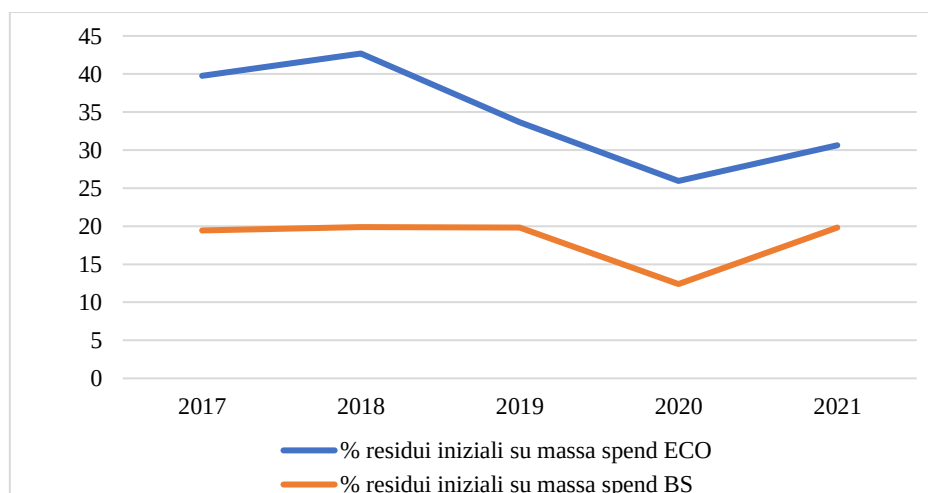
Fonte: elaborazioni della Corte dei conti su dati RGS

Sotto il profilo della gestione finanziaria, si osserva che sull'aumento della massa spendibile ambientale incide notevolmente il peso dei residui iniziali (nel solo esercizio 2021, costituiscono il 30,6 per cento della massa spendibile).

Nell'esercizio 2021, i residui iniziali ambientali ammontano a quasi 4 miliardi e corrispondono al 2,65 per cento dei residui iniziali del bilancio dello Stato. Gli stanziamenti definitivi ambientali, invece, sono pari a 8,9 miliardi e rappresentano l'1,2 per cento di quelli del bilancio dello Stato.

GRAFICO 2

L'ANDAMENTO DEI RESIDUI INIZIALI SU MASSA SPENDIBILE (BILANCIO STATO-ECORENDICONTO) DAL 2017 AL 2021



Fonte: elaborazioni della Corte dei conti su dati RGS

Nel corso degli ultimi cinque anni, il valore dei residui iniziali ambientali sulla massa spendibile si attesta al 40 per cento nel 2017, al 43 per cento nel 2018, al 34 per cento nel 2019, al 26 per cento nel 2020. La tendenza assume rilevanza se posta in raffronto con i corrispondenti valori del bilancio dello Stato, ove la percentuale dei residui iniziali sulla massa spendibile non supera il 20 per cento negli anni 2017 - 2019, flette al 13,8 per cento nel 2020 e si mantiene attorno al 16 per cento nel 2021.

Sul progressivo aumento della massa spendibile nel settore ambientale registrato negli ultimi cinque anni, quindi, insiste la costante presenza di una percentuale notevole di residui definitivi iniziali, riconducibili a possibili ritardi nella trasformazione in pagamento di stanziamenti relativi all'esercizio precedente.

Per quanto concerne l'esercizio 2021, è il settore ambientale della "gestione dei rifiuti" a presentare la percentuale di residui iniziali più elevata, (53,3 per cento), seguito da quello relativo alle "altre attività di protezione dell'ambiente" (49 per cento) e all'"uso e gestione delle acque interne" (46 per cento). I settori che assorbono le quote maggiori di massa spendibile ambientale ("protezione dell'aria e del clima" e "protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie") registrano una percentuale di residui iniziali accertati molto elevata, pari, rispettivamente, al 43 e al 30 per cento. Dei 16 settori ambientali totali, solo due presentano una quota di residui iniziali inferiore all'1 per cento (0,6 per cento nel settore della "Protezione delle radiazioni" e 0,5 per cento nel settore della "Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali"). Nel complesso, essi pesano soprattutto sul Titolo II (37 per cento), con particolare intensità tra le categorie dei "contributi a investimenti a estero" (75,5 per cento) e "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (53,9 per cento).²¹

