



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLO STATO  
2019

SINTESI

24 giugno 2020







# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

## RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2019

### SINTESI



24 giugno 2020

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

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

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

## INDICE

	Pag.
Premessa	1
Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica	4
I risultati dell'esercizio	6
- <i>Le entrate dello Stato</i>	6
- <i>Le spese dello Stato</i>	19
- <i>La gestione del patrimonio</i>	28
- <i>L'Agenda 2030 e il Rendiconto dello Stato</i>	31
- <i>L'Ecorendiconto</i>	34
L'ordinamento contabile	35
L'organizzazione e il personale	36
- <i>L'organizzazione</i>	36
- <i>Il personale</i>	40
L'attività contrattuale	42
L'attività di controllo della Corte dei conti	43
La revisione periodica 2019 delle partecipazioni societarie detenute dai ministeri	45
I Fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche	46
La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione	49
- <i>Premessa</i>	49
- <i>Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	51
- <i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>	54
- <i>Ministero dello sviluppo economico</i>	57
- <i>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</i>	59
- <i>Ministero della giustizia</i>	61
- <i>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</i>	64
- <i>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</i>	66
- <i>Ministero dell'interno</i>	70
- <i>Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare</i>	72
- <i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>	74
- <i>Ministero della difesa</i>	76
- <i>Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo</i>	78
- <i>Ministero per i beni e le attività culturali</i>	81
- <i>Ministero della salute</i>	84
Attendibilità delle scritture contabili	86
- <i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata</i>	86
- <i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa</i>	88
Tavole	93



## IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO - RELAZIONE AL PARLAMENTO

## SINTESI

**Premessa****1.**

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

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

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

**2.**

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

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

Anche quest'anno in apertura di Relazione, i dati di consuntivo espressi in termini di contabilità finanziaria sono posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC 2010), al fine di offrire un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese e del loro andamento rispetto agli obiettivi programmatici previsti per il 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel capitolo "La revisione periodica delle partecipazioni societarie detenute dai Ministeri" si è dato conto delle attività svolte dalle Amministrazioni centrali dello Stato ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP). In particolare, dopo aver definito il perimetro di applicabilità delle suddette norme alle società partecipate dai Ministeri, sono state prese in esame le problematiche relative alle



partecipazioni dirette e indirette, alle società quotate, alle società di diritto singolare e ai profili attinenti agli organi competenti all'approvazione dei piani di razionalizzazione. Si è riferito, inoltre, sugli esiti della ricognizione effettuata, sui costi di funzionamento e di personale e sui profili inerenti all'articolazione e alla remunerazione degli organi di amministrazione.

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

### 3.

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

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

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

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

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

### 4.

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

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

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

## **Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica**

### **5.**

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

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

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

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

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

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

La traduzione delle risultanze finanziarie del Rendiconto nelle grandezze proprie della contabilità nazionale è un'operazione che, ormai da diversi anni, la Corte dei conti garantisce e rende nota nella Relazione annuale sul rendiconto dello Stato e che è effettuata attraverso una

stretta collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato e con l'ISTAT. Il complesso esercizio di raccordo è analiticamente illustrato nel primo capitolo della Relazione e corredato da un riquadro che ne illustra gli aspetti metodologici.

Si perviene, in tal modo, a disporre del Conto economico dello Stato, componente essenziale del Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, dal quale si traggono gli indicatori essenziali per le verifiche sul rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Il Conto dello Stato per il 2019, pubblicato nella Relazione, costituisce una versione provvisoria ed una anticipazione dei conti per sottosettori istituzionali che l'ISTAT rende noti, normalmente, dopo l'estate.

## 6.

Guardando ai dati del Conto, si osserva come la gestione del bilancio statale sia stata caratterizzata, nel 2019, da andamenti molto positivi sul fronte sia delle entrate sia delle spese e che, soprattutto in tema di composizione della spesa, si registra una virtuosa inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti.

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

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

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

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

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

Posto a confronto con i più generali dati del Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, l'andamento della spesa statale appare significativamente più contenuto con riguardo

alla spesa corrente primaria (0,8 per cento di crescita per lo Stato contro il 2,1 per cento per le Amministrazioni pubbliche), mentre l'accelerazione degli investimenti è notevolmente superiore nel conto dello Stato (12,6 per cento contro 6,9).

## **I risultati dell'esercizio**

### ***Le entrate dello Stato***

#### **7.**

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

Emerge un andamento crescente delle entrate tributarie accertate, con le seguenti differenze: all'aumento dell'IRPEF, dell'IRES e dell'IVA e di altre imposte dirette e indirette (accise e oli minerali, genere monopoli e altre indirette), si contrappone la contrazione delle sostitutive, dell'imposta di registro, di bollo e dell'imposta sostitutiva. Mentre il dato dei versamenti, sia delle imposte dirette che indirette, presenta una flessione, rispettivamente, dello 0,95 per cento e dello 0,12 per cento rispetto al 2018. Tale diminuzione è da imputarsi essenzialmente ai versamenti in conto residui.

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

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

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

Per quanto riguarda la gestione della dinamica dell'entrata, si confermano le criticità concernenti l'aumento delle insussistenze registrate (nel 2019, si attestano a 49.228 milioni, nel 2018 pari a 46.037 milioni), l'aumento degli scostamenti tra le previsioni definitive e gli accertamenti, determinata dalla sottostima delle previsioni di entrata, nonché la cronica difficoltà di riscossione delle entrate in conto residui.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, il lieve incremento registrato nella capacità di riscossione riguarda, infatti, le sole riscossioni in conto competenza che passano da 532 miliardi nel 2018 a 544 miliardi nel 2019 (+2,3 per cento), mentre le riscossioni in conto residui mostrano

un decremento, passando da 53,1 miliardi nel 2018 a 46,2 miliardi nel 2019 (-13 per cento), con un trend che negli ultimi tre anni ha visto diminuire il gettito dell'8,8 per cento.

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

Quanto alla dinamica della gestione dei residui, si confermano per il 2019 le medesime problematiche evidenziate nelle relazioni concernenti i precedenti esercizi.

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

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

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

## 8.

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

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

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

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

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

Ripetutamente la Corte ha segnalato l'esigenza di attuare una strategia coordinata e costante di contenimento dell'evasione basata sull'uso delle moderne tecnologie informatiche e

telematiche, sull'ampliamento dei pagamenti tracciati, sull'applicazione della ritenuta d'acconto, e sull'azione di supporto all'adempimento e di controllo svolta dall'Amministrazione fiscale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In flessione tutte le tipologie di attività istruttoria esterna (nella quale rientrano gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali).

La distribuzione tra le diverse tipologie di contribuenti del numero di accertamenti e della relativa maggiore imposta accertata, confrontata con i risultati dell'anno precedente, mette in luce, per i grandi contribuenti, una flessione in termini numerici (-4,5 per cento) e una crescita termini di maggiore imposta (+26,0 per cento).

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

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

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

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

La gran parte degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni (48.223 su 113.677 accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tali imprese, pari al 42,4 per cento, con un valore di 2.132 milioni su 8.224 milioni pari al 25,9 per cento). Sempre con riferimento agli accertamenti definiti per inerzia, non meno preoccupanti, e in peggioramento rispetto all'anno precedente, appaiono i dati relativi alle società di capitali: 17.104 accertamenti definiti con tale modalità su 54.044 accertamenti complessivamente eseguiti su tale tipologia di contribuenti (31,6 per cento), con una entità finanziaria di 5.359 milioni su un totale di 10.753 milioni accertati complessivamente (49,8 per cento).

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

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

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

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

È auspicabile che alla luce delle nuove disposizioni contenute nell'art. 1, commi da 681 a 686, della legge n. 160 del 2019, si pervenga a una più ampia utilizzazione delle banche dati per il contrasto dell'evasione fiscale e, in particolare, dell'archivio dei rapporti finanziari al fine di far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo.

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

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

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

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

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

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

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

Tra le attività poste in essere dall'Agenzia delle entrate grande rilievo finanziario continua ad avere la liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti. I risultati di tale



attività derivano, in modo pressoché automatico, dal comportamento non corretto tenuto da una parte dei contribuenti in sede di autoliquidazione (quantificazione e versamento) dei tributi dovuti sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

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

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

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

L'introito complessivo conseguito nell'anno 2019 per effetto dell'attività di liquidazione ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall'Agenzia, a 10.908 milioni, con un decremento di 270 milioni rispetto al 2018 (-2,4 per cento).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 9.

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

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

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

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

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

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

## 10.

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

Le azioni di prevenzione e contrasto del contrabbando, delle frodi fiscali e degli illeciti extratributari, unitamente alla gestione ordinaria dei tributi, compongono un complesso e

articolato quadro operativo, in relazione al quale le rendicontazioni sommarie e indistinte effettuate dall’Agenzia rivelano una limitata significatività ai fini dell’apprezzamento delle attività di programma svolte nel 2019. È stata riscontrata, in particolare, la tendenza a individuare e rendicontare le attività di programma in funzione diretta dei mezzi istruttori impiegati nei controlli (ad esempio, tramite *scanner* o strumenti di analisi del rischio) oppure della insidiosità delle pratiche evasive contrastate (sotto-fatturazione, abuso del “Regime 42”, ecc.), piuttosto che in funzione di categorie di primo livello (settore operativo e tipo di tributo), all’interno delle quali introdurre sotto-classificazioni che diano dimostrazione dell’efficacia e delle peculiarità dell’azione svolta. Tale tendenza traspare anche dagli obiettivi definiti nella richiamata Convenzione triennale 2019-2021.

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

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

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

Il margine operativo netto della gestione dei giochi, oggetto di integrale ripartizione tra gli operatori privati della filiera, nel 2019 ammonta a 8.633 milioni di euro.

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

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

## 11.

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

Il contesto nel quale l’Agenzia della riscossione ha operato nel 2019 è stato caratterizzato dall’interferenza di diverse misure di definizione agevolata introdotte nell’ultimo triennio, che inevitabilmente hanno condizionato l’ordinaria attività preordinata alla riscossione dei carichi affidati. Buona parte degli incassi è stata realizzata infatti grazie a versamenti spontanei eseguiti in applicazione delle predette misure. In parallelo, anche le risorse operative dell’Agenzia, in misura corrispondente, sono state impegnate nella complessa gestione degli adempimenti

connessi, preordinati alla preventiva ricognizione e comunicazione dei carichi definibili e al successivo riscontro di ammissibilità e completezza delle definizioni.

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

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

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

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

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

dell'emergenza epidemiologica tuttora in corso, è da chiedersi se – in una prospettiva di consolidamento delle menzionate propensioni operative in atto ormai da più anni – l'affievolirsi delle azioni di riscossione coattiva sia compatibile con il conseguimento degli obiettivi di contrasto dell'evasione fiscale.

Avendo riguardo alle riscossioni realizzate nello stesso triennio, il tasso di riscossione nella fascia di ruoli superiori a 100.000 euro si attesta al 2,7 per cento. Il numero relativamente ridotto dei soggetti interessati dovrebbe facilitare ricognizioni mirate in ordine alle iniziative assunte e ai motivi specifici che ostano alla riscossione dei predetti carichi. Se riferite poi a classi di volumi superiori a 1 milione di euro, che pure rappresentano mediamente il 40 per cento circa dei carichi complessivamente affidati nell'ultimo quinquennio, le ipotizzate ricognizioni si rendono ancora più agevoli in quanto coinvolgerebbero verosimilmente una platea di contribuenti assai ridotta, per i quali sarebbe possibile effettuare analisi approfondite.

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

Per quanto riguarda il contenzioso tributario, è stato riscontrato che i dati comunicati dall'Agenzia in diversi casi non trovano conferma nelle risultanze del sistema informativo delle Commissioni tributarie gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze. Tra le più significative criticità riscontrate si segnala, altresì, l'omessa costituzione in giudizio, che ha interessato il 31 per cento circa delle controversie instaurate negli ultimi quattro anni avanti i giudici tributari e i giudici di pace.

Le ripetute proroghe del termine di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità di fatto hanno esautorato la funzione dell'adempimento che afferisce non solo alla sfera dei controlli sulla proficuità della gestione dei carichi affidati, ma anche al rapporto di fiducia con gli enti creditori.

## 12.

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

## 13.

Sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente l'ammontare dei crediti utilizzati in compensazione per il pagamento di imposte e contributi. Si tratta, comunque, di un fenomeno che è più che raddoppiato nel periodo dal 2010 al 2019 (+124,7 per cento) e che ha assunto grande rilievo, in particolare, per le compensazioni afferenti al *Bonus 80 euro* dal 2014 e per la crescita continua delle compensazioni originate dalle agevolazioni.

Anche la dinamica dei rimborsi erogati dall'amministrazione fa registrare nel 2019 un aumento rispetto all'anno precedente (1,3 miliardi, pari a +7,6 per cento).

**14.**

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

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

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

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

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

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

**15.**

L'analisi del contenzioso gestito dalle Agenzie fiscali ha messo in luce la tendenza generale a considerare il contenzioso come fase avulsa dal procedimento di gestione dei tributi, affidata alle cure di funzionari che, pur generalmente esperti sul piano processuale, spesso assumono acriticamente la difesa degli atti impugnati. Si tratta di un approccio espressione della c.d. cultura dell'adempimento e poco attento ai risultati dell'attività di controllo. Si è portati spesso a ritenere che la funzione amministrativa si concluda con la notificazione degli atti. Dalla ridotta conoscenza dei dati del contenzioso e, in particolare, dalla indisponibilità di attendibili rendicontazioni degli esiti dei giudizi, si può desumere una limitata attenzione per il contenzioso, che conseguentemente non trova spazio tra gli obiettivi di programma.

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

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

Per il contenzioso riguardante gli atti di riscossione, si è constatato come le difficoltà indotte dalla propensione dei contribuenti a introdurre con il ricorso - molto spesso notificato sia all'Agente della riscossione sia all'ente creditore - questioni afferenti agli atti presupposti, allo stato rendono indispensabile un preventivo coordinamento con l'ente impositore a salvaguardia degli obiettivi istituzionali dell'Agente della riscossione, peraltro strettamente connessi con i superiori interessi erariali. A regime le richiamate difficoltà di gestione del contenzioso dovrebbero in parte attenuarsi a seguito della razionalizzazione del procedimento di notificazione degli atti presupposti e, segnatamente, con il sistematico ricorso alla notificazione tramite posta elettronica certificata, allo stato consentita per gli atti destinati ad imprenditori e professionisti iscritti rispettivamente alla camera di commercio e agli ordini professionali. È noto infatti che l'omessa o irrituale notificazione dell'atto presupposto (atto di controllo o cartella di pagamento) viene eccettata dai contribuenti, spesso pretestuosamente, facendo affidamento sulla scarsa capacità di coordinamento delle parti pubbliche.

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

Sono stati rilevate ampie potenzialità di applicazione del reclamo-mediazione di cui all'art. 17-bis del d.lgs. 546 del 1992, come indirettamente confermato dall'elevato numero di decisioni sfavorevoli che le Agenzie fiscali nel complesso non hanno inteso impugnare.

## 16.

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

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

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

Nel corso del 2019 è proseguita l'azione di contrasto alle frodi connesse alla apparente esternalizzazione di processi produttivi (soprattutto negli appalti ad alta densità di lavoro)



mediante la somministrazione illecita o fraudolenta di manodopera, cui sono collegati fenomeni evasivi di natura fiscale e contributiva. Lo schema di frode prevede che il lavoro dipendente venga erogato simulatamente sotto forma di prestazione di servizi da parte di terzi (cooperative fittizie o società di capitali strumentalizzate). In tal modo il datore di lavoro può ridurre il costo del lavoro sfruttando l'assoggettamento ad IVA della prestazione fittiziamente resa dal terzo che fornisce il servizio, traslando le responsabilità in capo a soggetti giuridicamente distinti e insolventi.

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

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

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

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

## 17.

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

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

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

## *Le spese dello Stato*

## 18.

Nel 2019 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 869,5 miliardi contro gli 852,3 del 2018, in aumento quindi del 2 per cento. La spesa finale, al netto delle somme stanziare per la missione "Debito pubblico", presentava invece un aumento del 2,2 per cento e ciò nonostante la variazione ben più contenuta (+0,5 per cento) della spesa per interessi. In crescita sia la spesa corrente primaria (+2,5 per cento), sia quella in conto capitale che era attesa aumentare dell'1,3 per cento, con un incremento molto più contenuto rispetto a

quello previsto nel bilancio di previsione del 2018 (+19,4 per cento). Nel complesso, la spesa primaria raggiungeva i 559 miliardi, +2,4 per cento rispetto all'esercizio precedente

Le autorizzazioni di cassa presentavano un andamento nel complesso molto più dinamico, con tassi di variazione più che doppi rispetto alla competenza. La spesa finale era prevista in crescita del 4,9 per cento, quella primaria del 5,1, con quella in conto capitale di poco inferiore al 3 per cento.

In termini di prodotto interno lordo, gli stanziamenti iniziali di bilancio confermavano una sostanziale tenuta dei livelli dell'anno precedente. Si riduceva l'incidenza della spesa finale sul Pil di un decimo di punto ma solo come effetto della flessione dell'incidenza della spesa per interessi, nonostante la previsione di una sua ripresa dopo anni di continue riduzioni.

Nelle previsioni definitive si confermano sostanzialmente gli andamenti iniziali: la spesa complessiva cresce del 2 per cento, quella finale primaria del 2,2. Un risultato che è a sintesi di un incremento del 2,5 per cento della spesa corrente primaria e di una flessione di quella in conto capitale (-0,5 per cento). La spesa per interessi presenta un aumento maggiore rispetto alle previsioni iniziali, crescendo del 2,2 per cento rispetto al 2018.

La sostanziale conferma nel 2019 sia della spesa finale che del rimborso prestiti sui livelli iniziali, a fronte di una flessione del Pil rispetto alle previsioni, fa sì che la spesa complessiva in termini di prodotto aumenti di oltre 3 decimi di punto, collocandosi al 48,7 per cento (rispetto al 48,4 del 2018). Aumenta anche la spesa corrente primaria (+0,4), mentre quella complessiva varia in crescita di soli 3 decimi di punto per la flessione della spesa in conto capitale.

In crescita i "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche" legati alle risorse per le Pensioni anticipate e per il Reddito di cittadinanza; i "Redditi da lavoro dipendente" e i "Consumi intermedi", pur aumentando rispetto alle previsioni iniziali, si collocano su livelli inferiori di quasi il 5 per cento al 2018. Crescono rispetto alle previsioni iniziali gli investimenti (+1,7 miliardi), portando l'aumento rispetto al 2018 dal +3,7 del bilancio iniziale al + 8,6 per cento.

