



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

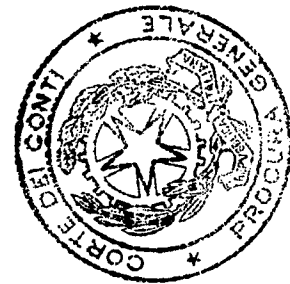
GIUDIZIO SUL RENDICONTO
GENERALE DELLO STATO
2020

**Memoria aggiunta del Procuratore generale
Angelo Canale**

UDIENZA DEL 23 GIUGNO 2021
PRESIDENTE GUIDO CARLINO



CORTE DEI CONTI



MEMORIA AGGIUNTIVA

del Procuratore Generale, rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, sulla Relazione sui Risultati dell'esercizio 2020.

Premessa

Il Procuratore generale, nel sottolineare l'ampio spettro di attività di approfondimento e di analisi svolta da codeste ecc.me Sezioni Riunite, ne fa proprie le osservazioni e le considerazioni con riguardo alle numerose problematiche oggetto di interesse, che offrono importanti spunti di riflessione.

I capitoli delle Entrate e delle Spese dello Stato costituiscono infatti il "cuore pulsante" della Parifica del Rendiconto generale dello Stato.

1. Particolare importanza è costituita dal titolo I delle Entrate tributarie.

Al di là degli aspetti fondamentali di carattere economico e contabile, infatti, il rapporto tra Fisco e Contribuente acquista un rilievo fondamentale nell'assetto democratico del Paese ed è rivelatore della reale natura dei rapporti tra Pubblica amministrazione ed amministrati. In questo contesto, è necessario che l'azione della prima si sposti gradualmente dall'aspetto repressivo/recuperatorio a quello collaborativo con il cittadino-contribuente, spesso in difficoltà a causa della legislazione alluvionale e anche non perspicua, che rende assolutamente indispensabile ricorrere ad esperti anche per svolgere attività di *routine* quali la dichiarazione dei redditi.

Il numero e la mancanza di chiarezza delle leggi (dove da qualche tempo si leggono anche espressioni in inglese, non da tutti intelleggibili) e spesso anche degli indirizzi dell'Amministrazione finanziaria causano un forte



disorientamento, finendo per favorire coloro, persone fisiche e più spesso giuridiche, che pongono in essere comportamenti preordinati all'insolvenza.

Codeste Sezioni riunite hanno condivisibilmente sottolineato la necessità di un'azione congiunta Fisco-contribuente che porti ad un maggior grado di *compliance* fiscale, e, allo stesso tempo, ad una razionalizzazione dei controlli, in modo da contrastare le forme di evasione che costituiscono la causa primaria dell'inasprimento del prelievo nei confronti dei contribuenti, specie quelli tassati alla fonte.

È anche da osservare che aliquote eccessivamente elevate penalizzano l'attività lavorativa e produttiva, secondo la nota "teoria di Laffer". Tale aspetto, tuttavia, esula dalla presente analisi ricollegandosi ai progetti di riforma delle aliquote fiscali da tempo all'attenzione del Parlamento.

1.1 Il 2020. Un anno "eccezionale"

L'esercizio di riferimento è caratterizzato – come posto in rilievo nella relazione – dalla profonda crisi, economica e non solo, generata dalla pandemia da Covid-Sars 19, che ha ovviamente avuto profonde ripercussioni sulle entrate dello Stato e ne avrà anche negli esercizi futuri.

I provvedimenti assunti dal Legislatore e dal Governo – essenzialmente di sospensione e proroga dei termini di versamento, anche rateali, dei tributi - per arginare le grandi difficoltà di una larga platea di contribuenti, non potevano non avere riflessi depressivi sulle entrate in generale, con particolare riferimento alle imposte dirette e all'IVA.

Importante ed in controtendenza rispetto al menzionato *trend* è il



miglioramento delle riscossioni e dei versamenti totali relativi alle entrate da proventi del Demanio. Tale *trend* si accompagna ad un incremento della spesa dello Stato per i massicci interventi di sostegno.

Il risultato, posto in luce da codeste Sezioni riunite, è una crescita dell'indebitamento netto, che da qualche anno era invece in netto miglioramento a seguito dei provvedimenti di taglio della spesa.

L'analisi congiunta di tali fenomeni pone il Paese di fronte a scelte cruciali di reazione sociale ed economica, volte sia ad un proficuo utilizzo degli straordinari mezzi forniti dal PNRR e dal piano complementare, sia ad una migliore organizzazione delle strutture già presenti.

1.2 I controlli sui contribuenti. Attualità e prospettive

Codeste Sezioni riunite hanno confermato le criticità già presenti negli anni passati, dovute ad un non ottimale utilizzo delle risorse interne dell'Agenzia delle entrate e degli strumenti che anche la legislazione vigente offre per combattere la diffusione dell'evasione fiscale e per il recupero degli importi dichiarati e non versati. L'osservazione capillare di tutti i versanti offerta dalla relazione mostra, in primo luogo, un insufficiente impegno nell'attività di controllo, anche considerando le gravi problematiche della pandemia. Attualmente, i progressi nelle scienze dell'informazione e nel *data analysis*, ma anche l'utilizzo di mezzi già presenti come l'accertamento sintetico, permetterebbero un approccio di maggiore resa, mediante l'utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari e l'incrocio dei dati presenti, con gli opportuni accorgimenti per tutelare la riservatezza e i dati sensibili.



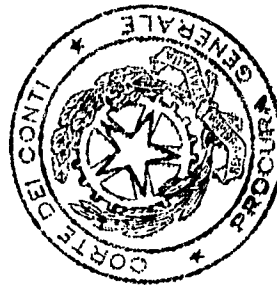
Ciò permetterebbe, unitamente ad una maggiore collaborazione con gli enti territoriali – come già mostrato in alcune regioni – di sottoporre a verifica una larga platea di contribuenti, con un effetto duplice: da un lato consentire un maggior recupero di risorse evase e, dall'altro, ottenere un effetto di deterrenza nei confronti dei comportamenti opportunistici.

Per questa Procura generale è, quindi, di primaria importanza la risoluzione dei problemi che hanno finora impedito l'impiego su larga scala dell'archivio dei rapporti finanziari e delle banche dati, previsti dall'art. 1, commi da 681 a 686 della legge n. 160 del 2019, non soltanto in un'ottica repressiva ma in una logica di *compliance* fiscale.

Su tale versante, è certamente da condividere l'osservazione dedicata nella relazione all'introduzione della fatturazione elettronica, che ha consentito di un maggiore recupero dell'IVA; tale mezzo, tuttavia, è ad oggi fortemente sottoutilizzato, da un lato per la possibilità di continuare ad emettere documenti cartacei per i contribuenti che adottano il regime forfettario e dall'altro per l'insufficienza dei dati contenuti.

Questo strumento, invece, ha in sé potenzialità formidabili, per la possibilità di incrociare i dati delle fatturazioni con quelli di altre banche dati, necessitando semplicemente della estensione a tutti i contribuenti, in uno con l'adozione di sistemi volti a tutelarne la riservatezza.

Sul fronte organizzativo, è necessario che le risorse siano orientate verso controlli più proficui, indirizzati a contribuenti solvibili, anziché nei confronti di soggetti incapienti, superando un approccio meramente statistico per finalità



maggiormente orientate al risultato di effettivo recupero.

A tale riguardo, si condividono pure le osservazioni critiche nei riguardi dei ricorrenti provvedimenti di “rottamazione”, “saldo e stralcio”, e condoni vari, con la rateizzazione dei versamenti.