Rispetto al 2020, il settore ambientale che presenta la variazione più significativa in termini di residui iniziali è quella dei combustibili fossili, il cui tasso (in rapporto alla massa spendibile) passa dal 7,7 per cento al 35,2 per cento. L'aumento della massa dei residui nel settore è trainato quasi integralmente dalle spese in conto capitale, dove le categorie "altri trasferimenti in conto capitale" e quella dei "trasferimenti fissi lordi e acquisti di terreni" presentano, rispettivamente, il 100 per cento e l'89,9 per cento dei residui iniziali. Aumenta del 15 per cento anche la percentuale dei residui iniziali nel settore della "protezione dell'aria e del clima", con percentuali massime, per il titolo I, nella categoria dei "trasferimento correnti a famiglie e istituzioni sociali private" (99,9 per cento) e per il titolo II in quella degli "investimenti fissi lordi e acquisto dei terreni" (87,7 per cento).²²

Secondo la ricostruzione della Ragioneria Generale dello Stato, la quota consistente dei residui iniziali nei settori ambientali è da riferirsi alla categoria dei residui propri (ovvero somme impegnate ma non pagate entro il 31/12 di ciascun anno); la percentuale di impegno sugli stanziamenti, infatti, è pari, in media, al 94,3 per cento²³.

Per quanto concerne i pagamenti totali in materia ambientale (in conto competenza e in conto residui), nell'esercizio 2021 sono stati pari a 7 miliardi, corrispondenti all'1 per cento dei pagamenti totali del bilancio dello Stato. Nello specifico, sono 5,5 miliardi circa i pagamenti in conto competenza (pari allo 0,8 per cento di quelli dello Stato) e 1,5 miliardi i pagamenti in conto residui (corrispondenti al 3,5 per cento dei pagamenti in conto residui del bilancio dello Stato).

Nell'esercizio 2021, il 62 per cento dei pagamenti totali si è concentrato nei settori della "Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie" (27 per cento)²⁴, "Protezione dell'aria e del clima" (20 per cento)²⁵, "Ricerca e sviluppo per la

²¹ Cfr. Tavola 2 dell'Ecorendiconto 2021.

²² Cfr. Tavola 2 dell'Ecorendiconto 2020 e Tavola 2 dell'Ecorendiconto 2021.

²³ Cfr. pagina 7 dell'Ecorendiconto 2021.

²⁴ Rispetto al pagamento totale di 1.943.162.345 miliardi, 249.014.369 milioni sono stati pagati per spese correnti (in prevalenza nella categoria dei trasferimenti correnti ad altre amministrazioni pubbliche) e 1,6 miliardi per le spese in conto capitale.

²⁵ Rispetto al pagamento totale di 1.432.999.115 miliardi, 104.207.285 milioni sono stati pagati per le spese correnti (in prevalenza nella categoria dei trasferimenti correnti a imprese), e 1,3 miliardi per spese in conto capitale, di cui 1,09 miliardi nella categoria dei contributi agli investimenti a imprese.

protezione dell'ambiente" (15 per cento); un ulteriore 23 per cento è spartito tra i settori della "Protezione della biodiversità e del paesaggio" (11 per cento), "Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)" (7 per cento); "Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali" (5 per cento). Il restante 15 per cento è diviso tra i diversi settori ambientali con percentuali non superiori al 3 per cento. (Tavola 3).

TAVOLA 3

PAGAMENTI TOTALI PER SETTORE AMBIENTALE
ANNI 2020-2021

(in milioni)

Settori ambientali	Pagamenti totali 2020	Pagamenti totali 2021	Composizione 2021	Variazione % 2020-2021
1. Protezione dell'aria e del clima	332,7	1.433,0	20,3	331
2. Gestione delle acque reflue	144,2	175,3	2,5	22
3. Gestione dei rifiuti	203,4	168,5	2,4	-17
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	1.853,2	1.943,2	27,5	5
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	2,7	2,8	0,0	5
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	509,5	773,2	10,9	52
7. Protezione dalle radiazioni	5,0	7,3	0,1	45
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	382,5	1.075,5	15,2	181
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	212,7	228,1	3,2	7
10. Uso e gestione delle acque interne	138,2	148,8	2,1	8
11. Uso e gestione delle foreste	65,4	86,8	1,2	33
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	113,4	141,9	2,0	25
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	386,0	488,4	6,9	27
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	1,4	14,9	0,2	984
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	325,3	344,8	4,9	6
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	62,9	36,2	0,5	-43
Totale	4.738,5	7.068,7	100,0	49