L'esame della gestione di competenza segna forti variazioni rispetto a quanto previsto negli stanziamenti e nell'esercizio 2018. Se gli impegni complessivi (sulla competenza) rimangono sostanzialmente invariati, la spesa finale primaria flette del 2,6 per cento, come risultato di una riduzione di quella primaria corrente dell'1,8 per cento e, soprattutto, di quella in conto capitale di oltre il 12 per cento. La spesa per interessi torna a ridursi, anche se con variazioni più contenute rispetto agli scorsi esercizi (-1,2 per cento). La flessione si accentua guardando agli impegni totali: per la spesa in conto capitale, il calo è di oltre il 27 per cento; gli impegni sui residui passano dai 14,2 miliardi del 2018 a meno di 4,8 miliardi del 2019.

Si tratta di andamenti su cui ha inciso l'operatività delle modifiche contabili in termini di tempi di conservazione dei residui e, soprattutto, di impegni. L'assunzione degli impegni di spesa con riferimento al momento in cui le obbligazioni divengono esigibili (che comporta che l'impegno deve essere imputato contabilmente sugli stanziamenti di competenza e di cassa dell'anno o anni in cui l'obbligazione viene a scadenza), sembrerebbe alla base della riduzione degli impegni in conto capitale e alla contestuale crescita dei residui di stanziamento a fine esercizio dai 27,4 miliardi del 2018 ad oltre 38 miliardi. Sul fronte corrente, invece, la contrazione è riferibile soprattutto ad una accelerazione delle economie di stanziamento, che da 14,1 miliardi del 2018 passano a 36,7 miliardi.

I segnali di crescita degli stanziamenti si confermano sul fronte dei pagamenti totali: la spesa corrente primaria cresce del 4 per cento, incrementando di poco meno di 20 miliardi il livello raggiunto nel 2018. Una variazione che è riconducibile, prevalentemente, ai pagamenti per

“Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche” in crescita del 6,4 per cento. Ciò a fronte di una variazione molto più contenuta (+0,6 per cento) della spesa in conto capitale.

I pagamenti per spesa primaria aumentano complessivamente del 3,4 per cento.

Il limitato incremento della spesa in conto capitale è frutto di andamenti contrapposti. Crescono del 9,6 per cento i pagamenti per “Investimenti”, con i pagamenti in conto residui in aumento del 18,6 per cento, e i pagamenti per “Contributi agli investimenti alle imprese” (+8,3 per cento). Incrementi in buona parte compensati dalla forte flessione dei “Contributi alle Amministrazioni pubbliche” (-7,1 per cento) e degli “Altri trasferimenti” in conto capitale.

Nella gestione 2019 sembra trovare conferma quindi, l’impostazione iniziale delineata nei documenti programmatici: concentrare l’aumento della spesa corrente su obiettivi circoscritti (Reddito di cittadinanza e flessibilizzazione degli accessi al pensionamento), mantenere un attento controllo delle altre voci di spesa e puntare ad una ripresa dell’accumulazione pubblica e privata utilizzando le risorse esistenti piuttosto che nuovi stanziamenti. Il contestuale avvio di modifiche nella normativa contabile consente, poi, di procedere ad un “dimagrimento” delle voci del bilancio dello Stato, che potrebbe permettere nel futuro una più ordinata programmazione della spesa.

## 19.

Un risultato che si ritrova, con alcune accentuazioni, anche guardando ai dati al netto delle regolazioni contabili, poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie: una lettura più attenta, quindi, alle caratteristiche economiche della gestione perché al netto di voci la cui “straordinarietà” rischia di incidere sulla leggibilità delle scelte operate nell’anno.

Si riduce ulteriormente la dinamica della spesa complessiva: in termini di stanziamenti, la spesa finale cresce di solo 1,9 punti percentuali nel 2019. A fronte di un aumento della spesa corrente primaria del 2,6 per cento, quella in conto capitale fa registrare una flessione del 5,2 per cento.

L’esame per missioni, oltre a confermare la concentrazione della spesa, pone in evidenza l’aumento del peso di quelle (guardando alla spesa in conto capitale) in cui l’attuazione delle opere si basa su un modello di collaborazione centro-periferia, che ha dimostrato già nel passato la propria efficacia. Ciò, mentre al centro si punta sull’accelerazione degli investimenti già avviati, affidate a grandi imprese pubbliche o nel campo della Difesa. Sembrano cominciare a trovare una risposta gli sforzi esercitati per accelerare le realizzazioni utili al miglioramento delle dotazioni infrastrutturali.

Infine, anche guardando alla spesa diretta dello Stato, si conferma l’attenzione alla sua dinamica che ha caratterizzato l’esercizio: per la spesa primaria, la quota gestita direttamente si è ulteriormente ridotta dal 39,7 al 38,9 in termini di stanziamenti definitivi, e dal 39,8 al 38,5 in termini di pagamenti totali. Nell’esame dei diversi aggregati si osserva il difficile bilanciamento tra esigenze a cui è necessario rispondere e coperture da garantire mantenendo sotto controllo le uscite, soprattutto quelle correnti. È difficile dire se il contenimento della spesa possa considerarsi strutturale e se il risultato in termini di investimento e contributi alle imprese possa segnalare un’effettiva accelerazione delle realizzazioni; un recupero di efficacia degli interventi a favore degli investimenti su cui si è da tempo puntato, diventa oggi condizione indispensabile a fronte della crisi e della necessità di rendere più tempestive le fasi esecutive anche per il loro impatto su occupazione e redditi. Così come, naturalmente, anche ad uno sguardo complessivo non sfuggono il convivere di difficoltà realizzative con esecuzioni più celeri ed efficaci, non di rado legate alla natura del soggetto promotore. Resta pur vero che l’esercizio ha lasciato un segno positivo alla gestione del 2020, di cui ci si dovrà giovare nella difficile fase di rilancio.

## 20.

Con le scelte assunte con il bilancio 2020, pur considerando la difficile manovrabilità degli aggregati, almeno nel breve periodo, si osservano differenze significative, ma anche conferme di indirizzo nella allocazione dei fondi. Nonostante le risorse limitate che era possibile mobilitare nella costruzione del bilancio, il Governo ha puntato a rendere compatibile l'adozione di nuove misure di sostegno dei redditi dei lavoratori con l'accelerazione di interventi per l'occupazione e la conferma dei pensionamenti anticipati. A ciò ha unito, anche ricorrendo a ricomposizioni interne e riprogrammazioni di spesa, nuovo impulso agli investimenti con una maggior connotazione ambientale, di cui devono essere ancora definiti gli obiettivi effettivi, nuovi fondi per investimenti sulla rete stradale e la conferma delle iniziative a favore degli investimenti realizzati con il contributo delle Amministrazioni locali che avevano ottenuto buoni risultati (è il caso delle infrastrutture scolastiche e degli interventi contro il dissesto idrogeologico).

Scelte che si dovranno confrontare ora anche con il riorientamento richiesto dalla emergenza sanitaria, su cui per il momento si è intervenuti accrescendo le risorse da destinare alla spesa ma che, necessariamente, superata l'emergenza e individuate le criticità particolari, costringerà a misurarsi su come affrontare ulteriori bisogni e come rendere compatibile il rilancio con la definizione di un percorso di rientro del debito a cui il bilancio statale dovrà dare un impulso importante.

## 21.

Anche nel 2019 in occasione della legge di bilancio e poi durante la gestione si sono operati rilevanti tagli agli stanziamenti, solo in parte da ricondurre al processo di razionalizzazione della spesa (*spending review*). Nell'esercizio tali riduzioni non hanno seguito la procedura di programmazione e revisione della spesa dei Ministeri ai sensi dell'articolo 22-*bis* della legge n. 196/2009.

Esse sono avvenute in tre momenti principali con modalità e finalità diverse tra loro.

La legge di bilancio per il 2019 ha previsto misure di razionalizzazione della spesa con riduzioni di oltre 878 milioni di euro annui accompagnati da altri definanze per quasi 2,4 miliardi complessivi. Nel corso dell'esame parlamentare della stessa legge di bilancio, è stato disposto, poi, l'accantonamento di una serie di importi per un ammontare di due miliardi per garantire il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica nell'anno, collegando il destino di tali somme ad una procedura di monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici. Tali dotazioni sono state rese indisponibili in via definitiva con l'assestamento. Infine, con il d.l. 124/2019 sono state disposte nell'ultimo trimestre dell'anno riduzioni delle dotazioni di competenza e di cassa relative alle missioni e ai programmi di spesa dei Ministeri per oltre 3 miliardi.

Nel capitolo le riduzioni sono esaminate guardando solo alla conferma nella gestione dei tagli che non riguardano fondi da ripartire, spese per interessi o poste correttive e compensative. Nel caso di Fondi da ripartire, le riduzioni operate durante la gestione non costituiscono tagli di risorse, quanto piuttosto la distribuzione di queste ad altri capitoli. Inoltre, i fondi ancora non intestati ad uno specifico obiettivo difficilmente sono già interamente scontati nei tendenziali di spesa. Per quanto riguarda le spese per interessi le variazioni sono riconducibili al cambiamento delle condizioni di mercato. Al netto di tali voci i minori stanziamenti passano da 7,2 miliardi a 3,2. La gestione ha solo in parte confermato la dimensione dei tagli: i capitoli interessati a consuntivo presentano nel complesso riduzioni di 2.751 milioni. Gli scostamenti rispetto

all'obiettivo sono pari a 619 milioni in parte compensati da riduzioni più consistenti di alcune voci di spesa rispetto a quelle programmate.

Rimangono sullo sfondo due importanti questioni: quali caratteristiche sta progressivamente assumendo il processo di *spending review* e quali spazi di manovra vi possano ancora essere per una effettiva revisione della spesa. Se, in altri termini, sia ancora utile distinguere tra spese di cui l'analisi dei processi o la verifica delle motivazioni sottostanti consentono la riduzione (a prescindere da possibili destinazioni successive) e quelle la cui riduzione sembra prevalentemente funzionale ad una modifica delle priorità dell'intervento pubblico.

## 22.

Nel 2019 il Programma di razionalizzazione degli acquisti, per quanto riguarda i ministeri, ha fatto registrare dati prevalentemente positivi. Incrementi significativi si evidenziano per il "*transato*" (che tiene conto delle somme effettivamente impegnate dalle Amministrazioni), che passa da circa 2,3 miliardi nel 2018 a quasi 3 miliardi nel 2019, con oltre il 30 per cento in più rispetto all'anno prima, e per l'"*erogato*" (valore corrispondente agli ordini/contratti stipulati), che cresce quasi del 27 per cento, passando da 2 miliardi a 2,5 miliardi. Cresce sensibilmente anche il risparmio indiretto (ossia quello indotto, per gli acquisti extra Consip, dal raffronto con i prezzi degli strumenti di acquisto centralizzati), che passa dai 605 milioni del 2018 ai 738 milioni del 2019. Lo stesso non avviene, però, per il risparmio diretto che si attesta sui 164 milioni contro i 179 milioni del 2018. Complessivamente nel 2019 il ricorso ai vari strumenti disponibili (convenzioni, accordi quadro, mercato elettronico, sistema dinamico di acquisizione, gare in ASP), con riferimento al numero ed al valore economico dei contratti e degli ordinativi "attivati" dalle varie amministrazioni, porta ad un risultato di oltre 2,8 miliardi con un forte incremento rispetto ai 2 miliardi circa dello scorso anno. Anche l'inizio del 2020 sembra confermare una tendenza in decisa crescita, ma l'emergenza sanitaria ed economica determinata dalla diffusione del Covid-19 potrebbe avere conseguenze al momento difficilmente prevedibili sullo sviluppo e la filosofia stessa del Programma.

Con riferimento alla spesa per "Consumi intermedi", i dati comunicati dalle Amministrazioni mostrano per il 2019 un netto aumento dell'acquisizione di beni e servizi attraverso gli strumenti Consip, tanto da essere pari alla spesa effettuata con procedure extra Consip. Per tutte le modalità di acquisizione centralizzata si assiste a un incremento rispetto al 2018. Le convenzioni anche se in crescita in termini assoluti (pur rimanendo le modalità più utilizzate), si riducono di rilievo sul complesso degli strumenti a favore del Mercato elettronico e del Sistema dinamico di acquisizione.

Per quanto riguarda gli "Investimenti fissi lordi" si assiste invece ad un aumento di quasi il 20 per cento degli acquisti effettuati al di fuori degli strumenti Consip a fronte di una notevole diminuzione di quelli effettuati con gli strumenti messi a disposizione da Consip (-77 per cento). Nel complesso, per questa categoria economica, la spesa effettuata "extra Consip" è assolutamente predominante essendo pari all'87,9 per cento (oltre 2,8 miliardi), contro il 12,1 per cento (poco più di 380 milioni) della spesa effettuata attraverso Consip. Si osserva, inoltre, con riferimento agli acquisti non centralizzati, un aumento delle procedure con affidamento diretto che passano da 156 milioni a 527 milioni.

I risultati raggiunti nel 2019 non devono, infine, far trascurare le criticità riscontrate nel sistema delle convenzioni, che nonostante alcune positive iniziative adottate dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e dalla Consip, non sono state del tutto eliminate.

Persistono, infatti, criticità soprattutto per quanto riguarda la mancanza di continuità tra le scadenze delle convenzioni e il rinnovo delle stesse.

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti delle Pubbliche amministrazioni, nonostante i nodi irrisolti e la stasi sostanziale registrata nell'ultimo biennio, ha mantenuto ed anzi accresciuto la sua centralità nell'ambito delle politiche di razionalizzazione della spesa pubblica. La legge di bilancio per il 2020 ha infatti aumentato sensibilmente il raggio d'azione della Consip e, all'inizio dell'anno, l'emergenza epidemiologica determinata dalla diffusione del virus Covid-19 ha ulteriormente enfatizzato le iniziative di centralizzazione. L'amministratore delegato di Consip è stato nominato "*soggetto attuatore*" per le attività di acquisto connesse all'emergenza sanitaria, mentre il recentissimo "*piano per il rilancio*" (*Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*) prodotto dal *Comitato di esperti in materia economica e sociale*, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con osservazioni non dissimili da quelle più volte formulate dalla Corte in tema di acquisti e, più in generale, di contratti pubblici, ha sottolineato come occorra "*Promuovere l'e-procurement a tutti i livelli attraverso l'aggregazione delle stazioni appaltanti per raggiungere la soglia minima e la professionalità adeguata, attivando tutte le leve normative e operative necessarie*".

Con la legge di bilancio per il 2020 il legislatore ha puntato decisamente sull'attività della Consip consolidandone, sul piano strategico, il ruolo di unica grande centrale di committenza nazionale nel sistema degli acquisti pubblici. Il perimetro delle attività della Società è stato esteso, da un lato, ampliando ulteriormente gli obblighi di ricorso agli strumenti messi a disposizione dal Programma di razionalizzazione, dall'altro, implementando i compiti affidati alla Società con l'instaurazione di un più ampio e diretto dialogo con gli Enti locali in ambito territoriale e l'inclusione dei lavori pubblici e delle concessioni di servizi nella sfera d'azione di Consip; ciò desta tuttavia qualche perplessità per la specificità di tali materie, peraltro affidate ad altre amministrazioni centrali come il Ministero delle infrastrutture e trasporti, con i relativi Provveditorati alle opere pubbliche, e l'Agenzia del demanio. Occorre, inoltre, rammentare che la Corte, pur ravvisando la necessità di mantenere una gestione strategica unitaria del Programma di razionalizzazione degli acquisti, si è più volte espressa in favore di una specializzazione delle centrali di committenza pubbliche, evidenziando altresì l'esigenza di un incremento e di una maggiore professionalizzazione in materia di contratti delle risorse tecniche presenti all'interno delle Amministrazioni con la contestuale riduzione del numero delle stazioni appaltanti. Tali esigenze non appaiono ancora essere state oggetto di valutazione in modo adeguato. La qualificazione delle stazioni appaltanti prevista dal codice dei contratti è rimasta sostanzialmente inattuata e il loro numero rimane estremamente alto. In base a dati recenti ANAC le stazioni appaltanti sarebbero oggi ben 39.784. Nel contesto attuale, dominato dall'emergenza Covid-19 e da pressanti esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure, la reingegnerizzazione del sistema degli acquisti pubblici e la parallela individuazione e riqualificazione del personale appaiono, perciò, sempre più necessari.

### 23.

L'Amministrazione statale nel suo complesso, nel corso del 2019, ha trattato poco più di 4 milioni di fatture per un importo complessivo di circa 18 miliardi e ne ha pagate 2,7 milioni corrispondenti all'importo di circa 13 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 49 giorni, che si riducono a 48 quando si tiene conto della media ponderata.

Entrambi gli indicatori risultano in lieve aumento: il tempo medio semplice è passato da 47 giorni nel 2018 a 49 giorni nel 2019, quello ponderato aumenta di 3 giorni, passando da 45

giorni nel 2018 a 48 giorni nel 2019. Anche i tempi medi di ritardo, semplice e ponderato, manifestano un andamento omogeneo: il tempo medio di ritardo semplice si presenta in leggero aumento passando da 9 a 11 giorni, mentre quello ponderato, che nello scorso esercizio si era del tutto azzerato, si attesta a 6 giorni nell'anno in corso. Le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, i ritardi invece si accumulano per le fatture di importo meno elevato. Un indicatore sintetico così costruito sembra infatti indurre le Amministrazioni ad anticipare pagamenti per importi significativi, al fine di poter compensare eventuali pagamenti tardivi in corso di gestione, con possibili effetti distorsivi.

L'indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale rivela che il MAECI, il MIUR, il MATTM, il MIPAAFT e il MIBAC hanno pagato i fornitori con alcuni giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura; in particolare, il tempo medio di anticipo varia dai due giorni circa del MIUR e del MIBAC ai 19 giorni del MATTM. Tutte le altre Amministrazioni presentano un tempo medio di ritardo che varia dagli 11 giorni del Ministero della salute ai 72 giorni del Ministero dell'interno.

Il fenomeno in esame può essere analizzato anche alla luce dei dati di Rendiconto che evidenziano una riduzione complessiva della capacità di pagamento passata dal 61,1 per cento del 2014 al 56,8 per cento del 2019. Limitando il confronto a quanto accertato lo scorso anno la capacità di pagamento si è ridotta di circa due punti percentuali; trend che non sembra conciliarsi con l'auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo, e, conseguentemente, con una riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali. Tale osservazione sembra peraltro confermata da altri fenomeni contabili, quali la persistenza di debiti fuori bilancio

Le cause di ritardo "di tipo strutturale" già rilevate negli scorsi anni sembrano aver inciso in modo determinante sul peggioramento della tempistica di alcuni Ministeri. Sotto questo profilo, mentre pare essersi attenuato il peso derivante dalla scarsità di risorse pubbliche generato da sopravvenute manovre di contenimento della spesa, restano ferme numerose criticità, sia di tipo procedurale che di natura contabile, molte delle quali richiederebbero la reingegnerizzazione di alcuni processi e interventi normativi di non scarso rilievo per poter essere superate.