Anche la decisione di stralciare i crediti fino a 1.000 euro e, ora, anche quelli fino a 5.000 euro (sia pure con un limite reddituale) indebolisce il controllo e soprattutto la *compliance* fiscale che costituisce il punto fondamentale sul quale si fonda la visione delle entrate tributarie, sia per ragioni etiche – che pongono in luce la necessaria collaborazione tra cittadino-contribuente e amministrazione finanziaria – che in un’ottica manageriale di valutazione dei costi/benefici. In tale contesto si richiama l’osservazione, svolta nella relazione, che gli uffici finanziari, a seguito dei citati provvedimenti agevolativi, debbono dedicare importanti risorse per la gestione delle istanze di rateizzazione sottraendole ai controlli veri e propri.

Accanto a tali osservazioni, può essere dato spazio anche a valutazioni parzialmente positive, che pongono l’accento sul buon esito di numerose pratiche e sul recupero di risorse, reso possibile attraverso la rateizzazione dei versamenti con esclusione di sanzioni e interessi, specie nei confronti dei contribuenti con minori disponibilità economiche. In una visione rinnovata dei rapporti tra Fisco e contribuente, improntati alla fiducia, si auspica che, a regime, la fase dei reiterati condoni venga chiusa, magari con la possibilità di limitare la rateizzazione dei debiti fiscali ai contribuenti effettivamente meno abbienti.

È da apprezzare, invece, la realizzazione di maggiori controlli nel settore



Territorio, con una notevole diminuzione dell'arretrato.

Importante, al riguardo, l'implementazione del Sistema Integrato del Territorio, in graduale estensione a tutto l'ambito nazionale, al fine della realizzazione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata. Il miglioramento della qualità delle informazioni catastali e ipotecarie consentirà di superare i problemi del reperimento dei dati, anche con riferimento ad alcune importanti iniziative connesse al PNRR, quali il Superecobonus 110%, la disciplina dei quali è stata di recente modificata dall'art. 33, comma 1, lett. c), d.l. 31 maggio 2021, n. 77, che ha eliminato il requisito della asseverazione di conformità edilizia-urbanistica, rimanendo comunque impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento.

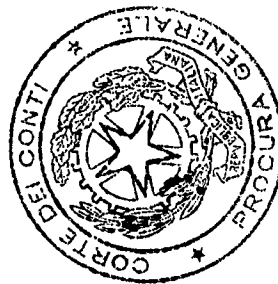
Parimenti è da salutare come positiva l'evoluzione dell'applicativo "Docfa" volto al classamento e variazione in catasto delle unità immobiliari.

La mancata attuazione della riforma dell'estimo catastale rende, peraltro, inattendibile la tassazione degli immobili, classificati secondo principi ormai non più attuali e che si scontrano con gli articoli 23 e 53 della Costituzione, penalizzando, spesso e paradossalmente, contribuenti proprietari di abitazioni di minor valore rispetto a quelli dei centri storici di città importanti.

1.3 La riscossione

Le difficoltà del 2020 hanno amplificato le criticità già presenti nell'esercizio 2019, con un'ulteriore diminuzione della riscossione, il cui tasso si attesta ormai sotto i 12 punti percentuali¹. Il passaggio all'Agenzia delle entrate-

¹ Come evidenziato al grafico 2.8, pag. 112, della Relazione.



riscossione di tutte le attività non si è sostanziato, almeno nel breve periodo, in un miglioramento del saggio di riscossione, anche se vanno considerati i provvedimenti di sospensione intervenuti durante la pandemia. Il fenomeno, quindi, troverà maggior spazio nei prossimi esercizi, nei quali riprenderanno a pieno ritmo le attività.

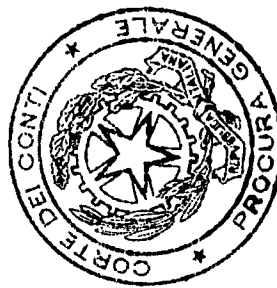
Va inoltre sottolineato il perdurante disinteresse degli enti locali ad avvalersi dell' Agenzia per riscuotere i propri crediti, con le debite eccezioni di cui alla relazione e con riferimento a numerose regioni, anche a causa degli insoddisfacenti risultati e della difficoltà di conoscere lo stato delle procedure e gli esiti dei ruoli affidati, per le conseguenti determinazioni di bilancio.

Questa Procura evidenzia la necessità di un migliore coordinamento tra regioni, enti locali ed Agenzia delle entrate-riscossione e, da parte di quest'ultima, una maggiore trasparenza per permettere agli enti locali di conoscere le possibilità di successo delle iniziative intraprese in modo da poter orientare una migliore allocazione delle risorse in bilancio.

Tale proficua collaborazione permetterebbe, anche, di abbattere i costi della riscossione e del contenzioso, particolarmente onerosi specie per gli enti di minori dimensioni.

Rispetto all'esercizio precedente rimane il problema dei residui derivanti dalle proroghe delle dichiarazioni di inesigibilità delle quote da parte degli agenti della riscossione.

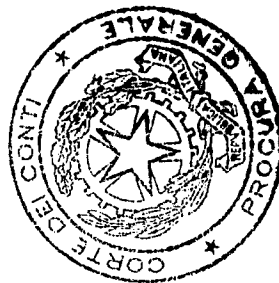
Con la recentissima sentenza 10 giugno 2021, n. 120, la Corte costituzionale, sia pure dichiarando l'inammissibilità della questione di legittimità



costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, ha svolto importanti considerazioni, richiamando anche la Relazione sul rendiconto generale dello Stato di codeste Sezioni riunite per l'anno 2019 e la relazione sul coordinamento della Finanza pubblica per il 2021.

La Corte ha ribadito l'abnorme carico contabile residuo affidato all'Agente della riscossione (circa 987 miliardi di euro) e l'inefficienza complessiva della riscossione coattiva, che, incidendo negativamente sulla dinamica del prelievo delle entrate pubbliche, compromette il dovere tributario e "si riflette di fatto sulla ragionevolezza e proporzionalità dell'aggio". L'indebolimento e l'inadeguatezza di tale fase cruciale incidono sui diritti fondamentali della comunità, impedendo di rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla tutela dei diritti sociali e civili, tra cui gli apparati della tutela giurisdizionale e della pubblica sicurezza che sono funzionali a garantire tali diritti.

Un'efficiente e adeguata riscossione trascende, quindi, i dati contabili per approdare direttamente nel piano della garanzia dei diritti fondamentali dell'individuo, analogamente alla tutela costituzionale dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione.



La pronuncia si pone in continuità con la citata n. 51 del 2019, che aveva richiamato, a sua volta, le precedenti sentenze nn. 184 del 2016 e 247 e 80 del 2017, ribadendo che “una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come bene pubblico funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa...mentre meccanismi comportanti una lunghissima dilazione temporale sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica”.

Superata la fase eccezionale della pandemia, è dunque auspicabile una ripresa dell’attività di riscossione secondo le richiamate coordinate, seguendo parametri di efficienza e di efficacia nel recupero delle pubbliche risorse, tanto più necessario in un periodo di ricostruzione del tessuto economico del Paese.

1.4 Il contenzioso

Le problematiche analizzate ed osservate nella Relazione devono collegarsi con le proposte di riforma, da tempo all’esame del Parlamento e del Ministero della Giustizia. Non è questa la sede per esprimere giudizi sulle proposte di modifica della struttura del contenzioso tributario né sulla problematica del numero dei ricorsi per cassazione.

La fase litigiosa è la patologica evoluzione di quella di accertamento e di verifica della posizione del contribuente. A volte tale fase è necessitata dal mancato utilizzo di tutte le possibilità deflattive presenti nell’ordinamento, tra le quali è fondamentale la fase di interazione tra amministrazione finanziaria e contribuente, che spesso manca del tutto.