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2020 - 2021

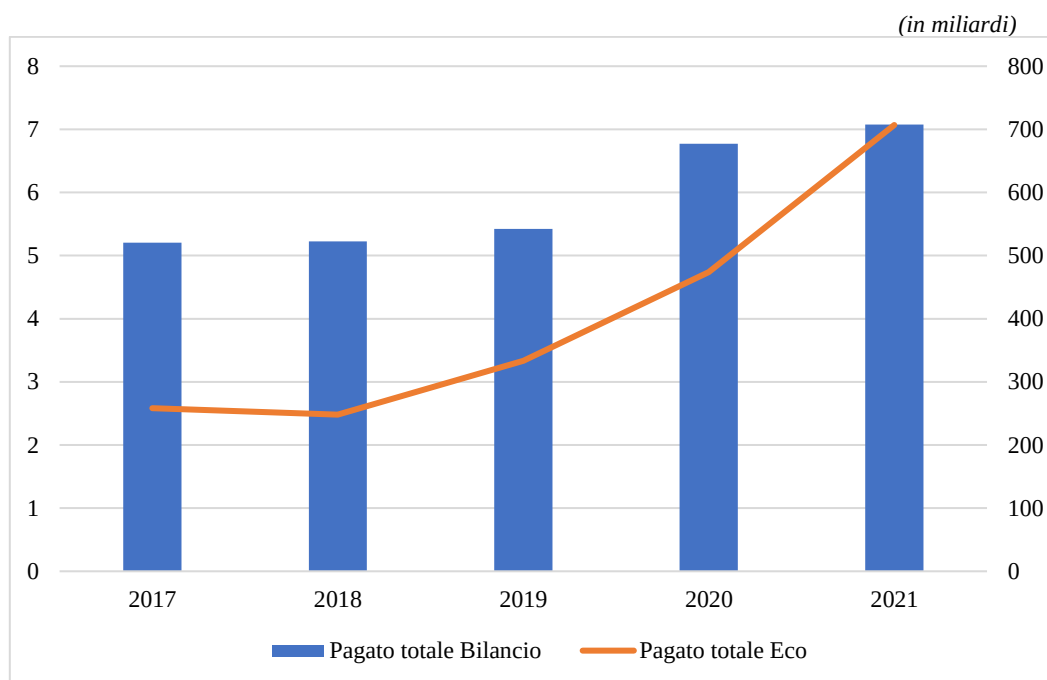
Se confrontata con i dati del bilancio dello Stato, la percentuale dei pagamenti totali per la spesa ambientale è aumentata in modo significativo. A fronte di un'iniziale flessione del -3,9 per cento nel passaggio dal 2017 al 2018, i pagamenti totali sono progressivamente cresciuti del 34 per cento tra il 2018 e il 2019, del 42 per cento dal 2019 al 2020 e del 49 per cento tra il 2020 e il 2021. (Grafico 3).

Le variazioni più significative sono state registrate nell'ultimo biennio e riguardano l'aumento dei pagamenti nel settore delle materie prime non energetiche, nel settore dei cambiamenti climatici, nel settore della ricerca e dello sviluppo per la protezione dell'ambiente, della protezione del paesaggio e della biodiversità.

Registrano una contrazione del numero di pagamenti totali, invece, il settore delle altre attività di uso e gestione delle risorse naturali (-43 per cento) e quello della gestione dei rifiuti (-17 per cento).

GRAFICO 3

L'ANDAMENTO DEI PAGAMENTI TOTALI (BILANCIO STATO-ECORENDICONTO)
DAL 2017 AL 2021



Fonte: elaborazioni della Corte dei conti su dati RGS

Rispetto alla massa spendibile ambientale, il coefficiente di realizzazione della spesa nell'esercizio 2021 non è elevato (54,9 per cento) specialmente se posto in raffronto con il medesimo valore del bilancio dello Stato, che è pari al 78 per cento.

Nel 2021 sono solo quattro i settori ambientali che presentano un grado di realizzazione della spesa superiore all'80 per cento: "uso e gestione della flora e della fauna selvatiche" (90,9 per cento), "protezione dalle radiazioni" (89,8 per cento), "uso e gestione delle materie prime non energetiche" (88,3 per cento), "protezione della biodiversità e del paesaggio" (87,8 per cento). Ben 7 settori su 16, invece, presentano un valore inferiore al 50 per cento e di questi, tre uguali o inferiori al 35 per cento: "gestione dei rifiuti"²⁶ (35 per cento), delle "altre attività di uso e gestione delle risorse naturali" (33,6 per cento)²⁷ e "uso e gestione delle acque interne" (18 per cento)²⁸. (Tavola 4).