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche resta ancora oggi in primo piano. Il DEF 2020 conferma l'importanza di questo argomento all'interno delle politiche di governo dell'economia nazionale prevedendo che, per far fronte alla grave crisi economica determinata dalla diffusione del virus Covid-19, dovranno essere ridotti ancora di più i tempi di pagamento da parte della PA e ulteriormente semplificate le relative procedure.

Le misure adottate, soprattutto la fatturazione elettronica e la gestione delle fatture attraverso la Piattaforma per il pagamento dei crediti commerciali, hanno portato ad innegabili miglioramenti. Non abbastanza, tuttavia, per poter considerare in via di definitiva risoluzione la problematica dei ritardi nei pagamenti da parte della P.A., che sembra in non poca misura affetta da criticità organizzative e procedurali.

## 24.

Nel 2019 si è registrata una sensibile crescita dei debiti fuori bilancio, i quali sono passati da 2.07 a 3.05 miliardi (+47 per cento). Dal 2012 tale tipologia di debito è più che triplicata (+228 per cento). L'incremento è concentrato nel primo biennio, alla luce delle disposizioni di cui all'art. 5 del decreto-legge n. 35/2013, Convertito con modificazioni nella legge 6 giugno 2013, n. 64, che prevedevano una ricognizione delle posizioni debitorie e la reinscrizione in bilancio di parte dei debiti accertati. Nel biennio 2017-2018 la consistenza debitoria si era sostanzialmente stabilizzata, in media poco sopra i 2 miliardi. L'accelerazione del 2019 si è

verificata nonostante le ingenti risorse stanziare per coprire il debito pregresso ed è dunque da correlare al formarsi di nuovi debiti: infatti, a fronte dei 2.07 miliardi iniziali, ne sono stati accertati di nuovi per 1.56 miliardi e smaltiti solo 0,59 miliardi.

Circa il 93 per cento del debito residuo fa capo a quattro Amministrazioni: il MISE, il MIT, il MIUR e il Ministero della giustizia. Il MISE e il MIUR detengono, insieme, quasi i due terzi del debito (rispettivamente il 35,2 e il 26,6 per cento), mentre la quota residua è per metà di competenza del MIT (15,9 per cento del totale) e per l'altra metà del Ministero della giustizia (15,7 per cento). L'incremento registrato nell'esercizio è prevalentemente da ascrivere al MISE, per l'ingente importo dei nuovi debiti accertati (1.076 milioni) e non smaltiti in corso d'anno, connessi, in parte, con operazioni di Tesoreria. Nel 2019 il MIUR ha continuato la ricognizione delle posizioni debitorie nei confronti dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, che ha permesso di rivedere in riduzione lo *stock* del debito. Il MIT ha un debito residuo sostanzialmente stabile. Infine, il Ministero della giustizia, pur riservando ingenti risorse allo smaltimento (123 milioni) ha visto crescere la propria posizione debitoria a motivo di 252 milioni di nuovo debito. Nel caso in questione, la gran parte delle spese che generano la formazione dei debiti attengono alle somministrazioni di energia elettrica, gas, acqua e forniture di combustibili da riscaldamento destinate agli Istituti penitenziari.

Analizzata dal punto di vista delle sottostanti categorie economiche di spesa, la formazione dei debiti fuori bilancio evidenzia, storicamente, un ruolo di primo piano dei "Consumi intermedi", dei "Trasferimenti correnti alle famiglie", degli "Investimenti fissi lordi" e delle "Altre uscite correnti". Tuttavia, con il tempo la loro incidenza sul totale è andata diminuendo fino ad attestarsi, nel 2019, al 37 per cento (50 per cento nel 2018). Tra le altre categorie di spesa che hanno accresciuto negli ultimi anni il proprio peso e contribuito all'incremento del debito complessivo, si segnalano, in particolare i "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", i "Trasferimenti correnti alle imprese" e le "Acquisizioni di attività finanziarie".

## 25.

I dati di consuntivo 2019 sull'andamento della spesa per investimento del bilancio dello Stato evidenziano - con riguardo all'aggregato di maggiore rilievo, il quale assomma a circa 21 miliardi ed è costituito dalla spesa diretta e dai contributi ad imprese e famiglie - un aumento del 10,3 per cento dei pagamenti totali ma in un quadro di riduzione sia delle risorse stanziare a titolo definitivo (-10,7 per cento), sia, e in misura più pronunciata (-15,6 per cento), delle risorse impegnate. Per quel che riguarda la sola spesa diretta, pari nell'esercizio a 6,9 miliardi, si evidenzia un aumento oltre che dei pagamenti (+9,6 per cento) anche degli stanziamenti (+8,6 per cento). La riduzione degli impegni appare un fenomeno che nel 2019 accomuna interventi diretti ed indiretti e si presenta diffuso a livello di missioni e programmi; almeno in parte, potrebbe riflettere gli effetti dell'applicazione del nuovo principio contabile dell'impegno pluriennale all'esigibilità. Lo stock dei residui finali registra comunque una crescita (+ 23,8 per cento), accompagnata tuttavia da una netta ricomposizione per tipologia: si riducono i residui propri (-16,2 per cento); crescono, in misura molto rilevante (+153,2 per cento), quelli di stanziamento: andamenti, anche questi, compatibili con l'avvio della competenza potenziata e con le modifiche normative introdotte in corso d'anno sui tempi di conservazione dei residui di stanziamento.

La composizione della spesa, sia diretta che indiretta, conferma le caratteristiche di fondo già evidenziate in precedenti referti. Nel caso degli investimenti fissi, oltre il 90 per cento delle risorse stanziare si concentra in dieci missioni, tra cui si annoverano, in primaria posizione, difesa



e sicurezza del territorio, tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistici, ordine pubblico e sicurezza, diritto alla mobilità e sistema dei trasporti. Nel 2019 in quasi tutte le missioni sono cresciute sia le dotazioni definitive sia i pagamenti effettuati. La distribuzione delle risorse per Ministeri riflette e conferma, naturalmente, il ruolo di centralità dei Ministeri della difesa, delle infrastrutture, dell'interno e dei beni culturali.

I dati del 2019 confermano un quadro degli investimenti dello Stato caratterizzato da una spesa diretta di dimensioni limitate, quasi esclusivamente destinata, da un lato, ai programmi di difesa nazionale, dall'altro, a piani di manutenzione straordinaria di edifici pubblici, sedi di uffici, o di ammodernamento, anche tecnologico, delle strutture.

Dimensioni finanziarie ben più rilevanti ha invece la quota di spesa finanziata dal bilancio dello Stato per la realizzazione di investimenti a carico di altri soggetti e che presuppone, a livello di amministrazione centrale, compiti di coordinamento e di monitoraggio. La centralità di questo ruolo si è fatta più evidente con l'attivazione nel bilancio dei fondi dedicati agli investimenti che vedono lo Stato impegnato nella valutazione e selezione degli interventi da finanziare, nella ripartizione ed erogazione delle risorse, componendo anche i differenti interessi settoriali o territoriali, nonché nella verifica degli utilizzi attraverso i sistemi di monitoraggio cui sono assoggettati gli investimenti pubblici.

A fronte della necessità, più volte segnalata dalla Corte, di investire per evitare che un sistema infrastrutturale inadeguato ed obsoleto indebolisca le possibilità di sviluppo del Paese ed incida negativamente sulla qualità della vita dei cittadini, le risorse messe in campo negli ultimi anni sono notevolmente cresciute, rafforzate da diversi interventi sulla normativa contabile (introduzione della competenza potenziata, possibilità di riportare all'anno successivo risorse non impegnate in competenza, allungamento dei termini di conservazione dei residui) orientati a consentire un mantenimento delle risorse in bilancio per un periodo più congruo con le esigenze della spesa di investimento che ha necessariamente tempi di realizzo più lunghi della spesa corrente.

Ora sta all'Amministrazione il compito fondamentale di non disperdere le ingenti risorse a disposizione, migliorando innanzitutto la capacità di pagamento che se, nel 2019, si è attestata poco al di sotto del 55 per cento con riferimento agli investimenti complessivi, si è invece fermata al 27,8 per le risorse provenienti dai Fondi di bilancio dedicati. Lo sforzo profuso per il reperimento di nuove linee di finanziamento da indirizzare allo sviluppo infrastrutturale del Paese deve pertanto essere accompagnato da un analogo impegno per ridurre i tempi amministrativi e procedurali connessi all'impiego delle risorse al fine di avvicinare il momento decisionale dei finanziamenti a quello di effettiva erogazione della spesa finale.

L'emergenza sanitaria ha messo in evidenza la fondamentale importanza della dotazione di capitale materiale e immateriale ed è ormai chiaro che sia per ragioni macroeconomiche e di risposta alla crisi, sia per più generali motivi strutturali e microeconomici riguardanti l'efficienza tecnologica del settore produttivo, sarà cruciale, nei prossimi anni, poter contare su un piano organico di investimenti a cui il bilancio dello Stato dovrà dare il suo decisivo contributo. In tale ambito di particolare rilievo appaiono i temi della digitalizzazione e delle reti, sia per la loro importanza nella crescita della produttività totale dei fattori, sia per il ruolo che potranno giocare nel soddisfacimento dell'inevasa esigenza di ridurre i significativi divari territoriali esistenti.

## *La gestione del patrimonio*

### **26.**

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 e delle trasformazioni intervenute nel corso dell’anno nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altre cause incidenti sui relativi valori ed illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria del bilancio e quella patrimoniale.

Le verifiche svolte dalla Corte, in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato, ai fini del giudizio di parificazione del Conto generale del patrimonio, sono volte ad accertare la regolare iscrizione delle singole variazioni alle poste patrimoniali ed ai relativi allegati, sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa dei dati riportati nelle scritture contabili, delle modalità di aggiornamento dei valori iscritti, della sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità per il mantenimento della iscrizione, delle modalità di determinazione dei valori di iscrizione dei beni materiali prodotti.

Il peggioramento patrimoniale di 13 miliardi del 2019 deriva da un incremento delle passività finanziarie superiore a quello delle attività finanziarie.

Nel dettaglio lo stock di passività (finanziarie) dello Stato è passato da 2.879 miliardi a 2.898 circa (+19 miliardi) aumentando il divario rispetto alle attività, cresciute di soli 6 miliardi (da 976,1 a 982).

Pertanto, la differenza finale tra passività e attività determina un ulteriore record dello squilibrio patrimoniale (o nei termini usati dal Rendiconto “eccedenza di passività”) che ha raggiunto il livello massimo di sempre di 1.916 miliardi, aumentando dello 0,7 per cento rispetto a quello del 2018 di 1.903 miliardi.

Quello del 2019 è tra i più bassi incrementi di passività dell’ultimo decennio.

Le passività finanziarie, invece, sono incrementate di 19 miliardi, sostanzialmente a causa dei debiti redimibili (+38,7 miliardi di cui 33 miliardi per emissioni di BTP e 4,5 miliardi per prestiti esteri) e dei debiti di tesoreria (+15,2 miliardi), il cui effetto incrementale è stato attenuato dall’andamento negativo dei residui passivi (-26,35 miliardi), dei residui passivi perenti (-6,5 miliardi) e delle anticipazioni passive (-2,3 miliardi).

Le variazioni principali che hanno determinato l’incremento di 6 miliardi delle attività, rispetto allo stock di fine esercizio 2018, sono individuabili principalmente nelle attività non finanziarie: Oggetti di valore (+6 miliardi aumentati del 3,8 per cento da 180,5 a 186,5); Crediti (+1,6 miliardi aumentati dello 0,5 per cento da 320,6 a 322,2) e Capitale fisso (+1,4 miliardi aumentato dell’1 per cento da 134 a 135,4).

Invece, il valore delle azioni e altre partecipazioni, pari, a fine 2019, a 270,44 miliardi di euro, ha registrato una riduzione di 1,67 miliardi rispetto all’esercizio precedente, derivante, principalmente, dalla distribuzione di dividendi in misura superiore agli utili di esercizio, mentre pochi sono in casi di decremento in ragione di perdite.

Per quanto riguarda le attività di breve termine, che si compendiano nei crediti di tesoreria e nei residui attivi, è da sottolineare che sono risultate sostanzialmente stabili (+1,6 miliardi) essendo passate dai 320,6 miliardi del 2018 a 322,27 miliardi a fine 2019.

Le passività a breve termine (debiti di tesoreria e residui passivi) diminuiscono di consistenza di ben 11,16 miliardi da 769,7 a 758,58 miliardi, superando le analoghe attività di 436,3 miliardi, in controtendenza rispetto all’ultimo triennio.

Gli aspetti degni di menzione in ordine alla gestione di tesoreria riguardano da una parte l'esistenza di sospesi di tesoreria, ovvero anticipi di somme per conto dello Stato, non ancora ripianati da lungo tempo (fin dal 1979) per un importo che si aggira intorno ai 37,11 miliardi di euro e dall'altra l'effettuazione di Operazioni di tesoreria (c.d. OPTES) mediante le quali mediamente circa 10 miliardi di euro sono depositati giornalmente presso istituti di credito e Cassa depositi e prestiti. Le OPTES sono necessitate dall'infruttuosità delle giacenze di tesoreria superiori ad un certo importo (pari a 691 milioni di euro nel 2019) o dalla loro onerosità, in caso di tassi per *deposit facility* negativi, come avvenuto anche nel 2019 anno in cui il tasso era a -0,40 per cento.

Inoltre, è da rimarcare il mancato ripiano delle "sovvenzioni del tesoro alle Poste per pagamenti erariali fuori dei capoluoghi di provincia e per necessità del servizio vaglia e risparmi" erogate nell'ultimo quadrimestre del 2000 per un importo di 33,63 miliardi. La partita (che è un debito dello Stato verso la Tesoreria e un credito dello Stato verso Poste italiane spa) è parte di una situazione debitoria/creditoria complessa con l'INPS, in relazione alla quale, con l'art. 1, comma 178, della legge n. 205 del 2017, è stata trovata una parziale definizione per le partite imputate al bilancio statale. La questione è ancora allo studio del Ministero dell'economia e delle finanze per la ricerca di una soluzione.

Secondo il MEF nel 2019 il costo medio del debito, calcolato come rapporto tra gli interessi e lo stock di debito delle Pubbliche Amministrazioni, dovrebbe attestarsi al 2,6 per cento, un valore storicamente ancora molto basso. Questo risultato si deve alle caratteristiche della composizione del debito, che alla fine del 2019, relativamente allo stock di titoli di Stato, presenta una vita media pari a 6,87 anni ottenuta grazie alle diverse emissioni sulla parte lunga della curva dei rendimenti, condotta sia attraverso le aste che con il lancio tramite sindacato di collocamento di tre nuovi titoli *benchmark* nominali (15, 20 e 30 anni), della riapertura del titolo a 50 anni nonché del nuovo BTP decennale legato all'inflazione europea.

Complessivamente lo Stato ha impegnato per interessi passivi (titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi trasferiti al Tesoro, mutui in carico a diversi Ministeri, interessi passivi derivanti dall'utilizzo del conto di disponibilità del tesoro, interessi passivi per il conto di Cassa Depositi e prestiti) e oneri accessori l'importo di 67,04 miliardi, valore che è in incremento di circa 820 milioni rispetto all'esercizio precedente (66,22). Tra essi sono da annoverare gli interessi passivi per 50,6 miliardi derivanti dai BTP e 5,7 miliardi derivanti dal rimborso dei buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF.

Gli interessi corrisposti sui titoli di stato sono discesi di circa 0,54 miliardi da 55,90 a 55,36 miliardi.

Il nozionale totale del portafoglio derivati continua a ridursi: a fine 2019 flette di 12 miliardi dai 111,3 del 2018, scendendo sotto la soglia dei 100 miliardi di euro (precisamente 99,02). Tuttavia, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, il *mark to market* (d'ora in poi MTM), di segno negativo, aumenta di oltre 4,5 miliardi, da 29,8 a 34,3.

Il numero di strumenti derivati a fine anno è diminuito a 79 dagli 84 dello scorso anno (erano 94 nel 2017, 100 nel 2016 e 105 nel 2015) suddiviso in derivati su debito e derivati su mutui attivi. Di essi 22 avevano un MTM positivo e 62 un MTM negativo.

## 27.

Sulla base dei dati aggiornati riferiti al 2019, rientrano nell'operatività dell'Agenzia del demanio, tra fabbricati e terreni, 43.062 beni, tra i quali 18.103 beni assegnati in uso governativo, 6.794 beni del demanio storico-artistico, 2.361 beni del patrimonio non disponibile, 14.430 beni

del patrimonio disponibile e 654 miniere con le relative pertinenze. Il numero dei beni complessivamente risulta in graduale diminuzione rispetto agli scorsi anni (149 beni in meno nel 2019 rispetto al 2018), ma il loro valore pari a 61,7 miliardi risulta leggermente aumentato rispetto ai 61,5 miliardi registrati nel 2018. In particolare, per il demanio storico artistico, si registra un valore economico totale di circa 22,8 miliardi nel 2019. Non sono, tuttavia, 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.

I beni del Demanio marittimo sono censiti separatamente. Il loro numero totale è pari a 135.473 immobili, con un valore annuo fermo poco oltre i 100 milioni per quanto riguarda l'importo dei canoni richiesti (come sempre inferiore ai canoni effettivamente versati). La legge di bilancio per il 2019 ha previsto una generale revisione del sistema delle concessioni anche attraverso l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari. Tale previsione è stata, tuttavia, controbilanciata da una sostanziale proroga delle attuali concessioni per un ulteriore periodo di quindici anni a decorrere dal 1° gennaio 2019. Inoltre, il dPCM contenente le misure operative per l'applicazione della normativa in parola non risulta essere ancora intervenuto. Le evidenti esigenze di revisione del sistema delle concessioni rischiano, peraltro, di essere ulteriormente rinviate a causa dell'emergenza sanitaria ed economica determinata dalla diffusione del virus Covid-19, che sembra destinata ad incidere sensibilmente sul settore turistico-balneare.

Anche nel 2019 le politiche di bilancio hanno, peraltro, riservato un ruolo importante alla dismissione e alla valorizzazione degli immobili pubblici. La legge di bilancio per il 2019 ha introdotto un nuovo "Piano di dismissioni di immobili pubblici", che prevede vendite per 950 milioni nel 2019 e per 150 milioni nel 2020 e nel 2021, che si andrebbero ad aggiungere alle precedenti previsioni di vendita. Il MEF ha pertanto aggiornato i dati complessivi relativi alle vendite che, per il periodo 2019-2022, ammontano a quasi 4 miliardi, ma a causa del generale rallentamento dell'economia provocato dall'emergenza Covid-19, tali previsioni rischiano di essere disattese.