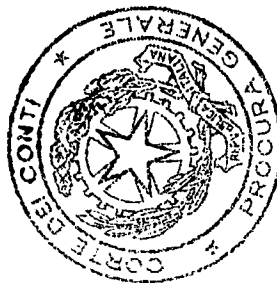
In tale direzione, va salutata come positiva l'introduzione obbligatoria del contraddittorio preventivo con il contribuente prima dell'emissione di atti impositivi². Al di là dell'orientamento giurisprudenziale che aveva ristretto tale obbligo ai soli tributi armonizzati, tale innovazione costituisce la riaffermazione del principio di cui agli artt. 12 e 14 della legge n. 212 del 2000. Al di là del fondamento costituzionale di tale istituto, l'obbligo del preventivo contraddittorio avrà sicuramente un impatto sul contenzioso, svolgendo un ruolo di ausilio per la correzione di errori e per l'abbandono di impostazioni insostenibili in giudizio, con ovvie conseguenze positive sul numero e sulla qualità delle liti.

Un apprezzamento va pure riservato all'introduzione del reclamo-mediazione, che sconta un'applicazione decennale e che ha consentito un notevole abbattimento delle controversie³ di valore inferiore ai 50.000 euro, anche se tale flessione appare in considerevole diminuzione nel 2020. L'istituto ha infatti permesso non soltanto di conseguire notevoli introiti ma di diminuire il numero delle liti di valore meno rilevante, con una maggiore integrazione tra le ragioni del Fisco e quelle dei contribuenti. Accanto alle note cause determinate dalla stasi pandemica, sarebbe utile approfondire ulteriormente le ragioni del minore interesse per l'istituto, a cui non sono forse estranee misure come quelle dei ricorrenti condoni da ultimo adottati.

Una piena condivisione va espressa nei confronti delle osservazioni svolte

² ai sensi dell'art. 4-*octies* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, per gli atti di accertamento ordinari emessi dal 1° luglio 2020, relazione, pag. 54.

³ Introdotto dall'art. 39, comma 9, del DL n. 98 del 2011. La tendenza è stata illustrata nei grafici 2.2., 2.3, 2.4, alle pagg. 91-93 della relazione.



dalla relazione sulla necessità di una maggiore efficienza nell'operato non solo del settore contenzioso dell'Agenzia delle entrate ma soprattutto di quello degli enti territoriali, spesso contumaci o soccombenti nelle liti a causa di una difesa inadeguata.

Sul fronte dell'arretrato, il 2020 ha fatto rilevare una sostanziale battuta d'arresto nello smaltimento, a seguito dell'opzione generalizzata delle parti per l'udienza pubblica e per le difficoltà tecniche incontrate nell'organizzazione delle udienze telematiche a distanza. È probabile che la ripresa graduale dell'attività delle Commissioni tributarie, già positivamente attuata a partire dall'anno in corso, riduca progressivamente l'ulteriore arretrato formatosi, specialmente nelle Commissioni più grandi ove era già presente.

1.5 Conclusioni

Il panorama offerto dall'imponente relazione sul Capitolo delle Entrate dello Stato per l'esercizio 2020 di codeste Sezioni riunite ha sottolineato la mancata risoluzione di criticità risalenti nel tempo, che ora è quanto mai necessario affrontare considerato il decisivo snodo congiunturale del Paese.

È infatti opportuno rimarcare che, sul piano delle dotazioni finanziarie destinate alla realizzazione del PNRR, l'importo di 191,5 miliardi attribuiti all'Italia a valere sul Dispositivo di Ripresa e Resilienza dell'Unione Europea è stato integrato da ulteriori 30,6 miliardi provenienti dal Fondo complementare – approvato con l'art. 2 del d.l. n. 59/2021 – che viene finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato dal Parlamento il 22 aprile 2021, nonché dalle risorse, pari a 13 miliardi, rese disponibili dal Programma React-EU

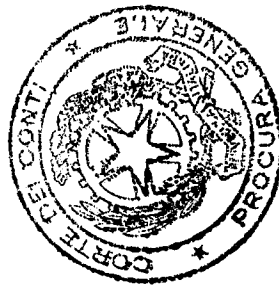


(che, secondo la normativa UE, sono stanziati per gli anni 2021-2023).

Tutte queste ingenti risorse saranno *inutiliter datae* se non si accompagnano alle riforme strutturali del Piano ma anche ad altre, parimenti necessarie, quali quelle da tempo emerse con riguardo al capitolo in esame.

La produzione di risorse, sia tributarie, che extratributarie, il controllo del gettito, la compliance fiscale e la riscossione coattiva ne sono i pilastri centrali senza i quali il nostro Paese non potrà ripartire seriamente.

A questo riguardo, il ruolo dell'Amministrazione finanziaria, oltre che dei contribuenti, è decisivo per il necessario miglioramento delle gravi criticità osservate. Anche il mero utilizzo delle potenzialità consentite dalla legislazione vigente e una migliore organizzazione interna, in uno con il superamento di vecchi standard concettuali, potrebbero sortire immediati effetti. In mancanza di un piano di insieme, non sarà possibile l'attuazione di tutte le importanti riforme allo studio, né garantire i fondamentali diritti degli amministrati, dall'istruzione alla sicurezza, garantiti dalla Costituzione. Il referto delle Sezioni Riunite in sede di controllo – con un'analisi ampia ed approfondita delle dinamiche di spesa, condotta altresì attraverso un doppio binario espositivo dei dati, in cui sono evidenziati, da un lato, l'andamento "ordinario" della spesa d'esercizio e, dall'altro, l'incidenza degli interventi espansivi dettati dall'emergenza sanitaria – fa emergere, oltre all'indubbio sforzo compiuto dal Governo e dal legislatore per affrontare/contrastare i gravi effetti depressivi prodotti dalla pandemia sul sistema economico e sociale, anche taluni fattori di criticità nella complessiva gestione della spesa, in ordine ai quali il Procuratore Generale non può non esprimere



condivisione.

Prima di entrare nel merito delle voci di spesa, deve osservarsi – su un piano più generale - che la dimensione delle variazioni disposte per ragioni emergenziali ha determinato un mutamento delle grandezze finanziarie destinato a ripercuotersi, ragionevolmente, anche sulla struttura del bilancio 2021 (se non oltre). Ciò in particolare sembra porsi con riferimento alla formazione di residui passivi (propri e, soprattutto, di stanziamento), nonché alla voce di spesa “acquisizione di attività finanziarie”. Al riguardo, nella relazione si rileva, condivisibilmente, come la manovra di bilancio 2021 abbia registrato, in termini di stanziamenti, gli effetti delle misure legislative adottate nel 2020, ai quali, peraltro, si sono aggiunti i primi interventi legati all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁴.

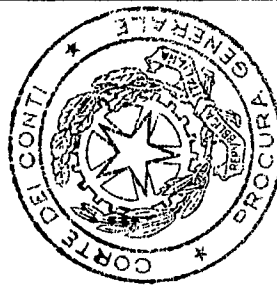
2. I temi generali della spesa

Il referto – nel richiamare gli stanziamenti iniziali di bilancio previsti per il 2020, pari a circa 897,4 miliardi contro gli 869,5 del 2019 (+3,2%), con una spesa finale, al netto delle somme stanziare per la missione “Debito pubblico”, in aumento (3,9%), nonostante la contrazione attesa nella spesa per interessi (-2,7%) – evidenzia come l’emergenza sanitaria abbia portato ad una variazione espansiva

⁴ Nei mesi iniziali del 2021, sono stati adottati quattro provvedimenti principali:

- misure tese a fronteggiare il prolungamento delle limitazioni ai movimenti e alle attività - il decreto “Sostegni” (d.l. n. 41/2021, convertito con mod. dalla legge n. 61/2021) e il decreto “Sostegni bis” (d.l. n. 73/2021). Dal primo deriva una crescita del saldo netto da finanziare di competenza del 2021 di circa 37,4 miliardi, determinando maggiori spese per 38 miliardi. Al secondo è ricollegabile un’ulteriore espansione del saldo netto da finanziare di competenza dell’anno per 41,2 miliardi, con maggiori spese complessive per 40,7 miliardi.