²⁶ Lo scarso livello di coefficiente di realizzazione della spesa è trainato dalle spese in conto capitale, pari al 22,6 per cento, particolare riferimento alla categoria degli investimenti fissi lordi e dell'acquisto di terreni (17 per cento).

²⁷ Ove il coefficiente di spesa in conto capitale raggiunge il livello dell'11,9 per cento e presenta livelli pari allo 0 per cento nelle categorie relative ai "contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private", "dei contributi agli investimenti ad imprese" e "contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche".

²⁸ Il coefficiente di spesa in capitale è pari al 14,4 per cento, è in particolare l'1 per cento nel settore degli "altri trasferimenti in conto capitale".

TAVOLA 4

LA GESTIONE DELL'ECORENDICONTO PER SETTORI AMBIENTALI
CONFRONTO ANNI 2020-2021

(in milioni)

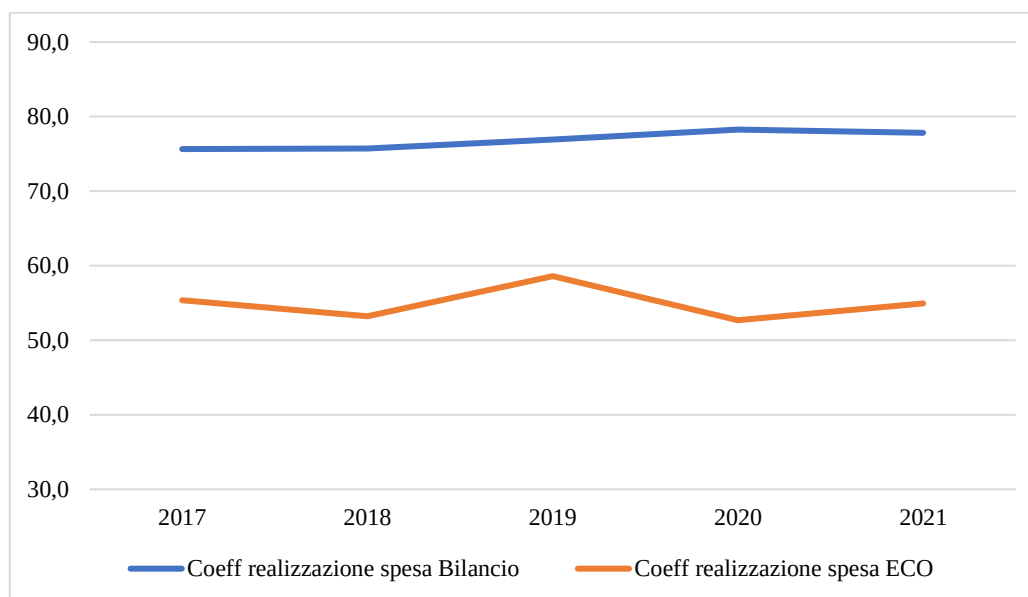
Settore ambientale	Massa spendibile (in milioni)		% comp. Massa spendibile		Pag residui/ Residui iniziali		% Pag comp/ Stanziamenti def		% Pag tot/ Massa spendibile		% Res finali/ Massa spendibile	
	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020
1. Protezione dell'aria e del clima	3.317	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

Osservando i dati registrati nell'ultimo quinquennio, infatti, si registra un peggioramento della gestione in raffronto con il bilancio dello Stato (Grafico 4). L'andamento del coefficiente di realizzazione della spesa del bilancio dello Stato presenta un andamento crescente e oscilla tra un valore minimo del 75,6 per cento (relativo all'esercizio 2017) e un picco massimo del 78,2 per cento (relativo all'esercizio 2020). Nel caso dell'Ecorendiconto, invece, l'andamento del coefficiente presenta una forbice di oscillazione minore, tra un minimo del 53,2 per cento (2018) a un massimo del 58,6 nel 2019.