In totale, alla data del 31 dicembre 2019, secondo stime ISTAT asseverate dal MEF, per l'intero settore pubblico sarebbero state effettuate vendite per 890 milioni (contro i 950 previsti). Per quanto riguarda il settore Stato, l'Agenzia del demanio ha immesso sul mercato beni per un valore complessivo di circa 209 milioni, ma tali somme non sono state ancora del tutto introitate perché le relative procedure sono state avviate solo verso la fine del 2019.

Per quanto riguarda l'attività della Invimit SGR S.p.A. al 31 dicembre 2019, la società aveva sviluppato un portafoglio complessivo di circa 1,6 miliardi di euro con circa 310 immobili. Con d.m. del 20 agosto 2019, è stato istituito, in aggiunta a quelli già esistenti, il Fondo di Investimento immobiliare multi-comparto di tipo chiuso, denominato Fondo i3-Dante e, sono state avviate le attività propedeutiche alla procedura di commercializzazione delle quote del comparto "Convivio per un importo di circa 250 milioni. In concreto, nel 2019 si è potuto procedere all'aggiudicazione di 63 unità immobiliari per un controvalore di circa 17.3 milioni, di cui circa 13 milioni di euro già rogati nel corso dell'anno. Nel 2018, tuttavia, erano state realizzate dismissioni per circa 21,7 milioni.

Anche nel 2019 il Ministero della difesa si è attivato per razionalizzare il proprio patrimonio immobiliare realizzando introiti per quasi 7 milioni, attraverso la vendita di immobili residenziali. Il Ministero sta inoltre provvedendo all'alienazione di 2.818 alloggi di servizio, per i quali si prevede di realizzare un introito complessivo di 173 milioni in circa sette anni.

L’Agenzia del demanio sta altresì proseguendo nell’attuazione del Piano di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato, che consentirebbe un risparmio del 47 per cento rispetto al valore dei canoni per locazione passiva registrato nel 2014 (anno di riferimento sulla base della normativa vigente). Nel 2019 è stato conseguito un risparmio di circa 14,4 milioni, inferiore a quello degli ultimi due anni (15,5 milioni nel 2018; 21 milioni nel 2017). Il progredire del Piano è fortemente condizionato dalla necessità di realizzare lavori di ristrutturazione degli immobili e dalla disponibilità di adeguate risorse finanziarie, nonché dai tempi richiesti dalla normativa vigente in tema di appalti pubblici. La conclusione, inizialmente ipotizzata per il 2020 e poi collocata a fine 2028 è stata spostata, perciò, al termine del 2029, quando è previsto un risparmio complessivo di circa 105 milioni annui per la quota “aggredibile” e di circa 101 milioni per la quota “presidi”, allorché il legislatore aveva immaginato di poter conseguire tali risparmi entro il triennio 2014-2016.

Con riferimento all’attività che l’Agenzia del demanio svolge nella veste di “Manutentore Unico” degli immobili utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato, si evidenzia che nel 2019 è stata perfezionata la fase relativa all’affidamento dell’esecuzione di 345 lavori per un valore di circa 38 milioni e sono state impiegate risorse per un ammontare di circa 40 milioni.

Infine, in merito all’attività di stipula e gestione dei contratti di locazione attiva, del rinnovo di quelli scaduti, della regolarizzazione delle posizioni *sine titulo* nonché, per i beni demaniali, del controllo della riscossione dei canoni, al termine dell’esercizio 2019 il valore delle somme complessivamente e a vario titolo introitate si è collocato attorno ai 146 milioni.

### ***L’Agenda 2030 e il Rendiconto dello Stato***

#### **28.**

La pandemia da Covid-19 potrebbe accentuare sensibilmente, secondo le Nazioni Unite, le disuguaglianze già presenti in molte parti del mondo. Potrebbe, però, costituire anche un’importante occasione per riorientare la programmazione politica ed economica dei Paesi colpiti, introducendo un nuovo modello di sviluppo coerente con i contenuti e gli Obiettivi dell’Agenda 2030.

Gli effetti generati dalle pandemie sui sistemi economici e sociali - ha osservato ancora l’ONU - hanno impatti maggiori sui gruppi più vulnerabili della società (anziani, bambini, rifugiati, migranti, disoccupati) dal momento che oltre ad incidere sulle condizioni di vita della popolazione, determinano perdite di posti di lavoro, peggioramento dei sistemi di *welfare*, caduta dei redditi. Vengono richiamati, inoltre, in diversi ambiti scientifici, come possibili “condizioni di contesto” favorevoli alla diffusione dei contagi, l’inquinamento, il degrado ambientale, la presenza di popolazione in aree urbane ad alta densità, l’invasione degli habitat naturali da parte dell’uomo, le alterazioni della biodiversità.

L’evidente connessione con gli obiettivi dell’Agenda, che attraversano tutte le aree delle politiche pubbliche, rendono inevitabile, pertanto, da parte del decisore pubblico, una riflessione ad ampio raggio sull’adeguatezza degli strumenti di intervento utilizzati fin qui. Il passaggio cruciale che si richiede a tutti i Paesi è strategico sia per far fronte alla congiuntura sia, soprattutto, per avviare una programmazione dell’azione pubblica mirata al superamento di un modello di decisione basato su politiche settoriali per spostarsi, finalmente, verso un nuovo sistema di riferimento fondato su programmi in grado di modificare il quadro complessivo delle politiche pubbliche che ridefinisca azioni e priorità.

Gli obiettivi dell'Agenda si presentano, del resto, interconnessi e indivisibili includendo, in quanto simultanee e parallele, le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, crescita economica, inclusione sociale e tutela dell'ambiente.

Fatta propria dalla Commissione europea e integrata anche dall'Italia nelle diverse sedi istituzionali, l'Agenda 2030 definisce, attraverso tali obiettivi, una piattaforma teorica fondata su un concetto di "sostenibilità" valido per tutti i Paesi del mondo.

Sono in corso, pertanto, da diversi anni esperienze di misurazione e costruzione di indicatori compatibili con i profili dei singoli Paesi. Le pronunciate differenze delle caratteristiche sociali, economiche ed ambientali, nonché le diverse soglie di benessere e sviluppo che connotano i vari Paesi rendono la lista degli obiettivi, infatti, difficilmente applicabile senza un approfondito percorso metodologico e sperimentale di adattamento a ciascun Paese. La realizzazione degli Obiettivi di sviluppo è affidata all'impegno di tutti gli Stati i quali sono chiamati a definire, a livello nazionale, una propria strategia di sviluppo sostenibile utile a raggiungere i relativi obiettivi.

In questo quadro, introdurre le dimensioni del benessere e della sostenibilità sociale ed ambientale, dunque, oltre ad arricchire la conoscenza della varietà dei fenomeni che incidono sulle politiche, permette anche di assegnare alle decisioni di bilancio una diversa chiave di lettura. Il ciclo del bilancio, in tal senso, può costituire un importante strumento di rappresentazione della capacità del decisore pubblico di limitarsi a adottare misure ancora di tipo settoriale oppure scegliere di indirizzare la propria azione, con una visione del tutto nuova, verso interventi trasversali e integrati con gli obiettivi dell'Agenda.

È necessaria, quindi, una riflessione ampia sull'individuazione delle modalità di raccordo tra gli strumenti della programmazione finanziaria (sia di livello strategico che operativo) e gli obiettivi dell'Agenda allo scopo di permettere in sede di rendicontazione di verificare ex post la coerenza della spesa effettuata con quanto definito in sede di approvazione del bilancio.

Il modello di controllo che la Corte si propone per i prossimi anni, sia per le finalità istituzionali che per l'universalità dei fini potrà essere improntato al monitoraggio del perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

La puntuale attività di controllo sull'impiego delle risorse, sulle misure di regolazione, sul ridisegno degli assetti organizzativi, sulla revisione delle competenze settoriali tra livelli di governo potrà consentire di conseguire risultati in termini di stimoli, sia alla maggiore efficienza dell'azione amministrativa, sia alla maggiore qualità dei servizi resi alla cittadinanza. In tal senso il consolidamento di un quadro di raccordo tra la struttura del bilancio per missioni e programmi e gli obiettivi dell'Agenda 2030, di cui si offre, in questa sede, una possibile declinazione, potrà offrire utili spunti per indirizzare le azioni da adottare per il rilancio dell'economia dopo l'emergenza sanitaria nella direzione di marcia indicata dalle Nazioni Unite.

In Italia la "Strategia" è stata adottata con la Strategia Nazionale per lo Sviluppo sostenibile (SNSvS) nel 22 dicembre 2017 (da aggiornare almeno ogni tre anni) e rappresenta il riferimento nazionale delle politiche economiche, sociali e ambientali finalizzate a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030, la cui attuazione deve raccordarsi con i documenti del ciclo di programmazione economica-finanziaria.

Sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che nel giugno 2019 ha istituito la Cabina di Regia "Benessere Italia" con la funzione di supporto tecnico-legislativo al Presidente del Consiglio, sono state avviate attività mirate ad elaborare specifiche linee guida per indirizzare rilevazioni e misurazioni coerenti con gli Obiettivi indicati nell'Agenda. L'esperienza svolta dall'Italia negli anni precedenti all'introduzione dell'Agenda 2030 - sulla misurazione del

benessere equo e sostenibile (BES) costituisce ad oggi un importante bagaglio di conoscenze in tal senso. Attraverso la selezione di alcune dimensioni rilevanti per il Paese, infatti, sono stati ormai consolidati 12 domini articolati in più di 100 indicatori statistici che rappresentano misure in grado di approssimare i contenuti del “concetto teorico” di benessere. Tali indicatori hanno lo scopo di rappresentare gli elementi legati soprattutto al benessere individuale (salute, istruzione, occupazione, livello di reddito), ma alcuni di essi sono dedicati anche a dare una dimensione alle risorse pubbliche sotto il profilo delle scelte allocative finalizzate all'erogazione di determinati servizi alla collettività e all'individuo. Ciò ha permesso all'Italia, in modo piuttosto agevole, di sviluppare un sistema di raccordo tra i due schemi SDG e BES, rendendo possibile la costruzione di un ampio sistema di indicatori (Cfr. ISTAT, “Rapporto Sdgs 2019. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia”, Roma 2019). Sulla base del patrimonio informativo così costruito, l'Italia, quindi, è stata il primo Paese ad introdurre nel ciclo di finanza pubblica gli indicatori di Benessere equo e sostenibile collegandoli alla programmazione economica e di bilancio (con l'art.10, comma 10 *ter* della legge 196/2009, modificato dalla legge n. 163 del 2016, di riforma del bilancio dello Stato).

Il Ministero dell'economia e delle finanze presenta annualmente alle Camere, per la trasmissione alle Commissioni parlamentari competenti, una Relazione BES con l'aggiornamento della previsione degli indicatori di sostenibilità per il triennio in corso, sugli effetti della legge di Bilancio approvata e accompagna, con l'Allegato BES, il Documento di economia finanza (DEF) previsto per aprile con l'esposizione del quadro programmatico per il successivo triennio. Si tratta di indicatori che hanno una attinenza con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e pertanto, nell'ambito di specifici esercizi e approfondimenti metodologici, già avviati dall'Istat, si prestano ad essere utilizzati in questa direzione.

L'Allegato al documento di Economia e finanza del 2019 ha specificato, in tal senso, che il Piano nazionale delle Riforme (PNR) si ispirava, per alcuni temi, sia alle dimensioni del Benessere equo e sostenibile sia agli Obiettivi dell'Agenda 2030. Tra le finalità più rilevanti del Piano si citano l'allargamento della partecipazione al lavoro, in specie nella componente femminile; l'incremento dei salari più bassi verso livelli adeguati e dignitosi; l'accrescimento delle competenze dei disoccupati e degli inattivi attraverso la formazione; il miglioramento dell'efficienza del mercato del lavoro tramite il potenziamento dei Centri per l'impiego; la rapidità ed equità della giustizia; la qualità dell'istruzione; il potenziamento dell'innovazione; l'ammodernamento delle infrastrutture; lo sviluppo dell'economia circolare; la protezione dell'ambiente; la promozione della famiglia e della natalità.

Si specifica, tuttavia nella stessa circostanza, che il documento si limita ad esporre la previsione fino al 2022 soltanto per i quattro indicatori già inseriti nei precedenti allegati e nelle Relazioni BES al Parlamento, quali: Reddito medio disponibile aggiustato pro capite; Tasso di mancata partecipazione al lavoro; Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti pro capite; Indice di disuguaglianza del reddito disponibile.

La mancata inclusione dei dodici indicatori BES era spiegata dalla difficoltà di superare “barriere di natura statistica e metodologica” che non permettevano di collegare tutti gli indicatori di benessere alle misure di politica economica. Nel 2019, quindi, non si osserva ancora un significativo cambio di passo.

In questa cornice, l'attività di controllo della Corte, si inserisce oltre che per la sua funzione di verifica della correttezza formale della gestione delle risorse pubbliche utilizzate dalle amministrazioni, anche per riscontrare il conseguimento degli obiettivi inclusi nell'Agenda 2030, così da poter valutare i risultati delle nuove politiche introdotte dalle amministrazioni anche con

il supporto di appropriati indicatori statistici. Gli obiettivi dell'Agenda, del resto, data l'ampiezza dei temi che trattano, si rintracciano in gran parte dei settori economici e sociali in cui si articola l'azione pubblica sia attraverso lo Stato che tramite le Regioni.

La Corte, sulla base di quanto previsto nella delibera sulla programmazione dei controlli per il 2020, (Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 21/SSRRCO/INPR/19) ha avviato, pertanto, analisi e studi sperimentali allo scopo di individuare una metodologia che consentisse di scegliere l'elemento del bilancio più pertinente e quindi più "sensibile" in termini di aderenza alla politica disegnata dal ministero da associare allo specifico obiettivo dell'Agenda 2030. La necessità di effettuare approfondimenti (sulla documentazione disponibile) per individuare la congruenza delle risorse associate agli obiettivi dell'Agenda ha indirizzato la sperimentazione, inoltre, verso una ricognizione approfondita degli atti programmatici dei Ministri di ciascun dicastero per l'esercizio 2019. Le analisi condotte hanno portato a verificare, tra l'altro, che non tutte le Direttive contengono riferimenti espliciti all'Agenda che, tuttavia, viene richiamata dai ministeri all'interno di interventi, progetti, finanziamenti. Analogamente, nei documenti a consuntivo si presenta la stessa carenza informativa.

Si è cercato, quindi, in via del tutto sperimentale, attraverso un questionario indirizzato alle amministrazioni centrali, di raccogliere le indicazioni relative a interventi, progetti, misure, con una maggiore attinenza agli Obiettivi dell'Agenda. Si restituisce un quadro, per missioni e programmi, che seppur non del tutto completo, fornisce una prima rappresentazione di ciò che le amministrazioni ritengono collegabile all'Agenda, con indicazioni di carattere qualitativo, talvolta di dettaglio. Seppure con risultati non completi, a causa della difficoltà incontrata dalla maggior parte delle amministrazioni a ricondurre le risorse descritte nel bilancio agli Obiettivi proposti, è stato possibile costruire, altresì, una prima tavola illustrativa dell'esercizio svolto da cui emerge che si associano agli Obiettivi dell'Agenda, in modo abbastanza agevole, alcune missioni e programmi di spesa.

L'esercizio illustrato è di carattere esemplificativo e sperimentale, ma vuole rappresentare uno stimolo a proseguire nella direzione della riconduzione dei macroaggregati di bilancio agli obiettivi dell'Agenda 2030. La Corte sottoporrà ad attento monitoraggio gli interventi volti ad arricchire la significatività del bilancio e del rendiconto generale dello Stato sotto tale profilo.

In prospettiva, quindi, avvalendosi di una ricognizione più completa e mettendo ulteriormente a punto la metodologia, si potranno associare dati finanziari, allo scopo di fornire una dimensione che consenta di verificare in modo puntuale il conseguimento degli obiettivi.

### *L'Ecorendiconto dello Stato*

#### **29.**

La Ragioneria generale dello Stato dedica, da alcuni anni, un maggiore dettaglio alle spese sostenute dai Ministeri nell'ambito dell'ambiente del territorio, con l'obiettivo di rappresentare sia le risorse economiche impiegate per proteggere l'ambiente da fenomeni di inquinamento e di degrado in un'ottica di sostenibilità, sia le spese sostenute per usare e gestire le risorse naturali, come le acque interne, le risorse energetiche, le risorse forestali, la fauna e la flora selvatiche.

Le informazioni trasmesse dalle Amministrazioni sulle risultanze delle spese ambientali sono pubblicate in una sezione dedicata della Relazione illustrativa del Conto del bilancio e rappresentate in forma aggregata consentendo, fin dal 2010, di conoscere puntualmente la



destinazione finale della spesa effettuata dallo Stato per finalità di protezione e tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale.

Non tutti i piani gestionali, tuttavia, permettono di individuare puntualmente la destinazione finale della spesa - come nel caso di capitoli o piani gestionali relativi a trasferimenti ad altri soggetti al di fuori delle amministrazioni centrali dello Stato o di contributi agli investimenti per le imprese - con la conseguenza che l'ammontare delle spese ambientali può risultare sottostimato, in quanto la mancanza di informazioni puntuali, ne prevede l'esclusione dal calcolo degli aggregati.

Secondo l'ultima Relazione illustrativa, le risorse finanziarie che lo Stato ha destinato nel 2019 alla spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali ammontano a circa 5,7 miliardi, pari allo 0,8 per cento della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato.

Il confronto con il 2018 mostra una crescita della spesa ambientale di circa 970 milioni (oltre il 20 per cento), segnalando un balzo rispetto all'andamento osservato negli ultimi anni che, pur mostrando lievi ma costanti aumenti, non sembrava discostarsi da un cammino molto contenuto. La crescita maggiore, in particolare, si osserva nel settore della "Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie, seguita dagli interventi nel settore della Protezione dell'aria e del clima.

Il progressivo ampliamento degli strumenti di valutazione e di analisi della spesa per interventi nel settore ambientale, potrebbe condurre a conseguire quei miglioramenti necessari ad alzare la qualità dell'informazione, più che mai necessaria, in questo specifico ambito d'intervento, anche in vista del monitoraggio previsto nel Documento di economia e finanza sugli indicatori del BES relativi a "l'ammodernamento delle infrastrutture" e "la protezione dell'ambiente" nel quadro di possibili compatibilità.