- per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - il d.l. n. 59/2021, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al PNRR e altre misure urgenti per gli investimenti, nonché il d.l. n. 77/2021, concernente la governance del PNRR e le prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure. Al primo è associato un impatto espansivo sul saldo netto da finanziare di 6,3 miliardi, con un corrispondente incremento delle spese. Il secondo, contemplando misure di carattere prevalentemente ordinamentale, si caratterizza per un effetto finanziario marginale, pari a circa 22,8 milioni di maggiori spese.



della spesa di 241 miliardi di euro.

L'85% (205 mld) di tali risorse aggiuntive, infatti, è stato previsto con i provvedimenti legislativi emergenziali (il d.l. "Cura Italia" n. 18/2020, il d.l. "Liquidità" n. 23/2020, il d.l. "Rilancio" n. 34/2020, il d.l. "Agosto" n. 104/2020, il d.l. "Ristori" n. 137/2020); mentre il residuo 15% risulta riconducibile ad altre tipologie di variazioni di bilancio e ad altri provvedimenti legislativi (tra cui il d.l. n. 3/2020, conv. dalla legge n. 21/2020) e si riferisce, in gran parte, alla voce relativa al rimborso di passività finanziarie.

Di interesse si presenta il dato distributivo della variazione, che vede 110 mld di euro destinati alla spesa in conto capitale (92mld – acquisizioni attività finanziarie⁵; 16mld – contributi alle imprese); e 95 mld di euro alla spesa corrente (65mld per trasferimenti alle PPAA; 19mld alle imprese; 5,7mld a famiglie ed altre istituzioni sociali).

Nel descritto contesto espansivo il referto pone in rilievo alcuni indicatori finanziari non positivi, in particolare con riguardo alla gestione di competenza (spesa finale): si evidenzia sul punto la non corrispondenza tra il tasso di espansione della massa impegnabile (data dalla somma degli stanziamenti di competenza e dei residui di stanziamento iniziali) e l'incremento percentuale degli impegni totali (+35% a fronte di +28%).

Il Collegio delle SS.RR. rileva, dunque, un peggioramento della capacità di realizzazione degli impegni rispetto al 2019, che si presenta altresì imputabile in

⁵ In tale voce affluiscono le 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.



misura del tutto prevalente alla spesa legata ai provvedimenti emergenziali, in particolare a quella in conto capitale (tasso di impegno solo del 54%, con una contrazione di dieci punti). Complessivamente risulta in lieve calo anche il grado di pagamento della spesa impegnata che, tuttavia, deriva da un peggioramento del dato riferito alla spesa emergenziale corrente.

A questo dato si aggiunge la rilevazione della consistente crescita dei residui di stanziamento - il cui tasso di formazione è passato dal 3 al 10,9% delle risorse di competenza: nel complesso i residui passivi in bilancio sono cresciuti da 114 a 196,9 mld di euro. La variazione è la risultante di tre fattori convergenti: la crescita delle poste passive di nuova formazione (passate da 37,6 a 127,1 mld, pari a +237,8%) cui si è accompagnata una contestuale riduzione del tasso di smaltimento dei residui iniziali (dal 31,9 al 27,7%) e un contenimento del fenomeno delle economie (da 19,2 a 12,6 miliardi, -34,6%).

Entrambi gli ordini di rilievi esposti delineano uno scenario finanziario di obiettiva criticità potenziale, in quanto tale massa di risorse non impiegate non può non impattare anche sul bilancio per il 2021, irrigidendone a monte la composizione.

Inoltre, gli elementi segnalati si connotano quali indicatori di non adeguata efficienza gestionale delle misure di contrasto alla pandemia: una circostanza, questa, che a parere di questo Procuratore generale appare preoccupante in relazione agli ulteriori impegni, assunti dal Paese con il PNRR.

In relazione alle osservazioni che precedono, incidono in misura significativa le deroghe introdotte al regime di mantenimento tra le poste passive



delle risorse derivanti dai provvedimenti emergenziali, per effetto delle quali si è registrata la conservazione in bilancio di residui passivi (propri e di stanziamento) per 70,3 mld di euro, che costituiscono il 69,3% dei residui di nuova formazione sui capitoli di bilancio interessati dalle misure emergenziali.

Di questi oltre 50 mld afferiscono a spesa in conto capitale.

In particolare, l'art. 265 del d.l. n. 34/2020 – poi richiamato per tale aspetto anche nei successivi interventi legislativi emergenziali – ha introdotto un regime contabile specifico per le risorse finanziarie destinate alle misure di contrasto alla crisi, al fine di garantirne un efficace e pieno utilizzo, disponendo che (comma 9) che le risorse non utilizzate al 15 dicembre 2020 siano riversate, entro il 20 dicembre 2020, ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Rispetto a tale previsione con l'art. 26, comma 6, del d.l. n. 157/2020 (poi confluito nell'art. 34, c. 12, d.l. n. 137/2020, convertito dalla l. n. 176/2020), si è stabilita da un lato l'esclusione dall'obbligo di riversamento degli interventi di parte capitale e, dall'altro, la valutazione come "utilizzate" e, quindi, mantenibili in bilancio: i) delle somme che siano state impegnate ai sensi dell'art. 34 della l. n. 196 del 2009; ii) delle somme per le quali le Amministrazioni destinatarie delle stesse abbiano adottato, alla data del 20 dicembre 2020, gli atti presupposti all'impegno secondo i rispettivi ordinamenti.

La Procura Generale reputa rilevanti e condivisibili, altresì, le notazioni del referto circa l'effetto non solo quantitativo delle variazioni di spesa disposte per l'emergenza sanitaria, bensì anche qualitativo, in termini di modificazione



dell'allocazione delle risorse in bilancio con il marcato rafforzamento della spesa di parte capitale (in particolare per le “acquisizioni di attività finanziarie”).

Eguualmente di rilievo si presenta la sottolineatura che – anche in relazione alla spesa diretta dello Stato, il cui peso complessivo nel 2020 permane su livelli omologhi al 2019 (39,1% del totale) – si è registrata la flessione degli interventi di parte corrente e invece l'incremento di quelli in conto capitale, con ciò confermandosi quello che il Collegio definisce “*il processo di ricomposizione della spesa*”, anche con riferimento alla quota della stessa non interessata dalle misure emergenziali.

2.1 - I tagli di spesa – la razionalizzazione degli acquisti – i tempi di pagamento

Nel referto si evidenzia che - a fronte della previsione nella legge di bilancio 2020 di riduzioni di spesa per 2,9 mld di euro, di cui 1,2 riferiti alla spesa corrente e 1,7 a quella in conto capitale - anche per questo esercizio, tuttavia, si è registrata la reintegrazione di una parte significativa delle risorse decurtate. In proposito rileva come – se sui capitoli interessati dall'emergenza sanitaria questa dinamica appare più giustificata/giustificabile – d'altro canto i reintegri riguardino in maggior misura la spesa per investimenti e contributi alle imprese e, in ogni caso, risulti sempre meno significativo l'apporto, in termini di riduzione, della razionalizzazione della spesa per consumi intermedi.