GRAFICO 4

L'ANDAMENTO DEL COEFFICIENTE DI SPESA DAL 2017 AL 2021



Fonte: elaborazioni della Corte dei conti su dati RGS

È solo nel passaggio tra il 2020 e il 2021 che alcuni indici di gestione mostrano segnali di miglioramento: oltre all'aumento della massa spendibile (49 per cento) e dei pagamenti totali (49 per cento), è migliorato di 2,2 punti anche il coefficiente di realizzazione della spesa ambientale.

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, si registra con particolare riferimento ai settori della "protezione dell'aria e del clima" e della "protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie" (che rappresentano all'incirca il 50 per cento della massa spendibile totale). Nel primo settore, a fronte di un miglioramento dei pagamenti totali sulla massa spendibile dal 19 al 43 per cento, i pagamenti in conto residui sui residui iniziali crescono dal 24 al 60 per cento. Nel secondo settore, invece, benché il rapporto tra pagamenti totali sulla massa spendibile si mantenga allo stesso livello (66 per cento), i pagamenti in conto residui sui residui iniziali salgono dal 29 al 33 per cento.

A fronte di ciò, tuttavia, 8 settori ambientali su 16 hanno registrato una tendenza negativa nel tasso di realizzazione della spesa: la più consistente (-34,7 punti) si rileva nel settore delle "altre attività di uso e gestione delle risorse naturali", seguita da "ricerca e sviluppo per l'uso e gestione delle risorse naturali" (-39,7 punti), "uso e gestione delle acque interne" (-4,1 punti), "gestione delle acque reflue" (-8,4 punti), "gestione dei rifiuti" (-7,3 punti). Nei restanti 7 settori, la variazione, seppur di segno positivo, non supera i 9 punti.

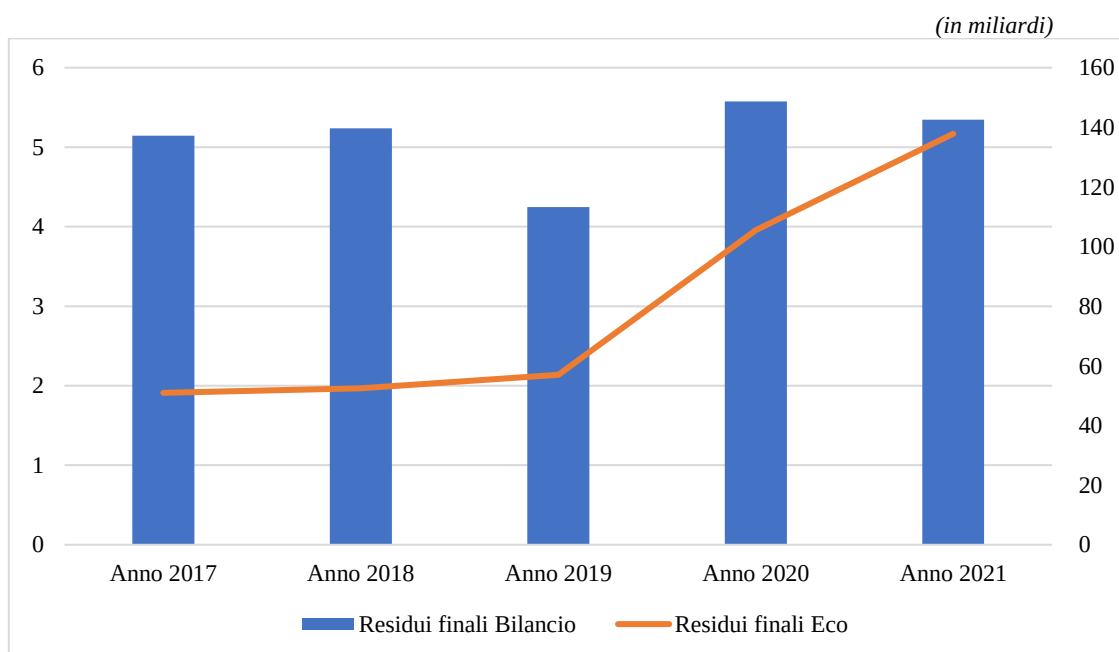
In termini assoluti a fine esercizio 2021, si ha, inoltre, un aumento consistente dei residui finali: se all'inizio del 2021 i residui accertati su spese ambientali erano pari a 3,9 miliardi, essi sono cresciuti fino a 5,2 miliardi alla fine dell'anno²⁹. La quota dei residui finali ambientali risulta pari al 3,6 per cento dei residui finali del bilancio dello Stato. Nell'ultimo biennio i residui finali nel settore ambientali sono cresciuti, rispettivamente, dell'85 per cento e del 30,7 per cento; i residui finali del bilancio dello Stato, invece, dopo essere aumentati del 30 per cento nel passaggio

²⁹ Cfr. Tavola 6 dell'Ecorendiconto 2021.

tra il 2019 e il 2020, hanno registrato una flessione del 4 per cento tra il 2020 e il 2021 (v. Grafico 5).