## **L'ordinamento contabile**

### **30.**

Nel 2019 è proseguita l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste nelle materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40, e successive modifiche, della legge n. 196 del 2009) e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 42, e successive modifiche, della stessa legge), nell'ambito del ciclo di revisione dell'ordinamento contabile, apertosi nel 2012 con le novelle alla Costituzione (artt. 81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. "rinforzata" n. 243.

Tale attività ha interessato una serie di temi, che vanno dall'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria al miglioramento del contenuto delle "azioni" (sempre ed ancora sul piano meramente conoscitivo) e delle note integrative al bilancio dello Stato, dalla sperimentazione del nuovo concetto di impegno contabile (entrato in vigore al 1 gennaio 2019) alla progressiva riconduzione in bilancio delle gestioni operanti presso la Tesoreria statale, dall'introduzione della sperimentazione dell'accertamento "qualificato" alla sperimentazione, infine, del bilancio di genere.

Su alcuni di questi temi la Corte ha già avuto modo di esprimersi e, in questa sede, sono state riassunte le varie posizioni.

In particolare, sono stati approfonditi i temi legati alla nuova struttura del bilancio dello Stato (con particolare riferimento all'introduzione delle azioni e all'articolazione delle note

integrative), al potenziamento del bilancio di cassa (con riferimento alla nozione di impegno in base al principio dell'esigibilità e al decreto legislativo 18 marzo 2018, n. 29, nonché all'introduzione della figura dell'accertamento "qualificato"), alla nuova articolazione della legge di bilancio ed infine alle novità introdotte dal decreto-legge n. 32 del 2019, in tema modifiche alla titolarità del potere di disporre alcune variazioni di bilancio.

È stata ricordata la necessità del mantenimento del riferimento, in tutte le nuove costruzioni contabili, all'effetto (di dettaglio) della legislazione in vigore, da dimostrare adeguatamente in bilancio in nome anzitutto dell'esigenza legata alla trasparenza, a sua volta connessa alla sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. Ciò vale in particolare per il passaggio alla cd. "competenza potenziata" (in materia di impegni di spesa), che deve risultare tale da non spezzare il legame tra leggi in essere e relativa rappresentazione nei documenti di bilancio. Un tale principio deve valere anche per la costruzione delle azioni quali nuove unità elementari di bilancio nonché per il passaggio all'accertamento "qualificato", basato sul principio della riscuotibilità, che dovrà essere costruito in maniera tale da non determinare la perdita di informazione sull'ammontare dell'obbligo tributario complessivo a carico della collettività in base alle leggi in essere.

## **L'organizzazione e il personale**

### ***L'organizzazione***

#### **31.**

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

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

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

Ai medesimi fini, si discute da tempo della necessità di disciplinare unitariamente la gestione dei servizi pubblici locali e di completare il processo di trasformazione digitale dell'intera struttura amministrativa.

Al riguardo, nel corso del 2019 sono proseguiti gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa per la modernizzazione e la digitalizzazione della P.A. nell'ambito del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, in modo integrato con l'attuazione dell'Agenda digitale.

Le risorse mobilitate nel quadriennio 2016-2019 ammontano complessivamente a 362,7 milioni, pari all'89,4 per cento della dotazione complessiva (pari a 405,7 milioni), per interventi in ambiti quali: trasparenza, semplificazione, cittadinanza digitale, rafforzamento della capacità amministrativa ed efficienza della PA, riorganizzazione delle PA territoriali e salute e sostenibilità ambientale.

Allo stato attuale risultano avviati 27 interventi progettuali per un ammontare di spesa rendicontata pari a 332,6 milioni.

Le iniziative progettuali attivate nel 2019, per un ammontare impegnato pari a 114,1 milioni, hanno riguardato, per lo più: a) la "cittadinanza digitale", in coerenza con la strategia operativa di sviluppo dell'informatica pubblica, secondo i principi architetturali fondamentali e gli obiettivi descritti dal modello strategico dell'ICT della P.A. italiana messo a punto da AgID; b) l'efficienza delle PA, in particolare per lo sviluppo del Programma di trasformazione digitale *Cloudify-NoiPA*, che ha l'obiettivo di realizzare il sistema unico di gestione del personale di tutta la Pubblica amministrazione Italiana; c) la Riorganizzazione delle PA territoriali, al fine di accrescere il livello di efficienza, anche nell'ottica di migliorare i servizi pubblici locali, come raccomandato dal Consiglio europeo all'Italia in relazione al Programma nazionale di riforma.

### 32.

A fronte del progressivo completamento degli interventi previsti nell'Agenda per la semplificazione 2015-2017 (approvata dal Consiglio dei ministri in attuazione dell'art. 24 del d.l. n. 90 del 2014), la Conferenza Unificata, con l'Accordo del 21 dicembre 2017, ha stabilito di proseguire ed aggiornare le attività dell'Agenda anche per gli anni 2018-2020, con una focalizzazione specifica sulle azioni dei settori edilizia ed impresa.

L'accordo si concentra sulla prosecuzione delle azioni nei richiamati settori, prevedendo un ulteriore aggiornamento alla fine del 2018. Le attività di semplificazione coordinate e il Tavolo tecnico si avvalgono del supporto delle azioni di sistema previste nell'ambito dell'obiettivo 1.2 del PON Governance che prevede: "Interventi coordinati a livello statale, regionale e locale volti al conseguimento della riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e dei costi della regolazione, compresi quelli amministrativi, con particolare riferimento a quelli riconducibili alle iniziative imprenditoriali". In questo quadro sono previste azioni mirate di affiancamento, a livello territoriale, agli sportelli unici per le attività produttive (SUAP) e alle altre amministrazioni coinvolte nella gestione delle procedure complesse per le attività di impresa.

L'11 marzo 2019 è stato pubblicato nel sito dell'Agenda digitale italiana il nuovo "Piano triennale 2019-2021 per la trasformazione digitale della Pubblica amministrazione". In coordinamento con l'Agenzia per l'agenda digitale, responsabile dell'attuazione dell'Agenda, ha operato nel corso dell'esercizio anche il Team per la Trasformazione digitale a supporto del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale. Tale struttura, che ha scelto di focalizzarsi sugli aspetti dell'Agenda relativi alla trasformazione digitale della Pubblica amministrazione, ha operato sia attraverso lo sviluppo di programmi esistenti, sia attraverso la creazione di nuovi programmi e ha contribuito, assieme ad AGID, alla predisposizione del Piano triennale per la trasformazione digitale della PA 2019-2021.

Il nuovo "Piano" si pone in piena continuità con il precedente (2017-2019), mantenendo i progetti attivati e consolidando la visione di un progetto attuativo unico e completo per la transizione al digitale della Pubblica amministrazione.

Sinteticamente il Piano può essere descritto con i seguenti tre paradigmi:

- “*digital by default*”, ovvero “digitale per definizione”: le Pubbliche amministrazioni devono fornire servizi digitali come opzione predefinita;
- “*once only*”, le Pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite;
- “*cloud first*”, le Pubbliche amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto e/o di sviluppo di nuovi servizi, in via prioritaria devono valutare l’adozione del paradigma *cloud* prima di qualsiasi altra tecnologia, tenendo conto della necessità di prevenire il rischio di *lock-in*. Dovranno altresì valutare il ricorso al *cloud* di tipo pubblico, privato o misto, in relazione alla natura dei dati trattati e ai relativi requisiti di confidenzialità.

### 33.

Nel recente *Country Report Italy 2020*, la Commissione Europea, pur dando atto delle diverse misure messe in campo per rafforzare l’efficacia dell’azione della P.A., soprattutto con riguardo all’intensificazione del processo di digitalizzazione, ha evidenziato come “la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano, in particolare l’inadeguatezza del capitale umano, continua a rappresentare un ostacolo agli investimenti, soprattutto a livello locale e impedisce l’attuazione dei fondi UE”.

Tra i fattori che concorrono ad accentuare le rilevate criticità, la Commissione individua, da tempo, la carente gestione del pubblico impiego, atteso che proprio l’inadeguatezza del capitale umano nel settore pubblico incide sulla capacità di valutare, selezionare e gestire i progetti di sviluppo, compresi quelli finanziati dalla Comunità europea.

Il 2018 ha visto la conclusione del processo di attuazione della legge di delega per la riorganizzazione, l’innovazione e la semplificazione delle Amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015) con l’emanazione degli ultimi due decreti legislativi di integrazione e correzione di decreti già emanati (d.lgs. n. 126 e n. 127 del 2018, relativi, rispettivamente, alle Forze di polizia e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco) conseguenti ai numerosi ricorsi pendenti davanti al Giudice amministrativo. Peraltro, si è dovuto rilevare la mancata attuazione delle deleghe legislative incidenti su gran parte dell’organizzazione dell’Amministrazione statale e sulla revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica (nonché la rinuncia ad affrontare il riordino della intera disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale).

Il 2019 ha visto l’approvazione della legge 19 giugno 2019, n. 56 recante “Interventi per la concretezza delle azioni delle Pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo”. Finalità dell’intervento normativo è quella di individuare soluzioni per garantire l’efficienza della Pubblica amministrazione; prevenire il fenomeno dell’assenteismo; accelerare assunzioni mirate nella PA e favorire il ricambio generazionale e la mobilità tra impiego pubblico e privato; innovare la materia della fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto.

In questa sede meritano di essere ribadite le considerazioni più volte svolte dalla Corte sul tema della dirigenza pubblica con riguardo all’opportunità che gli auspicati interventi normativi siano preceduti da una preliminare attività di ricognizione degli assetti organizzativi, volta ad evidenziare il numero ed i compiti degli uffici di livello dirigenziale. La presenza di numerosi uffici con un numero estremamente ridotto di dipendenti richiede, come ribadito dalla Corte dei conti nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2018, una verifica in merito al mantenimento della qualifica dirigenziale di alcune strutture. La titolarità degli uffici di minore rilevanza potrebbe essere affidata a funzionari titolari di un’apposita posizione organizzativa, garantendo in tal modo risparmi di spesa e offrendo un adeguato sbocco alla carriera dei dipendenti.

Un nodo fondamentale da sciogliere riguarda, infine, il rapporto tra legge e contrattazione collettiva, oggetto di frequenti e reiterate norme di delimitazioni dei rispettivi confini, in relazione al quale il disegno di legge prevede un nuovo intervento normativo, al momento privo della indicazione di criteri e principi direttivi.

In ogni caso, la riforma dell'assetto ordinamentale dell'impiego pubblico dovrebbe andare di pari passo con la ripresa di un più ampio disegno di revisione organizzativa di tutte le Pubbliche amministrazioni, anche riprendendo i contenuti indicati nell'art. 8 della citata legge delega n. 124 del 2015, che ha avuto parziale e frammentata attuazione. Solo all'esito di tale processo potranno essere in concreto determinati i fabbisogni di professionalità, le qualifiche necessarie, l'organizzazione interna dei singoli uffici, il numero e il ruolo dei dirigenti.

La stessa prefigurazione di un superamento delle dotazioni organiche, quale limite alle facoltà assunzionali, introdotto dal d.lgs. n. 75 del 2017, potrà esplicare appieno i propri effetti solo dopo una puntuale ridefinizione dei compiti, delle procedure e del disegno organizzativo complessivo dell'apparato pubblico e delle singole amministrazioni.

### 34.

Nell'architettura organizzativa della P.A., un ruolo centrale a garanzia del funzionamento complessivo, è svolto dall'Ispettorato per la funzione pubblica che vigila e svolge verifiche su: la conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento; l'efficacia dell'attività amministrativa, con attenzione alla semplificazione delle procedure; il corretto conferimento degli incarichi; l'esercizio dei poteri disciplinari; l'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di controllo dei costi. Nell'ambito delle proprie verifiche, l'Ispettorato può avvalersi della Guardia di Finanza e collabora alle ispezioni curate dai S.I.Fi.P. (Servizi ispettivi di finanza pubblica) per la valutazione e la verifica delle spese.

Nel 2019 l'Ispettorato ha svolto verifiche su 65 Amministrazioni pubbliche con l'ausilio della Guardia di finanza, volte a controllare l'effettiva presenza in servizio del personale. Dalle verifiche sono emerse 27 irregolarità su 4.044 dipendenti pubblici controllati. Le visite ispettive di intesa con i S.I.Fi.P sono state 9, da cui sono emerse irregolarità negli obblighi di pubblicazione e trasparenza e violazioni in materia di riordino delle società a partecipazione pubblica.

Quanto all'intero panorama dei procedimenti disciplinari nella P.A., nel 2019 sono state avviate 12.051 iniziative (in aumento del 2 per cento rispetto al 2018), di cui 143 per falsa attestazione della presenza in servizio (cd. "furbetti del cartellino").

Nel corso del 2019 sono proseguiti gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa per la modernizzazione e la digitalizzazione della P.A. nell'ambito del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, in modo integrato con l'attuazione dell'Agenda digitale.

Le risorse mobilitate nel quadriennio 2016-2019 ammontano complessivamente a 362,7 milioni pari all'89,4 per cento della dotazione complessiva (pari a 405,7 milioni) per interventi in ambiti quali: trasparenza, semplificazione, cittadinanza digitale, rafforzamento della capacità amministrativa ed efficienza della PA, riorganizzazione delle PA territoriali e salute e sostenibilità ambientale.

Allo stato attuale risultano avviati 27 interventi progettuali per un ammontare di spesa rendicontata pari a 332,6 milioni.

Le iniziative progettuali attivate nel 2019, per un ammontare impegnato pari a 114,1 milioni, hanno riguardato, per lo più: a) la "cittadinanza digitale", in coerenza con la strategia operativa di sviluppo dell'informatica pubblica, secondo i principi architettonici fondamentali e

gli obiettivi descritti dal modello strategico dell'ICT della P.A. italiana messo a punto da AgID; b) l'efficienza delle PA, in particolare per lo sviluppo del Programma di trasformazione digitale *Cloudify-NoiPA*, che ha l'obiettivo di realizzare il sistema unico di gestione del personale di tutta la Pubblica amministrazione Italiana; c) la Riorganizzazione delle PA territoriali, al fine di accrescere il livello di efficienza, anche nell'ottica di migliorare i servizi pubblici locali, come raccomandato dal Consiglio europeo all'Italia in relazione al Programma nazionale di riforma.

### **35.**

Sotto il profilo organizzativo, la struttura dell'amministrazione statale, formatasi in attuazione della pluralità delle disposizioni di riorganizzazione succedutesi nel corso della legislatura, appare ancora distante dagli obiettivi individuati dalla legge di riforma.

Particolarmente complesse risultano attualmente le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia nell'ambito delle funzioni di indirizzo politico e di coordinamento e promozione dell'attività dei Ministri, sia in quello delle politiche attive.

Dall'esame delle numerose competenze attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri emerge che, accanto al potenziamento delle attività di impulso e coordinamento in settori strategici per il Paese, coerente con le prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri previste dall'art. 95 della Costituzione, si stanno sempre più affermando competenze più immediatamente operative, seppure meno conformi al citato dettato costituzionale.

Per quanto attiene alle altre amministrazioni centrali, nel corso del 2019 gli interventi organizzativi più significativi hanno riguardato il Ministero dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, dell'interno, delle politiche agricole alimentari, forestali, della giustizia, dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli affari esteri, dell'ambiente e dell'istruzione e ricerca.

## ***Il personale***

### **36.**

Il DEF indica, per il 2019, una spesa per redditi da lavoro dipendente per l'intero settore delle Amministrazioni pubbliche pari a 172,6 miliardi, poi parzialmente corretta nella Nota di aggiornamento in 172,9 miliardi, con una incidenza sul prodotto interno lordo pari al 9,7 per cento, dato che si mantiene costante rispetto al 2018.

Nella NaDEF 2019, l'incidenza dei redditi da lavoro dipendente sul PIL risulta in calo, dal 9,7 del 2019 al 9,2 per cento del PIL nel 2022, confermando sostanzialmente le proiezioni del DEF, seppure tutte le previsioni basate sul Prodotto interno siano state già modificate in misura consistente, a causa degli effetti sull'economia del paese determinati dalle misure di contenimento dell'epidemia Covid-19. Rispetto al 2018, l'incremento della spesa di personale - circa 2,7 miliardi, pari all'1,6 per cento - sconta la conclusione della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, nonché la corresponsione dello speciale elemento perequativo, previsto dalla contrattazione 2016-2018 in favore di quelle categorie di dipendenti contrattualizzati collocati nelle fasce retributive più basse, e l'incremento del trattamento economico accessorio per i Corpi di Polizia, previsto dalla legge di bilancio per il 2019.

Nel 2020 la previsione di spesa sconta la sottoscrizione dei contratti collettivi per il nuovo triennio 2019-2021. Tuttavia, l'emergenza sanitaria in atto e le relative misure di contenimento del contagio lasciano supporre che anche la contrattazione collettiva nazionale possa subire qualche rallentamento.

Alla dinamica incrementale della spesa legata ai rinnovi contrattuali si contrappongono effetti di riduzione derivanti dal maggior numero di pensionamenti attesi già nel 2019 dalla c.d. “quota 100”, dal venir meno dal 2021 del finanziamento delle missioni internazionali di pace e, dall’anno scolastico 2020/2021, dal finanziamento del c.d. organico di fatto della Scuola.

Nel periodo compreso nel quadro previsionale del DEF 2019 la spesa di personale si mantiene stabile e presenta un andamento in linea con i valori dei più importanti Paesi dell’Unione Europea.

Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato rileva 3.224.822 unità di personale, in servizio al 31 dicembre 2018, in modestissimo calo rispetto al 2017.

La serie storica delle rilevazioni, riferita al periodo 2009-2018 evidenzia l’efficacia delle misure di contenimento del turn over dei dipendenti, avviate dal decreto-legge n. 112 del 2008, con una diminuzione complessiva nel decennio pari al 6,3 per cento (corrispondente ad una contrazione assoluta di 213.492 unità).

Il Rendiconto generale dello Stato evidenzia, per il 2019, una spesa (in termini di impegni lordi) per redditi per il personale a carico del bilancio dello Stato pari a 94,7 miliardi, con un incremento di 0,5 punti percentuali, rispetto al 2018, sostanzialmente in linea con le previsioni del DEF. Tale dato generale, essendo riferito all’annualità 2019, sconta, in larga misura, gli effetti di *wage drift* collegati alla contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018.

La spesa di personale rappresenta, nel 2019, il 18,1 per cento della spesa corrente statale. Il rapporto tra la spesa per consumi intermedi e quella di personale è risultato pari al 12,5 per cento.

La Corte dei conti auspicava che il riavvio della contrattazione collettiva avrebbe potuto rappresentare l’occasione per la ripresa di politiche mirate a recuperi di efficienza e produttività delle Pubbliche amministrazioni, sia pur tenendo conto del vincolo delle risorse complessive. Il contenuto dei contratti relativi al triennio 2016-2018 non appare del tutto in linea con le aspettative, come evidenziato nei rapporti di certificazione delle Sezioni riunite. Scarsa è stata, infatti, l’attenzione posta alle problematiche relative al recupero di efficienza delle Amministrazioni. Gli incrementi retributivi sono stati, nella quasi totalità, concentrati sulle componenti fisse della retribuzione.