Su questo tema la Procura Generale condivide pienamente il giudizio espresso dal Collegio delle Sezioni Riunite circa l'opportunità – se non invero la necessità – che si realizzi l'obiettivo dell'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio dello Stato, rendendo effettiva la previsione di cui

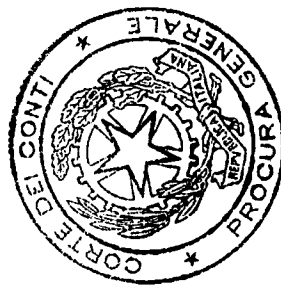


all'art. 22-bis della legge n. 196/2009.

Ciò in considerazione dell'ineludibile esigenza che – nei prossimi anni – si rendano compatibili le necessità di spesa (viepiù ampliate dall'attuazione del PNRR – Piano nazionale di ripresa e resilienza) e il progressivo rientro del disavanzo e del debito, rendendo necessarie nuove scelte di revisione dell'una in funzione degli altri. *“Con l'articolo 22-bis si mirava ad integrare il processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio dello Stato; a rafforzare il raccordo del processo di formazione del disegno di legge di bilancio con la programmazione inserita nel DEF; ad anticipare l'apertura della fase di formazione del bilancio con ciò rendendo più semplice superare un approccio basato sulla spesa storica nelle allocazioni delle risorse; a rendere più agevole il percorso di revisione della spesa. L'individuazione delle misure di correzione in anticipo rispetto alla sessione di bilancio doveva consentire poi di rendere più intellegibile il processo di revisione della spesa, mettendo in condizione di attuare un costante monitoraggio dei risultati attesi e delle difficoltà di attuazione. Questo dovrebbe ritornare ad essere lo schema di intervento a regime, una volta superata la fase emergenziale. Le difficili scelte che si dovranno assumere per il rientro, anche se graduale, del disavanzo, anche in termini di razionalizzazione della spesa, dovrebbero spingere al recupero degli obiettivi e del metodo che aveva portato a quella norma rimasta, dopo una prima unica applicazione, inutilizzata.”* (cfr. rel.cit. SS.RR., pag. 93/94).

2.2. Sistema di razionalizzazione degli acquisti

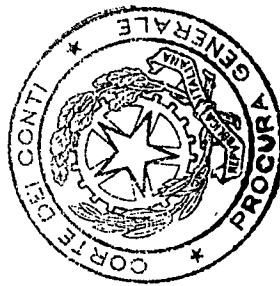
Nel referto si svolgono plurimi rilievi critici sull'attuale fase di sviluppo



delle misure di razionalizzazione della spesa. In relazione ad alcuni elementi quali-quantitativi dei quali si offrirà una breve sintesi, la Procura Generale reputa fondati e condivisibili le valutazioni critiche espresse dalle Sezioni Riunite che registrano, in concreto, un'asimmetria tra la progressiva espansione dell'attività della CONSIP e l'indebolimento della strategia posta alla base del sistema di cui essa è il fulcro. [*"(...omissis) le policy societarie di Consip risultano ben delineate, soprattutto nel senso di una progressiva espansione della "produzione", e sono assecondate dal legislatore, che spesso le recepisce in toto, come avvenuto con la legge di bilancio per il 2020, ma sembra essersi depotenziata la strategia di fondo, che dovrebbe andare oltre la visuale della Società, per inquadrare in un'unica dimensione e per indirizzare l'intero sistema degli acquisti pubblici."* (cfr. pag. 103).]

Il richiamato giudizio si presenta correlato, tra l'altro, ai seguenti dati:

- pur se il 2020 ha visto un incremento dell'attività di Consip, risultando aumentati sia il numero che il valore dei contratti attivati dai Ministeri, in concreto la maggior parte degli ordinativi risulta effettuato sul MePA e non tramite convenzioni;
- i contratti attivati tramite convenzione diminuiscono rispetto al 2019 (da 24.547 a 24.220), mentre aumentano i contratti tramite accordi quadro e sistema dinamico di acquisizione;
- si presentano in riduzione sia il risparmio diretto dei Ministeri che quello indiretto (indotto, per gli acquisti extra Consip, dal raffronto con i prezzi degli acquisti centralizzati);



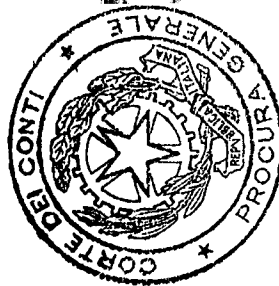
- seppure gli acquisti per consumi intermedi Consip superano nel 2020 quelli extra Consip, emerge che più del 50% di questi ultimi è realizzato attraverso affidamenti diretti;
- il prospettato ampliamento delle aree di intervento di Consip al settore degli appalti di lavori appare molto “teorico”. Si sono sperimentati solo contratti di manutenzione, ma il tema dei lavori è di ben altra complessità.

Con specifico riguardo a tale ultimo elemento le Sezioni Riunite esprimono riserve sull’ampliamento del perimetro di attività di CONSIP in ambiti eccentrici rispetto al suo *core business*, e in presenza dei descritti non soddisfacenti risultati in termini di risparmi nella spesa dei Ministeri: il giudizio, ad avviso del Procuratore generale, si presenta pienamente condivisibile, anche alla luce delle perduranti gravi criticità riscontrabili nella gestione dell’attività contrattuale nel settore dei lavori pubblici.

Eguale si condividono i rilievi del Collegio concernenti l’impatto degli interventi normativi di semplificazione ed accelerazione delle procedure di appalto sulle aree di azione di Consip⁶, laddove si esprimono riserve sull’orientamento del Ministero dell’economia e delle finanze nel senso di indirizzare le Amministrazioni verso strumenti alternativi per l’approvvigionamento dei servizi in alcuni ambiti merceologici complessi⁷ (ad es.

⁶ Si tratta del d.l. 16 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, recante “*Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali*”, che ha introdotto disposizioni di particolare rilevanza per lo svolgimento delle procedure di appalto. In particolare, per l’operatività di Consip viene in rilievo l’introduzione di un termine massimo per l’aggiudicazione delle procedure fissato in 6 mesi per le gare sopra soglia, ridotto a 2 mesi per gli affidamenti diretti e a 4 mesi per le procedure negoziate con più operatori svolte al di sotto delle soglie comunitarie. Il decreto ha altresì fissato in 60 giorni, conteggiati a partire dal momento dell’aggiudicazione della gara, il termine ultimo per la stipula dei contratti.

⁷ Sono citati i servizi di pulizia, il *Facility management*, i servizi energetici integrati ecc., caratterizzati da gare articolate in un numero elevato di lotti, elevata partecipazione di operatori economici e complessità delle offerte da valutare.

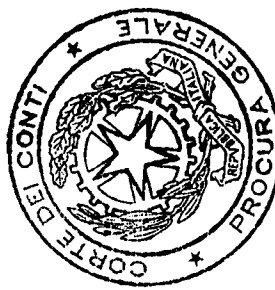


bandi sullo SDA con kit di appalto specifico utilizzabili dalle singole PA per metterle in grado di bandire in autonomia le procedure di gara).