GRAFICO 5

L'ANDAMENTO DEI RESIDUI FINALI (BILANCIO DELLO STATO – ECORENDICONTO)
DAL 2017 AL 2021



Fonte: elaborazioni della Corte dei conti su dati RGS

Il 51 per cento dei residui finali pesa in percentuali superiori nei settori della “Protezione dell’aria e del clima” e della “Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie”. Si concentrano per il 10 per cento nel settore dell’“uso e gestione delle acque interne” e per l’8 per cento nel settore dei combustibili fossili. Un 34 per cento dei residui finali è poi distribuito tra gli altri 12 settori ambientali, di cui solo 3 assorbono una quota di residui finali inferiore al 6 per cento: “gestione delle acque reflue”, “gestione dei rifiuti”, “ricerca e sviluppo per la protezione dell’ambiente”. Si tratta, in prevalenza, delle medesime categorie sulle quali si è accumulato il 77,6 per cento dei residui finali nel corso del quinquennio 2017-2021³⁰; il settore del cambiamento climatico (25 per cento), della protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie (24,3 per cento), dell’“uso e della gestione delle acque interne” (10,7 per cento), delle “altre attività di protezione dell’ambiente” (8,9 per cento) e “gestione dei rifiuti” (8,7 per cento). (Tavola 5)

³⁰ Negli ultimi cinque anni l’ammontare totale dei residui finali è stato pari a 15 miliardi, pari al 2,2 per cento dei residui finali del bilancio dello Stato.

TAVOLA 5

RESIDUI FINALI PER SETTORE AMBIENTALE
ANNI 2017-2018

(in milioni)

Settore ambientale	2017	2018	2019	2020	2021	% comp. 2021	VAR% 2020- 2021
1. Protezione dell'aria e del clima	160,8	173,0	293,0	1.431,6	1.743,9	33,7	21,8
2. Gestione delle acque reflue	73,6	103,1	105,2	155,0	290,0	5,6	87,0
3. Gestione dei rifiuti	259,4	268,1	254,0	243,8	297,6	5,8	22,1
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	616,7	544,4	718,8	908,6	888,7	17,2	-2,2
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	1,9	1,5	1,1	1,0	0,9	0,0	-9,3
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	100,5	116,2	89,5	81,4	82,8	1,6	1,7
7. Protezione dalle radiazioni	0,8	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0	-87,1
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	18,2	19,9	38,6	85,1	328,9	6,4	286,4
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	321,5	300,1	236,8	247,2	243,9	4,7	-1,3
10. Uso e gestione delle acque interne	172,0	240,2	283,2	380,8	538,5	10,4	41,4
11. Uso e gestione delle foreste	8,1	6,5	6,8	20,3	41,5	0,8	104,4
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	23,2	26,4	14,5	6,4	5,3	0,1	-17,5
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	73,0	86,2	56,9	358,2	415,4	8,0	16,0
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	0,1	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0	-99,7
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	1,8	3,6	3,7	3,8	233,1	4,5	6.019,4
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	78,9	78,8	33,1	32,0	59,4	1,1	85,5
totale	1.910,7	1.968,6	2.135,2	3.955,7	5.169,8	100	30,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2017 - 2021

Tra il 2020 e il 2021 in due dei cinque settori in evidenza si registra un lieve riduzione della massa residuale (-2,2 per cento per il settore della protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie; - 1,3 per le “altre attività di protezione dell’ambiente). Negli altri casi prosegue la tendenza all’ulteriore accumulo di residui finali.

Il confronto con la serie storica lascia ipotizzare un livello di criticità strutturale della gestione della spesa in queste aree, ovvero di una scarsa velocità dei pagamenti e di smaltimenti dei rifiuti finali. Si tratta di categorie ambientali che dovrebbero essere sottoposte a un monitoraggio attento sotto il profilo della gestione della massa spendibile. Tanto più 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*.