I contratti collettivi nazionali, tuttavia, si sono caratterizzati per una maggiore sistematicità e chiarezza degli istituti contrattuali rispetto al passato e hanno realizzato l’obiettivo di una maggiore convergenza tra le differenti discipline applicate in precedenza nei diversi settori dell’amministrazione pubblica. Resta aperta, sullo sfondo, la difficile tematica concernente la revisione degli ordinamenti professionali che non è stata affrontata nella tornata contrattuale 2016-2018 e che costituirà il banco di prova per valutare la capacità dell’autonomia collettiva di offrire strumenti efficaci per la migliore utilizzazione delle risorse umane, proiettata in una ottica di servizi celeri ed efficaci per il cittadino e per le imprese.

È di tutta evidenza che, a fronte dei positivi risultati ottenuti sul rallentamento della spesa complessiva, emergono, sempre con maggiore intensità, le criticità che si collegano ai provvedimenti adottati ed in particolare modo quelle connesse al congelamento del ricambio generazionale.

Al riguardo, diviene ormai improcrastinabile la tempestiva conclusione delle procedure concorsuali per il ricambio del personale cessato dal servizio, anche in relazione all’allentamento dei vincoli temporali per il collocamento a riposo, in modo tale da colmare alcune delle consistenti lacune che si sono determinate.

Un ulteriore profilo su cui appare necessario porre la dovuta attenzione riguarda i percorsi di formazione del personale. Le politiche di contenimento delle spese hanno inevitabilmente ridotto anche le risorse dedicate alla formazione e all'aggiornamento. La ripresa di attività formative, realizzate anche attraverso le più moderne ed arricchite piattaforme digitali, costituisce un investimento urgente che deve accompagnare una strategia organica di potenziamento delle risorse umane, sotto il profilo della valorizzazione delle competenze e della professionalizzazione.

Alla prossima contrattazione collettiva, per il triennio 2019-2021, è affidato il delicato compito di mantenere salda la ripartizione dei compiti rispettivamente affidati alla legge ed al contratto, così come ridefinita dal recente intervento riformatore introdotto con il d.lgs. n. 75/2017 e da cui hanno preso le mosse i contratti nazionali stipulati per il triennio 2016-2018.

La Corte osserva con particolare attenzione il rispetto delle distinte fonti regolative degli spazi a ciascuna di esse assegnati, anche monitorando l'articolazione delle materie di confronto o di contrattazione integrativa nel sistema delle relazioni sindacali, in sede di certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Analoga attenzione deve essere posta nell'analisi della contrattazione collettiva integrativa dove è ancora più importante evitare l'estensione degli spazi negoziali al di là di quanto sia consentito.

Una specifica attenzione deve essere dedicata al tema del lavoro a distanza, sperimentato in modo massivo "per necessità" negli ultimi mesi che, in prospettiva del suo consolidamento anche oltre la fase emergenziale, necessita di una regolamentazione più articolata sulle condizioni e sulle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa "da remoto", anche tenendo conto di quegli istituti contrattuali attualmente legati al tempo di lavoro ed alla sua articolazione, cui sono correlati specifici compensi, indennità o altri benefici economici. Occorre inoltre valutare compiutamente l'adeguatezza dei sistemi informativi utilizzati dalle amministrazioni per supportare l'integrazione delle postazioni di lavoro da remoto con le applicazioni ed i procedimenti preordinati all'erogazione dei servizi all'utenza.

## **L'attività contrattuale**

### **37.**

Tra le maggiori criticità afferenti alla materia dei contratti pubblici, la Corte dei conti ha più volte posto in evidenza, da un lato, la iper-regolamentazione del settore, dall'altro, le continue e puntuali modifiche normative che rendono difficile il consolidamento di uno stabile e chiaro substrato regolatorio, sul quale gli operatori possano fare affidamento.

Non di minor peso è il problema connesso all'elevata mole di contenzioso generato in tale materia, diviso tra giudice amministrativo (per la fase di gara), giudice ordinario civile/arbitri (per la fase di esecuzione), giudice contabile (competente sia nella fase di controllo sia con riferimento al giudizio di responsabilità) e, infine, giudice ordinario penale (per l'accertamento e la repressione degli illeciti penali perpetrati in fase di affidamento e esecuzione).

Ai suddetti problemi devono aggiungersi quelli tipici del mercato: esistenza di oltre 39.784 stazioni appaltanti, limitata capacità tecnica di molte di esse, presenza di operatori economici poco rispettosi dell'etica professionale, complessità burocratica, possibilità di "cattura del controllore", con creazione di rapporti di forza non paritari tra i funzionari delle stazioni appaltanti e gli operatori economici, infiltrazioni criminali, pratiche corruttive.



**38**

Il disegno codicistico originario prevedeva da un lato, gli istituti di derivazione comunitaria, dall'altro, quelli conseguenti all'attuazione della legge di delega.

Fin dall'emanazione del Codice, ampio dibattito è stato riservato alla definizione della natura giuridica e della collocazione nella gerarchia delle fonti del diritto dei provvedimenti (ministeriali e dell'ANAC) volti a dare attuazione alle disposizioni codicistiche. Anche in ragione della complessità delle questioni nascenti dall'inquadramento giuridico di tali atti, il Governo, con il successivo decreto-legge c.d. sblocca cantieri, ha operato una scelta diversa, riconducendo tutti i provvedimenti attuativi del Codice all'interno di un nuovo emanando regolamento di attuazione.

**39.**

Nonostante la sua non lontana promulgazione, il Codice (d.lgs. n. 50/2016) deve considerarsi un provvedimento in continuo mutamento: le critiche ricevute, soprattutto sotto il profilo della chiarezza espositiva, ne hanno accompagnato la nascita e causato numerosi e continui interventi di modifica, anche al fine di tentare di garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del tessuto normativo. Limitandoci agli interventi più recenti, occorre ricordare le modifiche introdotte nel 2018 con il decreto-legge c.d. "Semplificazioni" (DL 14 dicembre 2018, n. 135) e con la legge di bilancio (legge 30 dicembre 2018, n. 145) e, nel 2019, con il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", c.d. "sblocca-cantieri" e la successiva legge di conversione n. 55 del 14 luglio 2019, nonché talune disposizioni della legge di bilancio per il 2020 (legge 160 del 27 dicembre 2019) e, infine, minimali innovazioni contenute nella decretazione d'urgenza connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

**40.**

Di indubbio interesse sull'andamento del mercato dei contratti pubblici sono i dati provenienti da CONSIP, la centrale acquisti della Pubblica amministrazione italiana.

Nel corso dell'ultimo triennio, l'importo delle gare pubblicate è quasi raddoppiato (da 6,7 miliardi nel 2017 a 12,5 nel 2019); l'importo di quelle da aggiudicarsi secondo il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, inizialmente inferiore a quello delle gare è aumentato, raggiungendo i 7,7 miliardi, contro i 4,8 miliardi delle altre.

Peraltro, tali elementi di valutazione non si riscontrano laddove si guardi alle aggiudicazioni che presentino, invece, andamenti esattamente opposti degli importi sia con riferimento al dato complessivo delle gare, sia in relazione al dettaglio dei criteri di aggiudicazione.

**L'attività di controllo della Corte dei conti****41.**

Uno sguardo d'insieme sull'attività svolta dalle diverse articolazioni della Corte nell'esercizio della funzione di controllo non può che prendere le mosse dalla consapevolezza dell'unitarietà dell'attività della Corte medesima, quale garante dell'equilibrio economico-

finanziario dell'intero settore pubblico e della corretta gestione delle complessive risorse collettive.

Tale unitarietà trova un punto di sintesi nelle funzioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo, alle quali spetta - tra l'altro - ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, il compito di indicare il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione ed i criteri metodologici di massima, la risoluzione delle questioni di competenza tra le varie Sezioni di controllo e delle questioni di massima, nonché la registrazione con riserva degli atti cui la Sezione del controllo di legittimità abbia ricusato il visto (art. 25, T.U. 1214/1934).

Proprio in coerenza con gli indirizzi forniti annualmente dalle Sezioni riunite per l'attività di controllo, appaiono di notevole rilevanza, nel corso del 2019, quei provvedimenti tesi ad assicurare non solo la correttezza formale della gestione delle risorse pubbliche, ma anche la valutazione dei risultati ottenuti nelle diverse politiche pubbliche. Si tratta di un ampliamento dell'arco dei compiti istituzionali che implica, a sua volta, un potenziamento delle metodologie di analisi, degli strumenti conoscitivi e delle strutture impegnate nell'assolvimento di una funzione che sempre più si rivela fondamentale. È, infatti, evidente come, in presenza di spazi finanziari sempre più limitati, sia necessario che l'attività di controllo della Corte dei conti tenda a sottoporre ad attenta verifica gli esiti effettivi dell'azione amministrativa, sia pure con riguardo agli interventi più significativi, ponendo soprattutto a confronto i risultati conseguiti con gli obiettivi programmatici originariamente fissati. Ne consegue la particolare attenzione non solo all'adozione di adeguati indicatori di risultato degli interventi, ma anche alla valutazione delle politiche pubbliche sotto i profili delle eventuali criticità e della comparabilità, anche al fine di rafforzare la percezione dell'importanza e nella proficuità dell'attività di controllo, senza peraltro dimenticare la valutazione dei relativi profili di legittimità.

La necessaria coerenza tra la specifica attività di controllo svolta dalle diverse articolazioni della Corte con il quadro di riferimento programmatico ed i criteri metodologici di massima indicati dalle Sezioni Riunite, giova sia a favorire azioni sinergiche sul piano delle metodologie di indagine, dello scambio di informazioni e dei risultati conseguiti, sia a ricomporre in un'unica e coordinata visione l'intera funzione di indagine, controllo e monitoraggio della finanza pubblica cui la Corte adempie per mandato costituzionale.

È così che emerge, in ambito centrale, l'attività posta in essere dalla Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e relativa ad indagini in settori rilevanti dell'attività amministrativa che consente una conoscenza approfondita degli andamenti operativi e del relativo stato di attuazione, prospettando le misure di autocorrezione necessarie a rimuovere le disfunzioni e le criticità rilevate.

Di grande importanza, sotto altro profilo, si dimostra l'attività della Sezione di controllo sulla gestione degli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria il cui controllo viene effettuato ai sensi della legge n. 259 del 21 marzo 1958 e che si sostanzia nell'esame della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale degli enti controllati, con esito di referto al Parlamento ed investe i principali profili gestionali, tra i quali presentano rilievo quelli inerenti all'organizzazione strutturale, alla consistenza ed ai costi del personale, alle partecipazioni societarie e all'attività negoziale.

Infine, su altro versante, assumono notevole rilievo i controlli di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, che sono volti ad accertare la conformità a legge dei provvedimenti sottoposti a controllo degli Uffici della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri.

## La revisione periodica 2019 delle partecipazioni societarie detenute dai ministeri

### 42.

L'art. 20, comma 1, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (di seguito, anche TUSP), dispone che le Amministrazioni pubbliche elencate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (oltre ai loro consorzi ed associazioni, gli enti pubblici non economici e le autorità del sistema portuale) effettuino annualmente un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. I provvedimenti in parola, in aderenza al comma 3, vanno adottati entro il 31 dicembre di ogni anno, con riferimento alla situazione esistente al 31 dicembre dell'anno precedente (cfr. art. 26, comma 11, TUSP). Il numero delle società partecipate dai 13 ministeri (la Presidenza del Consiglio dei ministri non detiene partecipazioni) risulta pari a 53, in netta prevalenza (43) in capo al Ministero dell'economia e delle finanze (anche se, in alcuni casi, il rapporto contrattuale è intrattenuto con altro Ministero) e con natura di società per azioni (40). L'art. 3 del TUSP prescrive che le PA "*possono partecipare a società anche in forma consortile, costituite in forma di società per azioni o società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa*". Le 53 società sono detenute in prevalenza (n. 39) in via diretta, mentre 14 sono le indirette. Le PA socie, nel definire il processo di revisione, devono considerare anche le partecipazioni indirette detenute "*per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo*", nozione su cui la magistratura contabile ha già avuto modo di soffermarsi. La *ratio* normativa induce a ritenere, altresì, che i piani di revisione societaria debbano effettuare tale ricognizione finché la catena di controllo possa ritenersi non interrotta.

Alcune società (10), tutte detenute dal MEF, risultano quotate in mercati regolamentati e, per tale ragione, non inserite nei provvedimenti di revisione, come, invece, dovrebbe avvenire. In modo analogo, altre società (21) sono state dichiarate di "*diritto singolare*". Anche in questo caso i piani di revisione non hanno previsto azioni di razionalizzazione. Il legislatore, tuttavia, pone solo un limite alla discrezionalità delle PA socie, che, nell'effettuare l'annuale ricognizione, devono tener conto di quanto disposto dalle norme, precedenti e speciali, riferite alle singole società.

I provvedimenti di revisione sono stati adottati, dai vari ministeri, in modo variegato, sia per quanto concerne la competenza all'approvazione che la strutturazione dell'atto. In particolare, sotto il primo profilo, è stata rilevata l'assenza di un comportamento omogeneo in punto di individuazione dell'organo competente (in alcuni casi, all'interno del medesimo ministero). Anche i ministeri che non detengono partecipazioni hanno provveduto ad inviare comunicazioni negative in modo altrettanto variegato. Gli artt. 20 e 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 non individuano, esplicitamente, l'organo interno che deve procedere all'approvazione dei piani di revisione. Tuttavia, essendo espressione della politica che un ministero intende adottare in materia di partecipazioni societarie, dovrebbe essere approvato, essendo accomunato dalla medesima *ratio* prevista per l'alienazione, l'acquisizione o l'effettuazione di operazioni straordinarie, dall'organo di vertice politico-amministrativo (cfr. art. 7, comma 1, TUSP).

L'art. 20 definisce i parametri in base ai quali occorre procedere all'approvazione dei piani di revisione. Dall'analisi è risultato che in due casi la società è priva di dipendenti ed in due con numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; il fatturato medio risulta essere sotto la soglia imposta dalla legge in due casi; il risultato d'esercizio risulta negativo per quattro dei

cinque esercizi in tre. Non sono emerse ipotesi di svolgimento di attività analoghe o simili a quelle espletate da altre società o enti pubblici strumentali né attestati ipotesi di società che presentano necessità di aggregazione, mentre in due casi è emersa la necessità di “*contenimento dei costi di funzionamento*”.

Le società per le quali è stato previsto il mantenimento senza interventi sono 45 (comprese le quotate), mentre per quattro sono state programmate azioni di razionalizzazione (fusione per incorporazione in altra società o cessione) e in altri quattro le procedure di liquidazione sono in corso.

Appare opportuno che, nei piani di revisione, siano esplicitate le motivazioni per le quali si ritiene che il costo del personale non necessiti di interventi di contenimento. Sul punto, va ricordato, altresì, che l’art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016 impone alle amministrazioni socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, per le “*società a controllo pubblico*”. Tuttavia, solo per due società, controllate dal MEF, i provvedimenti in parola risultano pubblicati sul sito internet istituzionale.

L’art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016 dispone che l’organo di amministrazione delle “*società a controllo pubblico*” sia costituito, di norma, da un amministratore unico, salvo delibera assembleare motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa, da trasmettere alla sezione della Corte dei conti competente. Le società esaminate sono, in prevalenza, soggette al controllo, ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, della Sezione Enti della Corte dei conti. Fra le società controllate dal MEF solo la SOSE S.p.A. risulta soggetta al controllo delle Sezioni riunite della Corte dei conti e nella prescritta delibera assembleare ha motivato la conferma di un consiglio d’amministrazione a tre membri. Infine, è emerso che alcune società hanno incrementato i compensi degli organi di amministrazione, mentre l’art. 11 del TUSP ha mantenuto, interinalmente (fino all’approvazione di un decreto ministeriale di ripartizione per fasce delle società a controllo pubblico, non ancora adottato), la limitazione a quanto complessivamente corrisposto nel 2013, ridotto del 20 per cento.

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

### **43.**

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

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

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

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

In attuazione di tale norma, nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2020-2022, è stato pubblicato, in allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, l'elenco delle gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinti per Ministero.

Dal predetto Allegato, la rilevanza del fenomeno emerge con riferimento sia al numero delle gestioni, sia alla consistenza delle risorse gestite.

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

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

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

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

È necessario, pertanto, che le amministrazioni, nella qualità sia di gestori che di vigilanti, individuino specifici indicatori di *output* e di *outcome*, per ciascun fondo gestito fuori bilancio, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione delle finalità indicate dalle leggi istitutive e i tempi di erogazione delle risorse.

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

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

Inoltre, è da evidenziare che risorse non movimentate, pur se giacenti su conti correnti o postali dedicati, assicurano, comunque, ai gestori, sia la possibilità di disporre di liquidità a costo zero, che la retribuzione prevista dalla convenzione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nelle fasi successive al superamento dell'emergenza epidemiologia da Covid-19, occorrerà prestare una particolare attenzione ai fondi di rotazione e, più in generale, alle gestioni fuori bilancio, dal momento che la legislazione emergenziale fa ampio ricorso a detta strumentazione.

## **La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione**

### ***Premessa***

#### **44.**

Nel 2019 sono divenute pienamente operative alcune disposizioni della legge n. 196 del 2009 che incidono sulla assunzione degli impegni di spesa, richiedendo alle Amministrazioni, in un'ottica di potenziamento del bilancio di cassa, di tener conto degli esercizi in cui le obbligazioni divengono esigibili; sono state altresì modificate, in corso d'anno, le norme che regolano i tempi di conservazione dei residui propri e di stanziamento, con effetti già rilevabili dal Rendiconto all'esame. L'attività di adeguamento ha continuato a riguardare una serie di altri temi, che vanno dalla revisione della spesa, al ciclo di programmazione economico-finanziaria, al miglioramento del contenuto delle azioni e delle note integrative al bilancio dello Stato, alla progressiva riconduzione in bilancio delle gestioni operanti presso la Tesoreria statale.

La legge n. 196 del 2009, nell'ambito del processo di costruzione delle previsioni finanziarie e riguardo alla finalità della spesa, articola in tre livelli (missione, programma, azione) la classificazione del bilancio per consentire una conoscenza delle scelte allocative in relazione alle principali politiche pubbliche da perseguire.