Nella relazione si evidenzia, infatti, come in tal modo si sposti l'onere delle procedure di gara sulle singole Amministrazioni appaltanti, che spesso non sono in condizioni di gestirle, per ragioni ben note, senza che ciò contribuisca al rispetto dei termini previsti dalla legge: sul punto si ribadisce un rilievo “fondamentale” e per la Procura generale assolutamente condivisibile, ovverossia che *“tutte le più recenti iniziative di razionalizzazione della spesa e allargamento degli acquisti centralizzati (...omissis) hanno trascurato il tema della riorganizzazione delle stazioni appaltanti, che è invece della massima importanza. Occorre rammentare che la Corte, pur riconoscendo la necessità di mantenere una gestione strategica unitaria del Programma di razionalizzazione degli acquisti, si è più volte espressa in favore di una specializzazione delle centrali di committenza pubbliche, di un incremento e di una maggiore professionalizzazione delle risorse tecniche che operano all'interno delle Amministrazioni, da accompagnare ad una seria e concreta riduzione del numero delle stazioni appaltanti.”* (cfr. pag. 98 rel.SSRR).

2.3. I tempi di pagamento

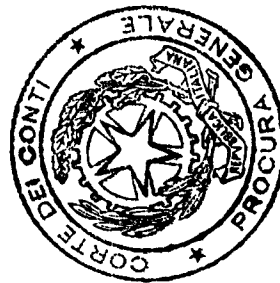
In argomento, nella relazione si rammenta la procedura di infrazione che l'Italia ha subito, in seguito al deferimento disposto dalla Commissione europea nel 2017 alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per non aver garantito il pagamento dei fornitori nei termini, in relazione all'attuazione della direttiva 2011/7/UE concernente la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Si richiama inoltre che la medesima Commissione ha inviato



all'Italia nel giugno 2018 un parere motivato sulla non conformità del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) alla direttiva europea sui tempi di pagamento, a seguito della quale è stata aperta una nuova procedura (procedura di infrazione UE n. 2017/2090 di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) per violazione del diritto dell'Unione (art. 258 TFUE).

Si richiamano, altresì, i più recenti interventi normativi sul tema: - il DEF 2020, in cui si è previsto che, per far fronte alla grave crisi economica determinata dalla diffusione del virus "Covid-19", devono essere ridotti ancora di più i tempi di pagamento da parte della PA e ulteriormente semplificate le relative procedure; - la legge di bilancio per il 2020, (art.1, co.556), con cui 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 decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, che agli articoli 115 e 116 ha 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.

In argomento si condivide il rilievo del Collegio secondo cui – posto che i principali strumenti di “azione” sono la fatturazione elettronica e la Piattaforma

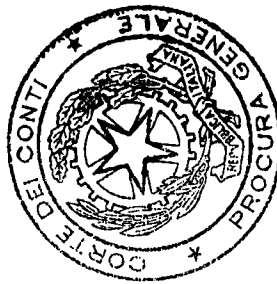


elettronica dei Crediti Commerciali (PCC)⁸ - ad oggi, tuttavia, permane il grosso handicap dell'acquisizione sulla piattaforma delle informazioni relative allo smaltimento dei debiti non attraverso un monitoraggio automatico e costante sul pagamento delle fatture emesse, ma ancora su input delle singole Amministrazioni, che, integrando ed aggiornando i propri sistemi informativi contabili, trasmettono i dati relativi alla contabilizzazione e, in particolare, al pagamento delle fatture passive.

Nondimeno i risultati d'esercizio si presentano complessivamente positivi: l'Amministrazione statale nel suo complesso ha trattato 3,3 milioni di fatture per un importo complessivo di circa 17 miliardi e ne ha pagate 2,4 milioni, corrispondenti all'importo di circa 12 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 45 giorni, che si riducono a 39 quando si tiene conto della media ponderata. (La gran parte delle Amministrazioni presentano un tempo medio di ritardo che varia dai 6 giorni del Ministero dell'economia e delle finanze ai 62 giorni del Ministero dell'interno.)

A fronte di tale dato le Sezioni Riunite segnalano come foriero di qualche effetto distorsivo, il fenomeno, legato alla struttura del sistema di rilevazione dei tempi di pagamento, per il quale le amministrazioni sembrano indotte ad anticipare pagamenti per importi significativi, al fine di poter compensare eventuali pagamenti tardivi in corso di gestione: ciò porta al ritardato pagamento di numerose fatture di importi poco rilevanti, in violazione delle prescrizioni sui

⁸ Essa rappresenta lo strumento di monitoraggio permanente e continuo di tutti i debiti delle Pubbliche amministrazioni, non solo dunque di quelli scaduti. Questa Piattaforma opera in piena sinergia con il "Sistema di interscambio" creato per la fatturazione elettronica, acquisendo direttamente le fatture emesse nei confronti delle Pubbliche amministrazioni.



tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea; ma anche ad una gestione della cassa che finisce con il favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti. (cfr. rel. cit. pagg. 107/109).

Fondata e condivisibile si presenta, infine, la riflessione del Collegio sul rapporto tra la tempistica dei pagamenti e il rendiconto della spesa, laddove si osserva che esso consente di porre in relazione la massa spendibile (che potrebbe essere assimilata, anche se in senso lato, alle autorizzazioni di cassa) e i pagamenti totali (intesi sia come pagamenti in conto competenza che come pagamenti in conto residui), delineando la capacità di pagamento dello Stato, intesa come la parte della massa spendibile effettivamente tradottasi in pagamenti.

Questo indicatore, nel periodo 2015/2020, segna un'evoluzione tendenziale in riduzione, dal 58,6 per cento del 2015 al 57 per cento del 2020. Limitando il confronto a quanto accertato lo scorso anno la capacità di pagamento è rimasta immutata.

3. Debiti fuori bilancio e SOP – speciali ordini di pagamento (debiti di tesoreria)

L'analisi condotta dalle Sezioni Riunite sullo stato dei debiti fuori bilancio fa emergere (o meglio conferma) il perdurare di un dato critico "strutturale": l'entità di tale voce tende a rimanere costante. Non si riescono a risolvere le cause della formazione sistematica di nuovo debito.

Il Collegio rileva, infatti, come tra il 2014 e il 2020 lo stock di debiti fuori bilancio sia aumentato di poco più del 7 per cento, passando da 1.707 a 1.832 milioni e che si opera un raffronto con l'ammontare al 31/12/2012, primo anno per il quale sono stati raccolti i dati, pari a 930 milioni (al netto dei fitti passivi) il



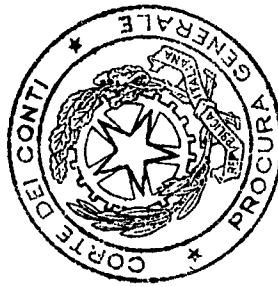
debito complessivo attuale si presenta sostanzialmente raddoppiata.

Nondimeno si segnala nel referto che - nel 2020 - a fronte dei 3.088 milioni di debito iniziali, ne sono stati accertati 964 e smaltiti 2219, sicché l'esposizione residua si è ridotta di circa 1.255 milioni, attestandosi a 1.832 milioni. Si nota inoltre che la gran parte delle Amministrazioni esaminate presenta un decremento, alcune volte molto importante, o una stabilità del debito.

Di rilievo si presentano le osservazioni del Collegio sulla composizione della massa debitoria in esame, la quasi totalità della quale (circa l'88 per cento), a fine 2020, fa capo a sole tre Amministrazioni il MIT, il MIUR e il Ministero della giustizia: nella misura, rispettivamente del 38%, del 26,5% e del 22,8%.