Le missioni sono 34, delle quali 17 sono condivise tra più Ministeri ("Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", "L'Italia in Europa e nel mondo", "Difesa e sicurezza del territorio", "Giustizia", "Ordine pubblico e sicurezza", "Soccorso civile", "Competitività e sviluppo delle imprese", "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto", "Infrastrutture pubbliche e logistica", "Comunicazioni", "Ricerca e innovazione", "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", "Casa e assetto urbanistico", "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", "Politiche previdenziali", "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche").

I programmi, rappresentativi di aggregati di spesa con finalità omogenea diretti al perseguimento di risultati e che costituiscono le unità di voto parlamentare, sono 175, di cui 2 condivisi tra tutti i Ministeri: "Indirizzo politico" e "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza".

Rispetto alla legge di bilancio 2018, al fine di meglio rappresentare le attività sottostanti, sono state apportate modifiche alla struttura di alcuni programmi e azioni: in particolare, sono stati ridenominati i programmi "Sostegno al pluralismo dell'informazione" "Politiche abitative e riqualificazione periferie" "Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio" del Ministero dell'economia e delle finanze ed il programma "Diritto allo studio e sviluppo della formazione superiore" del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; è stato soppresso il programma "Federalismo amministrativo" e le relative azioni sono state riallocate sotto il programma "Rapporti finanziari con Enti territoriali". I programmi "Sostegno al reddito tramite la carta acquisti" e "Tutela della privacy" sono invece di nuova istituzione e fanno capo al Dipartimento del tesoro.

Il programma “Sviluppo e competitività del turismo” è stato trasferito dal Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e, in applicazione del decreto-legge del 12 luglio 2018, n. 86, con l’istituzione del Dipartimento del turismo; conseguentemente, i due Ministeri sono stati ridenominati.

Sono 12 i programmi che, pur mantenendo la medesima denominazione, sono stati modificati nei contenuti, per meglio esplicitare le “attività” in essi ricomprese.

Sotto il profilo della classificazione amministrativa della spesa, tutti i centri di responsabilità hanno mantenuto la loro denominazione.

Anche relativamente all’esercizio 2019, alcuni capitoli di spesa sono stati riallocati negli stati di previsione competenti per la politica settoriale, in relazione alle competenze istituzionali dei diversi Ministeri, pertanto, nell’esposizione dei dati contabili, allo scopo di consentire un significativo raccordo con il precedente esercizio finanziario, la Ragioneria generale dello Stato ha elaborato una riclassificazione dei dati di bilancio e di Rendiconto dei precedenti anni, proiettando all’indietro l’impostazione del documento di bilancio per il 2019. Tale riclassificazione è stata condotta con riferimento alle principali voci contabili (stanziamenti iniziali e definitivi di competenza e di cassa, impegni lordi, pagamenti sulla competenza, pagamenti dei residui e pagamenti totali).

La Corte, nel valutare gli andamenti rispetto agli anni precedenti, ha utilizzato i dati così riclassificati.

Al fine di consentire una valutazione degli effettivi movimenti finanziari, derivanti dall’attività gestionale, si è ritenuto di prendere in considerazione, per le analisi dei rendiconti dei Ministeri, la spesa finale primaria al netto di alcune poste contabili.

In termini puntuali, l’aggregato considerato è costituito dalla spesa complessiva al netto delle seguenti categorie economiche: “Interessi passivi e redditi da capitale” (cat. IX), “Poste correttive e compensative” (cat. X), “Ammortamenti” (cat. XI), “Acquisizioni di attività finanziarie” (cat. XXXI), “Rimborso delle passività finanziarie” (cat. LXI), nonché la missione 34, “Debito pubblico” e il programma 29.005, “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d’imposte”.

Sotto il profilo editoriale, infine, anche quest’anno le Relazioni sui singoli Ministeri presentano una struttura espositiva comune e sono accompagnate ciascuna da un omogeneo apparato di tavole allo scopo di agevolarne la lettura.

Un prima parte dell’esposizione è dedicata alla ricostruzione delle risorse finanziarie assegnate, all’esposizione degli obiettivi che l’Amministrazione intendeva perseguire e all’analisi della gestione finanziaria. Segue una disamina dei risultati ottenuti da ciascuna Amministrazione attraverso la gestione dei principali programmi di spesa, sulla base degli eventuali indicatori di contesto e di impatto, individuati dalle stesse Amministrazioni.

Nell’ultima parte, infine, ciascuna relazione contiene un primo sguardo sulle previsioni per l’esercizio 2020: alle principali modifiche apportate con la manovra annuale, si accompagna la diversa impostazione per l’anno in corso, nonché le occorrenze legate all’emergenza sanitaria che ha colpito il Paese.



### *Presidenza del Consiglio dei ministri*

#### **45.**

Il bilancio di previsione e il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM) presentano una struttura ormai consolidata che, pur connotata da un'ampia flessibilità, offre una rappresentazione contabile coerente con le logiche sottese alla gestione del bilancio statale.

Nell'esercizio 2019, l'ordinamento contabile della PCM ha recepito, con l'art. 19 del dPCM 22 novembre 2010, il nuovo criterio di imputazione contabile dell'atto di impegno, codificato dall'art. 34 della legge n. 196 del 2009, in attuazione del principio di competenza finanziaria "potenziata", con alcune ipotesi di deroga funzionali a garantire elasticità alla gestione del bilancio.

Le scelte sull'entità delle risorse finanziarie destinate - in sede di bilancio di previsione - alla PCM risultano già predeterminate in sede legislativa ed ammontano, per l'esercizio 2019, a circa 2,1 miliardi, in aumento rispetto agli esercizi 2017 e 2018.

Le variazioni, di competenza e di cassa, intervenute in corso di esercizio, sono state pari a circa 4,4 miliardi, di cui circa 2 miliardi provenienti dal bilancio dello Stato, circa 53 milioni da restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari, e circa 2,3 miliardi da avanzo di esercizio 2018. Pertanto, gli stanziamenti finali, iscritti sui capitoli di spesa del bilancio della Presidenza, ammontano a circa 6,5 miliardi, di cui per circa 1,3 miliardi mediante utilizzo dell'istituto del riporto (art. 11 dPCM 22 novembre 2010).

Rispetto agli stanziamenti iniziali, le variazioni intervenute in corso di esercizio per le spese in conto capitale sono state pari a circa 2,5 miliardi, mentre quelle effettuate per le spese correnti pari a circa 1,8 miliardi.

Gli impegni assunti nell'esercizio ammontano a circa 3,4 miliardi e i pagamenti effettuati raggiungono poco più di 3 miliardi. Restano da pagare circa 371,3 milioni confluiti in conto residui, mentre l'importo complessivo delle disponibilità non impegnate al 31 dicembre 2019 ammonta a circa 3,1 miliardi, costituendo, unitamente ai maggiori accertamenti di entrata, l'avanzo di esercizio del 2019 (art. 10, comma 1, dPCM 22 novembre 2010).

Con riferimento agli indicatori finanziari, nel 2019 - rispetto agli esercizi 2017 e 2018 - si è confermato il trend in lieve diminuzione della capacità di impegno (che passa dal 71,68 per cento del 2017, al 60,26 per cento del 2018 al 59,59 per cento del 2019) ed il progressivo aumento, invece, della correlata capacità di pagamento (che passa dal 61,05 per cento del 2017, al 73,71 per cento del 2018, all'89,12 per cento del 2019).

In base all'analisi per macroaggregati, gli interventi e le spese in conto capitale si attestano all'85,64 per cento del totale delle risorse impegnate, mentre quelle relative al funzionamento hanno interessato il 12,63 per cento.

Analizzando la composizione delle spese correnti, le spese per il personale - in termini di impegni - sono state pari a circa 241 milioni, in diminuzione di circa 11 milioni rispetto all'esercizio 2018, le spese per beni e servizi ammontano a circa 190 milioni, con una diminuzione di circa 22 milioni rispetto all'esercizio 2018; le spese per interventi sono state pari a circa 808 milioni, in aumento di circa 32,4 milioni rispetto all'esercizio 2018 (pari a circa 776 milioni). Anche le spese in conto capitale risultano in aumento, passando da circa 1 miliardo del 2018 a circa 2,1 miliardi del 2019.

I versamenti all'entrata dello Stato e a favore degli altri enti (in termini di stanziamenti definitivi di competenza) ammontano a circa 59 milioni, di cui circa 8,1 milioni versati nel 2019 e circa 50,8 milioni pagati, in conto residui, nel mese di gennaio 2020.

Sotto il profilo organizzativo, la Presidenza del Consiglio dei ministri, oltre all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento nell'azione di Governo direttamente intestate dalla Costituzione (art. 95), ha continuato ad accentuare il proprio ruolo di amministrazione attiva, confermando la gestione diretta nei tradizionali settori, cui si sono aggiunti nuovi programmi di spesa, tra cui quelli in materia di sostegno allo sviluppo sostenibile.

Il sistema di organizzazione amministrativa ed ordinamentale della Presidenza del Consiglio dei ministri ha registrato un ampliamento nel corso dell'esercizio 2019, per effetto sia dell'istituzione, con dPCM 15 febbraio 2019, di una nuova struttura di missione denominata "InvestItalia" e finalizzata a supportare le attività di coordinamento ed indirizzo politico e amministrativo del Governo in materia di investimenti pubblici e privati, sia dell'istituzione, con dPCM 19 giugno 2019, del Dipartimento per la trasformazione digitale che, in attuazione del disposto dell'articolo 8 del decreto legge n. 135 del 2018, convertito dalla legge n. 11 del 2019, è stato chiamato, con decorrenza dal 1° gennaio 2020, a svolgere le funzioni già attribuite al Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale. Le attività assegnate alla struttura di missione "InvestItalia", che nel 2019 non erano ancora pienamente operative, potrebbero risultare di particolare rilevanza nell'attuale momento congiunturale negativo.

Sempre sul piano organizzativo si iscrive anche l'introduzione, con dPCM 21 ottobre 2019, del nuovo "Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità", articolato in un Servizio di livello dirigenziale non generale, ed introdotto in seguito al dPCM 4 ottobre 2019, che confermava, sino al 31 dicembre 2019, la struttura di missione per le politiche in favore delle persone con disabilità.

Le principali funzioni di impulso e coordinamento continuano a ricondursi, nel 2019, alle politiche di coesione, agli indirizzi della programmazione economica, all'organizzazione amministrativa.

Per le politiche di coesione, devono segnalarsi le funzioni perseguite dall'apposito Dipartimento avvalendosi, in particolare, della società *in house* Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti S.p.A. – Invitalia con la quale è stato sottoscritto, in data 28 giugno 2019, un secondo atto aggiuntivo alla convenzione del 14 settembre 2015 (con assegnazione di risorse per 2,8 milioni per l'attività di assistenza tecnica alla misura "Strategia Nazionale Aree Interne").

La società Invitalia è, inoltre, soggetto attuatore sia della misura di sostegno in favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno denominata "Resto al Sud" (estesa dal d.l. 24 ottobre 2019 n. 123, convertito dalla legge 12 dicembre 2019, n. 156. Alle Regioni colpite da eventi sismici e dalla legge di bilancio 2019 anche ad attività libero-professionali ed a beneficiari sino a 45 anni), sia del "Fondo Imprese Sud".

Le attività assegnate alla Cabina di regia Strategia Italia hanno condotto, nel corso del 2019, all'adozione del Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (*ProteggItalia*).

Le politiche di coesione, per la chiusura del ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 (FESR e FSE), registrano, alla data del 31 dicembre 2019, il pagamento del saldo finale per 42 programmi operativi su 58, per un importo complessivo, domandato per i 42 programmi chiusi, di circa 14 miliardi.

Il ciclo di programmazione 2014-2020 presenta un incremento della certificazione di spesa, rispetto al precedente esercizio, di circa 5,4 miliardi, attestandosi a 15,2 miliardi e raggiungendo

un livello di spesa complessiva pari al 28,5 per cento del totale delle risorse programmate per l'importo di 53,3 miliardi e definite da 51 programmi operativi FESR e FSE, di cui 12 programmi operativi nazionali e 39 programmi operativi regionali.

Quanto alla programmazione delle risorse del fondo per lo sviluppo e coesione 2014-2020, inizialmente determinate dalla legge n. 147 del 2013 in 54,81 miliardi, rifinanziate dalla legge di bilancio 2018 per un importo di 5 miliardi, le risorse, con la legge di bilancio 2019, sono state ulteriormente elevate per 4 miliardi.

Particolare rilievo assume, al riguardo, l'art. 44 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, finalizzato ad accelerare la spesa di ciascuna amministrazione titolare di risorse a valere sul FSC e che ha assegnato all'Agenzia di coesione territoriale, direttamente vigilata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, il compito di procedere, d'intesa con le amministrazioni interessate, ad una riclassificazione degli strumenti programmatori per sottoporre all'approvazione del CIPE, un piano operativo, per ogni amministrazione, denominato "Piano sviluppo e coesione".

Nell'ambito della programmazione e coordinamento della politica economica, un ruolo centrale verso la promozione degli investimenti pubblici è stato svolto dal CIPE che, nel corso del 2019, ha adottato 87 delibere; tra queste si segnalano 32 nel settore infrastrutture, 32 sul fondo di sviluppo e coesione, 6 in materia di sanità, 7 in tema di ricostruzione post sisma in Abruzzo.

Anche nell'esercizio 2019, l'attività di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica ha assunto un ruolo rilevante in molti settori di attività che spaziano dagli interventi di semplificazione e di sviluppo della digitalizzazione, che si avvale anche delle risorse comunitarie del nuovo PON "Governance e Capacità istituzionale", alle politiche del personale pubblico sotto l'aspetto, in particolare, dei sistemi di valutazione della *performance*, oggetto, nel corso dell'esercizio, di una specifica analisi volta a verificare il livello di attuazione dei contenuti delle disposizioni normative vigenti, nonché il livello di adeguamento agli indirizzi metodologici contenuti nelle linee guida.

Tra le politiche attive tradizionalmente affidate alla PCM, particolare rilevanza rivestono le funzioni assegnate alla Protezione civile, anche alla luce del nuovo quadro normativo dettato dal d.lgs. n. 1 del 2018. Nell'esercizio 2019, sono state trasferite risorse pari a circa 3 miliardi, in netto aumento rispetto agli 1,8 miliardi assegnati nel 2018. Alla luce della diffusione pandemica del Covid-19, sopravvenuta nei primi mesi del 2020 (e tutt'ora in atto), il Dipartimento è chiamato a svolgere una funzione essenziale al fine di coadiuvare l'azione di Governo nel fronteggiare tale situazione di straordinaria necessità. Conseguentemente, non è possibile effettuare un confronto prospettico con l'esercizio 2020, considerando le consistenti variazioni in aumento necessitate dallo stato di emergenza in atto.

Relativamente al Dipartimento Informazione e Editoria, le somme complessivamente assegnate nell'esercizio 2019 sono state pari a circa 300 milioni, in leggero decremento rispetto al dato relativo all'esercizio 2018 (pari a circa 318 milioni). Alla luce del consistente contenzioso, in alcuni casi esitato in accordi transattivi di consistente importo, si è rilevata la necessità di efficientare la gestione della fase attuativa delle misure di incentivazione (diretta ed indiretta), previste dalla normativa di settore.

Per quanto riguarda gli interventi in materia di sport, con la legge di bilancio 2020 è stato disposto che le risorse del Fondo «Sport e Periferie» - inizialmente trasferite alla società Sport e salute S.p.A. - siano assegnate all'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che subentra nella gestione del Fondo.

## *Ministero dell'economia e delle finanze*

### **46.**

Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) partecipa alla gestione di 23 delle 34 missioni complessive del bilancio dello Stato, di cui 17 in condivisione con altri Ministeri e sei di propria esclusiva competenza. Alla luce del ruolo centrale svolto dal MEF nella gestione del bilancio pubblico, lo stato di previsione della spesa presenta un'articolazione complessa, composta da 55 programmi.

Nel 2019, l'ammontare complessivo di risorse che compongono lo stato di previsione del MEF, in termini di stanziamenti definitivi, raggiunge il livello di 584,5 miliardi, coprendo il 67,1 per cento del totale della spesa statale (871 miliardi). La quota principale delle risorse del Ministero, circa il 51,4 per cento, risulta allocata sulla missione 34 "Debito pubblico". Per la restante parte gli stanziamenti si qualificano in prevalenza come meri trasferimenti (138,2 miliardi), molti dei quali ad altre Amministrazioni pubbliche, sia di parte corrente (pari a 133,4 miliardi, ovvero circa il 22,8 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero), sia di parte capitale (pari a 4,8 miliardi in termini di stanziamenti definitivi di competenza, corrispondenti allo 0,8 per cento di quelli del Ministero).

Oltre i quattro quinti (86 per cento) degli stanziamenti definitivi sono accentrati su tre missioni: la 34 "Debito pubblico" (51,4 per cento), la 3 "Rapporti finanziari con le autonomie territoriali" (18,7 per cento), e la 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica" (15,8 per cento). Confermando una caratteristica allocativa già riscontrata negli scorsi esercizi, si rileva come ben 18 delle restanti missioni presentino stanziamenti inferiori al 2 per cento del totale; tale circostanza richiede di valutare interventi di razionalizzazione della struttura dello stato di previsione, nella prospettiva di migliorarne la significatività.

In linea con l'approccio seguito nei precedenti anni, ai fini della presente relazione, gli aggregati contabili del Ministero sono analizzati secondo un criterio consistente, in sostanza, nel depurare la spesa complessiva delle poste riguardanti il debito pubblico e altre partite finanziarie, correttive e compensative. Ciò, per il MEF, porta a considerare un aggregato molto più ristretto di spesa pari, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, a 198,3 miliardi nel 2019 (197,8 miliardi nel 2018), a fronte dei 584,5 miliardi (575,5 miliardi nel 2018) "non depurati" ed inclusivi, quindi, di 300,6 miliardi (295,5 miliardi nel 2018) afferenti alla missione 34 "Debito pubblico" e di ulteriori 85,6 miliardi (82,3 miliardi nel 2018) riferibili alle altre poste escluse.

Nel 2019, i summenzionati 198,3 miliardi di stanziamenti definitivi rappresentano un incremento dello 0,3 per cento rispetto al 2018; nel confronto con gli stanziamenti iniziali, le variazioni intervenute in corso d'anno hanno determinato una contrazione delle risorse del 3,5 per cento rispetto al dato iniziale (205,5 miliardi).

A fine anno, gli impegni di competenza ammontano a 182,5 miliardi e rappresentano il 92 per cento degli stanziamenti. I pagamenti in conto competenza sono stati pari a circa 176,8 miliardi, con un incremento del 3,8 per cento rispetto al 2018. Una variazione in aumento del 3,6 per cento concerne i pagamenti totali (inclusivi della gestione di competenza e di quella dei residui) che si attestano a circa 198,9 miliardi.