La puntuale disamina, svolta nella relazione, degli aspetti contenutistici di queste esposizioni offre la rappresentazione di situazioni di significativa inadeguatezza gestionale, perduranti nel tempo:

- per il MIUR si tratta di uno stock di debito legato al mancato versamento di contributi all'INAIL, formatosi a causa dei mancati rimborsi per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni subiti nel corso del lavoro o delle esercitazioni, che da solo rappresenta il 95 per cento del debito residuo dell'intero Dicastero (l'arco temporale interessato parte dal 2002...
“Nel corso degli esercizi 2018, 2019 e 2020 si è provveduto a liquidare l'importo complessivo di 794 milioni a favore dell'INAIL a parziale copertura della richiesta complessiva di 821 milioni. Al debito residuo di 27 milioni afferente al periodo 2002-2011 va aggiunto l'importo di 520 milioni per premi maturati nel periodo 2012-2015 e in parte nel 2018. Inoltre, nel corso

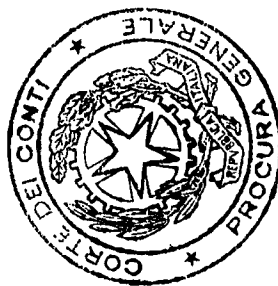


del 2020 è emerso un nuovo debito di 120 milioni riferito all'annualità 2016 e non ancora definito e pertanto il debito residuo nei confronti dell'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) risulta essere pari 667 milioni.” (cfr. rel. cit. pag. 119);

- per il MIT, il debito è per la maggior quota di risalente formazione e grava su pochi capitoli, che tuttavia restano da tempo senza movimentazioni, a causa delle esigue risorse rese disponibili per lo smaltimento (2,8 milioni nel 2020 e 3 milioni nel 2019), che hanno consentito di assorbire solo il debito di nuova formazione. Tali debiti vetusti⁹ ammontano a 406 milioni a fronte di un debito complessivo di 485 milioni;
- per il Ministero della giustizia, le risorse destinante nel 2020 allo smaltimento del debito, pur ingenti (182 milioni), sono state sufficienti solo ad assorbire quello di nuova formazione (146 milioni), ma non a ridurre significativamente il debito residuo che si attesta a 417 milioni (-0,8 per cento rispetto al 2019). La gran parte delle spese che generano la formazione dei debiti attiene alle somministrazioni di energia elettrica, gas, acqua e forniture di combustibili da riscaldamento destinate agli Istituti penitenziari. Altra voce debitoria incidente è correlata alle spese per l'equa riparazione del danno subito a seguito dell'irragionevole durata del processo (legge n. 89 del 2001).

Egualemente non risulta positivo il dato rilevato dal Collegio in ordine ai

⁹ I capitoli in questione sono i 7341 e 7544 (non movimentati da diversi anni), che da soli rappresentano l'86 per cento del debito residuo della categoria "investimenti fissi lordi". 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. Sul 7544 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.



debiti di tesoreria, correlati ai c.d. speciali ordini di pagamento¹⁰, poiché si è registrato anche per essi un incremento di consistenza, rispetto al 2019: si evidenzia, in proposito, che anche nel 2020 si è determinata un'inversione del *trend* di diminuzione del debito iniziato nel 2017, e proseguito nel 2018 (periodo nel quale i Sop sono passati da 603 a 457 milioni) e, in particolare, in corso d'esercizio nessun Dicastero ha ridotto il proprio stock di debito, avendo tutti al contrario registrato un aumento, in alcuni casi molto significativo.

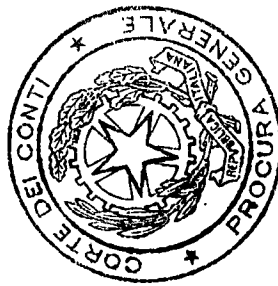
Il risultato finale è che – a fronte di un debito di tesoreria al 31/12/2019 di 619 milioni di euro – nel corso del 2020 l'ammontare è cresciuto di 223 milioni, mentre l'importo smaltito è risultato esiguo (9 milioni) rispetto a quello di nuova formazione: con la conseguenza che, a fine anno, si registra un debito residuo da smaltire di 833 milioni di euro, in aumento del 34,5 % rispetto all'inizio dell'anno¹¹.

4. La spesa dello Stato per investimenti fissi lordi e per contributi agli investimenti

Nel referto si pone in rilievo che, rispetto all'esercizio 2019, nel 2020 la spesa

¹⁰ Giova rammentare, in proposito, che si tratta di pagamenti che vengono effettuati senza l'emissione del corrispondente titolo di spesa. 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. La Ragioneria generale, verificata la presenza dei requisiti, autorizza la Banca d'Italia ad 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 sospeso.

¹¹ Nel corso del 2020 – con l'art. 34, comma 10, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176 – è stata introdotta una modifica procedurale all'estinzione delle partite iscritte al conto sospeso: al fine di accelerare tale operazione, si è previsto che le risorse destinate allo smaltimento siano assegnate direttamente all'istituto tesoriere, il quale provvede a effettuare i pagamenti in deroga alla preventiva autorizzazione da parte della Ragioneria generale dello Stato, pur fornendo alla stessa e alla competente Amministrazione ogni elemento informativo sulle operazioni effettuate. Sul punto nel referto si riferisce che l'amministrazione finanziaria ha precisato che il decreto in esame è stato convertito in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario, per cui non è stato possibile procedere alla regolazione contabile delle partite in questione. La sistemazione sarà effettuata nell'esercizio in corso. Sulla base di tale disposizione normativa si procederà alla regolazione contabile dei pagamenti scritturati in conto sospeso ormai risalenti e, quindi, di difficile sistemazione, stante la difficoltà di individuare l'Amministrazione competente.



per investimenti - gestita direttamente dallo Stato o effettuata indirettamente attraverso le principali imprese pubbliche e private operanti nel settore delle infrastrutture ferroviarie e stradali (inclusa, quindi, ANAS, sebbene configurata in contabilità nazionale nell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche) - si è attestata, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, a 17,6 miliardi di euro, registrando una crescita del 73%.

Si evidenzia, inoltre, con riguardo alla finalizzazione delle risorse, che circa il 50 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (complessivamente pari a 8,6 miliardi) si presenta concentrato su due missioni: difesa e sicurezza del territorio, da un lato, e ordine pubblico e sicurezza, dall'altro.

In relazione, infine, ai pagamenti, il Collegio osserva che la gestione - pur presentando un aumento in termini assoluti sia per quel che attiene agli investimenti fissi che ai contributi - non ha prodotto un visibile miglioramento del coefficiente di realizzazione della spesa, determinato come rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile: tale indice, infatti, migliora, in aggregato, di meno di 3 punti percentuali.

In detto contesto il referto analizza l'impatto dell'istituzione di fondi dedicati ad implementare e veicolare le risorse per investimenti, giungendo ad un giudizio negativo, condiviso dalla Procura generale, di non adeguatezza di tali strumenti a conseguire gli obiettivi prefissati di finalizzazione della spesa per investimenti: una condizione, peraltro, che sembra trovare riscontro nelle scelte dello stesso Governo che, in sede di programmazione del bilancio 2021 (legge n. 178/2020), non ha più puntato su di essi per l'attuazione delle politiche di investimento



dell'amministrazione centrale.

I predetti Fondi di bilancio, appositamente istituiti, sono:

- il “Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese” istituito dal 2017 con una dotazione di oltre 46 miliardi fino al 2032 e rifinanziato con la legge di bilancio per il 2018 fino al 2033;
- il “Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese”, istituito con la legge di bilancio per il 2019 con una dotazione complessiva di circa 43,6 miliardi di euro per gli anni dal 2019 al 2033;
- il “Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese” previsto, da ultimo, dalla legge di bilancio per il 2020 con una dotazione pari a 19,7 miliardi per il periodo 2020-2034.

Le risorse complessive messe a disposizione nel periodo 2017-2034 attraverso i fondi ammontano a circa 146 miliardi e, per il 2020, gli stanziamenti di bilancio disponibili sui singoli capitoli sono risultati pari a 5,4 miliardi, ripartiti tra 143 capitoli e 363 piani gestionali, dei quali quasi il 40 per cento concentrato in due amministrazioni (Ministero dell'interno e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). Quanto ai settori verso cui si sono indirizzate le risorse, le quote più consistenti sono state assorbite dall'edilizia pubblica compresa quella scolastica, sanitaria (in cui sono ricompresi anche gli interventi sul patrimonio culturale e quelli per le infrastrutture carcerarie) e le attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni (17%); seguono gli investimenti in trasporti e viabilità



(16,1%).

Nella relazione si pone l'accento sulla complessità della procedura di distribuzione delle risorse, che è connotata da plurimi ed articolati passaggi istituzionali e burocratici, che in concreto rendono la tempistica di erogazione finale assolutamente lunga e, quindi, fisiologicamente incompatibile con le esigenze operative che si intendono soddisfare: *“Sotto il profilo procedurale il cammino l'iter dei fondi è risultato piuttosto impervio: è previsto il riparto delle risorse tra le amministrazioni beneficiarie attraverso decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri solo dopo la individuazione e selezione degli interventi da parte dei dicasteri competenti e, nel caso di programmi afferenti a settori caratterizzati da una competenza concorrente delle Regioni, previa intesa con gli enti territoriali interessati ovvero in sede di Conferenza Stato-Regioni. Ciò ha comportato ricorrentemente notevoli ritardi nell'effettiva disponibilità delle risorse sui capitoli di destinazione, spesso allocate solo a fine anno o addirittura nell'esercizio successivo come residui iniziali.”*

La valutazione del Collegio risulta vieppiù significativa e condivisibile, anche in relazione all'ulteriore effetto conseguente alle descritte inadeguatezze procedurali, che condizionano fortemente il rapido ed effettivo utilizzo delle risorse assegnate, ovvero sia il formarsi di un ingente massa spendibile, dovuta più dall'accumulo dei residui di stanziamento che dai finanziamenti di competenza. Ciò pur se, negli anni, complessivamente, l'apporto dei fondi ha contribuito comunque a migliorare il coefficiente di realizzazione della spesa e, nel 2020, si registra il miglior rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (34,5%, era



27,3% nel 2019).

La Procura generale non può non condividere, dunque, il giudizio critico complessivo espresso dal Collegio su tali strumenti, nonché la valutazione positiva di un progressivo superamento degli stessi: *“È emersa soprattutto una scarsa flessibilità delle risorse che non consentiva l’adattamento finanziario alla evoluzione e ai progressi dei programmi di investimento sottesi, anche per via della creazione di differenti e separati piani gestionali sullo stesso capitolo di bilancio oggetto di distinte e separate attività di monitoraggio. Inoltre, le consistenze finanziarie dei programmi sono state spesso determinate più dalle disponibilità complessive derivanti dalla ripartizione delle risorse fra le varie Amministrazioni che dall’effettiva valorizzazione dei fabbisogni di spesa ascrivibili a ciascun ambito di intervento. I dati di rendiconto esposti ed analizzati riflettono tali difficoltà e depongono per una valutazione positiva del superamento della modalità dei Fondi per gli investimenti deciso a partire dal 2021; tale superamento, stante l’obiettivo strategico di imprimere una marcata accelerazione alla capacità di spesa, risponde ad una esigenza semplificativa che si auspica possa mitigare la complessità a vantaggio di una maggiore efficacia ed efficienza, nonché di minori costi amministrativi.”*

Dopo il deposito da parte di questa Procura generale della Memoria del 17 giugno 2021 sono intervenuti fatti che rendono necessario integrare le richieste già formulate con la suddetta Memoria.

In particolare, è emerso che i competenti Uffici di controllo di questa Corte hanno rilevato i seguenti profili di irregolarità in merito al Rendiconto generale



dello Stato:

1. – Conto del bilancio e conti ad esso allegati

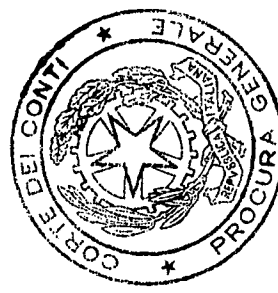
in ordine all'ENTRATA:

- a) dei capitoli per i quali sono state riscontrate discordanze fra i dati esposti nel Conto del bilancio e quelli dei conti periodici delle Amministrazioni, limitatamente alle voci riscontrate irregolari;
- b) dei capitoli per i quali la riscossione in conto residui operata nell'esercizio presenta un valore pari a zero esposto nel Conto del bilancio, nei casi in cui il dato calcolato risulti di valore negativo;
- c) delle somme rimaste da versare indicate nella voce "Altri centri di responsabilità", riconducibili alle Amministrazioni diverse dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, iscritte nell'Allegato 23 al Rendiconto, nonché delle poste riferite ai capitoli dichiarati non regolari nel "da versare competenza" e nel "da versare residui", per discordanze rilevate con i dati dei conti periodici;
- d) delle somme rimaste da riscuotere di pertinenza di Amministrazioni diverse dal Ministero dell'economia e delle finanze, esposte nella voce "Altri capitoli" nell'Allegato 24 al Rendiconto;

in ordine alla SPESA:

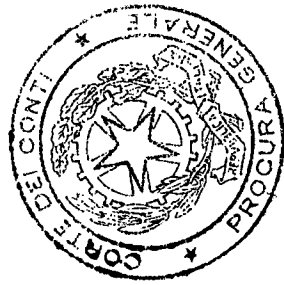
- e) dei capitoli in ordine ai quali sono state evidenziate anomalie; dei capitoli per i quali non sono pervenuti alla Corte dei conti i decreti di accertamento dei residui; dei capitoli riguardo ai quali non sono stati registrati i decreti di accertamento dei residui;

2. - Conto generale del patrimonio:



- f) delle poste relative ai beni immobili assegnati ai Ministeri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti;
- g) delle poste relative ai beni mobili assegnati ai: Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico, Ministero della giustizia, Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero dell'interno, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo;
- h) delle poste relative alle opere permanenti e alle altre opere destinate alla difesa nazionale;
- i) delle poste relative ai residui attivi e passivi del Ministero dell'economia e delle finanze;
- j) delle "Altre partecipazioni", esposte all'interno delle "Azioni ed altre partecipazioni, escluse le quote dei fondi comuni di investimento", delle Attività finanziarie.

Tanto premesso, si rende opportuno che la richiesta di dichiarazione di non regolarità di talune parti del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2020, di cui alla Memoria depositata il 17 giugno 2021, sia integrata con la richiesta di diniego di regolarità per i capitoli del Conto consuntivo del bilancio di cui agli elenchi riepilogativi elaborati dai competenti Uffici di controllo, concernenti le irregolarità in precedenza sinteticamente indicate alle lettere: a), b), c), d) e), nonché delle poste irregolari del Conto generale del patrimonio, rilevate in sede di controllo, in precedenza indicate alle lettere f), g), h), i), j).



P.Q.M.

Ad integrazione delle richieste fatte con la Memoria del 17 giugno 2021

SI CHIEDE

che le Sezioni riunite vogliano dichiarare la non regolarità:

- 1) dei capitoli delle eccedenze di spesa riportate nell'allegato alla Memoria del 17 giugno 2021, nonché dei capitoli del Conto consuntivo del bilancio interessati dalle ulteriori irregolarità rilevate dai competenti Uffici di controllo, sinteticamente indicate in narrativa alle lettere: a), b), c), d), e);
- 2) delle poste del Conto generale del patrimonio riscontrate irregolari da parte dei competenti Uffici di controllo, sinteticamente indicate in narrativa alle lettere: f), g), h), i), j).

Roma, 21 giugno 2021



IL PROCURATORE GENERALE

Angelo Canale

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