Con riguardo alla gestione dei residui, in conseguenza dell'applicazione del nuovo criterio di competenza per l'imputazione degli impegni, nonché in virtù anche dell'aumento dei pagamenti, lo *stock* delle poste passive registra una consistente riduzione (-10 per cento) a fine 2019, attestandosi a 56,9 miliardi, prevalentemente riconducibili ai programmi 28.4 "Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli

squilibri socio-economici territoriali” (circa 25,3 miliardi) e 3.6 “Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria” (circa 18,3 miliardi). I residui passivi formati nell’anno in esame ammontano complessivamente a circa 18,4 miliardi, di cui circa 12,7 di stanziamento e 5,7 propri.

Alla luce della complessa struttura dello stato di previsione del MEF, l’analisi condotta si è concentrata sulle missioni di specifica competenza ed in particolare sui programmi la cui realizzazione risulta maggiormente legata alle priorità politiche poste nell’atto di indirizzo e nella direttiva ministeriale (e dunque agli indirizzi strategici nella disponibilità del MEF). Seguendo tale linea di analisi e facendo rinvio alla relazione sulla gestione del patrimonio per le considerazioni sul debito pubblico, si è ritenuto di soffermare l’attenzione sulla Missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, sul programma 9 “Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità” della missione 11 “Sviluppo e competitività delle imprese” e sulla missione 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica”, concentrandosi su tre suoi programmi (Programma 3 “Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali”; Programma 4 “Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario”; Programma 6 “Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari”).

In termini di risorse stanziate in via definitiva, per la citata missione 11 si registrano dotazioni pari a 18,4 miliardi, in diminuzione (-7,1 per cento) rispetto a quelle del 2018; per le missioni 3 e 29, invece, gli stanziamenti risultano di 106,5 e 10,8 miliardi, in crescita, rispettivamente, dell’1,1 e del 4,4 per cento rispetto a quelli dell’anno precedente.

Quanto al programma 9 della missione 11, gli interventi di sostegno alle imprese tramite il sistema della fiscalità si articolano su 15 azioni, sulla base di criteri aggregativi fondati sul settore e sulla categoria di beneficiari. In particolare, per le misure per le quali è stata prevista la modalità di fruizione attraverso il meccanismo del credito d’imposta utilizzabile in compensazione, i dati forniti dal MEF mostrano, nel 2019, un livello di impiego di circa 7,8 miliardi, in riduzione rispetto all’anno precedente (8,3 miliardi). In termini di importi compensati, l’incidenza maggiore si registra per gli interventi legati al sostegno alle attività di ricerca e sviluppo (43 per cento), a quelle in favore del settore dell’autotrasporto (18 per cento), alle agevolazioni fiscali a favore di particolari aree territoriali (15 per cento) e del settore creditizio e bancario (15 per cento). In termini di numero dei soggetti che accedono alle compensazioni, la categoria con maggior peso è quella delle agevolazioni fiscali a favore di imprese ed enti commerciali (35 per cento). Con specifico riguardo ai crediti di imposta rientranti nel Piano Impresa 4.0, quello relativo alle attività di ricerca e sviluppo è stato utilizzato da 31.504 beneficiari, per importi pari a 3,3 miliardi, in aumento rispetto all’anno precedente sia con riguardo agli importi (+23 per cento a fronte di 2,7 miliardi del 2018) sia con riguardo ai beneficiari (+19 per cento a fronte di 26.517 fruitori del 2018). Quanto al credito d’imposta Formazione 4.0, i dati del MEF mettono in luce che, nel 2019, lo stesso è stato utilizzato da circa 605 soggetti, in larga prevalenza imprese, per compensazioni complessivamente pari a circa 23 milioni.

In merito agli ambiti di intervento del Corpo della Guardia di Finanza, rappresentati all’interno del programma 3 della missione 29, dei 48 piani operativi eseguiti nel 2019, 21 hanno riguardato il contrasto all’evasione, all’elusione e alle frodi fiscali, 17 il contrasto alla criminalità economica e finanziaria e 10 il contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica. Nel complesso, in attuazione dei predetti piani, nel corso del 2019, sono stati eseguiti 721.915 interventi di polizia finanziaria e 362.622 interventi di polizia economica per un totale di 1.084.537 interventi. Con riferimento all’obiettivo strategico di prevenzione e contrasto alla criminalità economico

finanziaria di ogni genere, si registra il pieno conseguimento degli obiettivi operativi dotati di indicatore di attuazione di carattere predeterminato.

Sul fronte finanziario, anche il 2019 ha visto il Ministero impegnato, per i profili di competenza, nella gestione delle crisi bancarie. In dettaglio, nel corso dell'anno, l'evoluzione della situazione di Banca Carige S.p.A. – Cassa di risparmio di Genova e Imperia, posta in amministrazione straordinaria, ha richiesto l'intervento dei soci privati e dello Stato. Al riguardo, è stata concessa la garanzia pubblica – incondizionata, irrevocabile e a prima richiesta – sulle passività finanziarie della Banca Carige. L'aumento di capitale per l'importo di 700 milioni, deliberato autonomamente dall'assemblea dei soci della banca, ha, invece, escluso la necessità di uno specifico intervento finanziario dello Stato; le risorse conseguentemente rese disponibili sono state reindirizzate, tra l'altro, all'aumento di capitale di AMCO S.p.A. (si tratta della società di *asset management*, già SGA S.p.A.), al fine di consentire a quest'ultima un ampliamento – da 24 a 40-50 miliardi - degli attivi gestiti nell'ambito della propria attività nel campo del *full service credit management*.

In merito al fenomeno dei *non performing loans*, sono proseguiti gli interventi tesi a ridurre l'incidenza nei bilanci degli intermediari bancari, in particolare attraverso l'implementazione dello schema denominato “Garanzia cartolarizzazione sofferenze – GACS”, ulteriormente esteso per 24 mesi. Secondo quanto riferito dal Ministero, nei tre anni di operatività dello schema, l'ammontare lordo di sofferenze oggetto di cartolarizzazione risulta pari a poco meno di 50 miliardi e il valore nominale della *tranche senior* assistita dalla garanzia pubblica è pari a circa 10 miliardi. Anche per effetto dello schema GACS, dal dicembre 2015 a giugno 2019, nel settore bancario il rapporto tra esposizioni nette per crediti deteriorati e totale dei finanziamenti (*NPL ratio*) si è più che dimezzato, passando dal 9,7 per cento al 4 per cento e liberando, in tal modo, risorse utilizzabili per il finanziamento dell'economia reale.

Nell'ambito del programma 6, è proseguita l'implementazione della piattaforma applicativa unica a supporto del processo di gestione del debito pubblico (GEDI), con attività prevalentemente tese verso due obiettivi: il monitoraggio dei rischi, con riferimento sia al portafoglio derivati che al debito complessivo e la gestione dei contratti di garanzia bilaterale (“*collateral*”). Secondo le valutazioni del Ministero, nella reportistica istituzionale relativa al debito centrale domestico, la piattaforma GEDI ha raggiunto, nella maggior parte delle casistiche utilizzate, gli *standard* di affidabilità necessari per poter essere utilizzata ai fini della pubblicazione di statistiche relative ai titoli di Stato. Con riferimento al modulo del Debito locale, nel 2019, è stata definita l'attività funzionale alla sostituzione, nel 2020, del sistema attualmente in essere (Sistema CEAM).

Nel 2020, gli stanziamenti iniziali fanno registrare, rispetto al 2019, un incremento di spesa di circa 6 miliardi (2,9 per cento), legato alla variazione positiva della spesa di parte corrente (per circa 7,6 miliardi), solo parzialmente compensata dalla contrazione di quella di parte capitale (circa 1,6 miliardi). Tuttavia, la gestione finanziaria 2020 risentirà, in misura rilevante, dell'impatto della crisi sanitaria e delle misure legislative adottate per farvi fronte, i cui effetti non sono, allo stato, pienamente valutabili.

In particolare, sull'allocazione delle risorse del MEF disposta dalla legge di bilancio hanno inciso i successivi provvedimenti emergenziali, in particolare i decreti-legge 18 e 23 del 2020, emanati per fronteggiare la crisi sanitaria. In dettaglio, tra le principali misure tese a salvaguardare il tessuto produttivo a fronte del blocco delle attività e della conseguente crisi di liquidità, vanno richiamati gli interventi di rafforzamento del sistema delle garanzie pubbliche e, con particolare riferimento alle competenze del MEF, quelli in favore delle imprese di medio-grandi dimensioni,

che non hanno accesso al Fondo di garanzia per le PMI. In dettaglio, per queste ultime, le garanzie pubbliche sono concesse tramite Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (mediante costituzione di un fondo di 500 milioni nello stato di previsione del MEF) e SACE S.p.A., della quale viene contestualmente rivisitata la *governance*, attribuendo al MEF un ruolo rilevante nell'indirizzo delle scelte societarie. Le dimensioni delle garanzie delegate a SACE S.p.A. raggiungono complessivamente i 200 miliardi, a fronte delle quali viene costituito uno specifico fondo nello stato di previsione del MEF di 1 miliardo nel 2020. Gli interventi di sostegno sono stati ulteriormente ampliati dal d.l. n. 34 del 2020 che, all'art. 31, ha previsto a tal fine un incremento di stanziamenti di 30 miliardi.

### *Ministero dello sviluppo economico*

#### **47.**

Nel corso del 2019 hanno trovato conferma le competenze del Ministero dello sviluppo economico (MISE) in settori centrali per lo sviluppo economico e per la competitività del settore produttivo italiano, articolate su 25 obiettivi, oggetto di monitoraggio attraverso 67 indicatori, prevalentemente di impatto (*outcome*) e di risultato (*output*). Nell'anno, sul Ministero hanno inciso due importanti interventi di riorganizzazione. Il primo, adottato con la procedura semplificata dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 86/2018, ha operato una razionalizzazione delle strutture, determinando la riduzione del numero di direzioni generali, da quindici a dodici. Il secondo intervento riflette, invece, le disposizioni del d.l. n. 104/2019, le quali hanno previsto il passaggio al MAECI delle funzioni esercitate dal MISE in materia di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internalizzazione del sistema Paese, con conseguente trasferimento, nel 2020, della competente Direzione generale per il commercio internazionale.

Sotto il profilo finanziario, gli stanziamenti iniziali di competenza del 2019 sono stati pari a circa 4,4 miliardi. Nell'anno sono, poi, intervenuti consistenti apporti, nella misura di 1,7 miliardi, per un totale di 6,1 miliardi, determinando un ammontare di stanziamenti finali in aumento del 3,6 per cento rispetto a quelli dell'anno precedente. Resta confermata, anche nel 2019, la forte concentrazione degli stanziamenti nella spesa di parte capitale, pari a 5,2 miliardi (85,6 per cento del totale). A fine anno, gli impegni di competenza ammontano a 4,6 miliardi e rappresentano il 76 per cento degli stanziamenti. I pagamenti di competenza sono stati pari a circa 3,2 miliardi, in aumento rispetto al 2018 di 2,5 punti percentuali. Con riguardo alla gestione dei residui, nel 2019, le poste passive finali, pari a 3,6 miliardi, risultano in aumento rispetto al 2018 (3,4 miliardi).

Nel 2020, gli stanziamenti iniziali registrano, rispetto al 2019, un incremento, in termini di spese finali, di circa 635,9 milioni (senza considerare la riduzione di risorse per il trasferimento al MAECI della missione 16, l'aumento salirebbe a 900 milioni). Tuttavia, la gestione finanziaria 2020 risentirà in misura rilevante dell'impatto della crisi sanitaria e delle misure legislative adottate per farvi fronte, i cui effetti non sono allo stato pienamente valutabili.

La missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" continua ad assorbire la quota principale delle risorse (circa 4,8 miliardi). In tale ambito assumono particolare rilievo il programma "Promozione e attuazione di politiche di sviluppo" (3,1 miliardi), a cui sono da riferire gli interventi per il comparto della difesa e dell'aeronautica, e il programma "Incentivazione del sistema produttivo" (1,5 miliardi). In merito al primo, nell'anno sono stati concessi finanziamenti

per un importo complessivo di 112,5 milioni relativamente al settore aeronautica; sono stati effettuati pagamenti per complessivi 3 miliardi nel comparto difesa e sicurezza nazionale per le iniziative di collaborazione europea EFA, FREMM, TORNADO, NH90.

È proseguita l'attuazione delle agevolazioni fiscali rientranti nel Piano Impresa 4.0. In merito al Credito d'imposta R&S, le modifiche introdotte dalla legge di bilancio per il 2019 risultano aver ridotto l'efficacia agevolativa della misura, valutata attraverso l'indicatore elaborato in ambito OCSE "*implied tax subsidy rate on R&D expenditure*" (passato da 0,09 a 0,04). Le misure del Piano Impresa 4.0 hanno subito rilevanti modifiche per effetto della legge di bilancio 2020, con l'avvio della nuova linea di politica industriale Transizione 4.0. L'efficacia dei nuovi interventi, che potrà essere valutata solo a seguito del necessario periodo di attuazione, richiederà una maggiore stabilità temporale del quadro regolamentare, funzionale ad agevolare l'attività di programmazione e realizzazione degli investimenti da parte delle imprese, in particolare di quelli caratterizzati da maggiori dimensioni e complessità che, più sovente, si articolano su un orizzonte pluriennale.

Nel programma "Incentivazione del sistema produttivo" sono proseguite le azioni orientate al perseguimento degli obiettivi prioritari di sostegno alla ricerca e sviluppo, di supporto agli investimenti fissi, di riequilibrio economico territoriale e di accesso al credito per le PMI. Con specifico riferimento alle iniziative tese all'accumulo di capitale fisso, l'agevolazione "Nuova Sabatini" continua a suscitare l'interesse degli operatori (rispetto alle domande ricevute, al 2 gennaio 2020 risultano emessi decreti di concessione per un importo complessivo di contributo di circa 1,4 miliardi). Sul fronte dell'accesso al credito da parte delle PMI, l'operatività del Fondo di garanzia, nel 2019, è stata caratterizzata dall'entrata in vigore della riforma delle regole di valutazione del merito creditizio delle imprese, ai fini dell'accesso alla garanzia, con il passaggio ad un modello di *rating* fondato sulla stima della probabilità di inadempimento dei prenditori.

Anche per effetto delle nuove regole, nel 2019 il numero di richieste di accesso al Fondo ha registrato una diminuzione del 3,9 per cento rispetto all'anno precedente. Parimenti negativa è risultata la variazione annuale degli importi garantiti (-2,2 per cento), a fronte, tuttavia, di un lieve incremento dei finanziamenti accolti (+0,9 per cento), quale effetto delle nuove regole di valutazione del merito di credito. La capacità di modulare il livello di accantonamenti rispetto all'effettivo *rating* del prenditore ha contribuito ad amplificare il c.d. effetto leva tra somme accantonate (1,2 miliardi) e finanziamenti attivati (19,4 miliardi), passato a 1:16,3 rispetto al dato di 1:15,6 del 2018.

Nel corso del 2020, l'operatività del Fondo di garanzia è stata incisa, in misura rilevante, dai provvedimenti emergenziali, in particolare i decreti-legge 18 e 23 del 2020, emanati per fronteggiare la crisi sanitaria. Questi ultimi, infatti, hanno determinato un ampio rafforzamento del sistema delle garanzie pubbliche quale forma di risposta immediata alla crisi di liquidità che si è abbattuta sulle imprese a causa del blocco delle attività. Per quanto concerne il Fondo di garanzia per le PMI, il complesso degli interventi adottati ha introdotto un regime straordinario fino a fine anno, caratterizzato da una operatività potenziata. Le disponibilità finanziarie del Fondo sono state coerentemente integrate per circa 3,2 miliardi, cui si aggiungono ulteriori 3,95 miliardi derivanti dal d.l. n. 34 del 2020.

Alcune misure introdotte nel 2019, le quali hanno richiesto un articolato iter preparatorio (il Fondo per il progetto di interesse comune europeo sulla microelettronica, il Fondo per lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di intelligenza artificiale, *blockchain* e *internet of things*) non hanno ancora trovato esecuzione finanziaria. Si sottolinea, al riguardo, l'importanza che tali misure, centrali per le politiche di innovazione, siano sollecitamente attuate.



Per quanto concerne l'obiettivo di tutela della proprietà intellettuale, le linee di intervento del Ministero si sono incentrate sia su misure di efficientamento delle procedure amministrative per la registrazione dei marchi, sia su attività, in particolare destinate alle PMI, tese alla valorizzazione economica dei brevetti e dei disegni, nonché all'estensione dei marchi nazionali a livello comunitario ed internazionale. Nel primo ambito va menzionata l'introduzione della procedura veloce di registrazione dei marchi che presentano determinate caratteristiche (c.d. "*fast track*"), con conseguente riduzione dei tempi amministrativi.

In tema di "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" (missione 10), nel 2019 è stato finalizzato il Piano integrato per l'energia e il clima. Dal complesso delle misure in esso previste è atteso un incremento della quota dei consumi energetici lordi coperti da fonti rinnovabili pari al 30 per cento nel 2030, a fronte del 17,78 per cento del 2018. Riguardo alla CO<sub>2</sub>, l'attuazione del Piano dovrebbe consentire di ridurre le emissioni (rispetto al 2005, anno di riferimento convenzionale usato a livello europeo) di quasi il 56 per cento nel settore ETS (*Emission Trading Scheme*) e del 34,6 per cento nel settore ESR (*Effort Sharing Decision*). Al fine di garantire la sicurezza del sistema e l'approvvigionamento di energia elettrica, è stata data attuazione al cd. *capacity market* che prevede una remunerazione accessoria per quei fornitori di capacità elettrica che si impegnano a mantenerla e a metterla, in caso di necessità, a disposizione del sistema. Il beneficio economico netto atteso per il sistema con il *capacity market* è stimato in circa due miliardi all'anno.

In merito alla missione 15 "Comunicazioni", nel 2019 sono proseguite le attività dirette all'attuazione del Piano Strategico Nazionale Banda Ultra Larga. A fine anno, la spesa complessivamente rendicontata da Infratel Italia S.p.A. al Ministero è stata pari a 262,4 milioni, corrispondente ad un livello di avanzamento della spesa del 15 per cento. Un'accelerazione nel percorso di piena attuazione del Piano risulta essenziale per colmare il *gap* italiano rispetto alla media europea in tema di connettività. Riguardo all'attività per lo sviluppo dei servizi 5G, nel corso dell'anno si sono registrati progressi nella diffusione della nuova tecnologia, come testimoniato dal risultato positivo desumibile dall'indicatore DESI relativo al livello di preparazione alla tecnologia 5G, che colloca l'Italia in seconda posizione.

### ***Ministero del lavoro e delle politiche sociali***

#### **48.**

Nel 2019 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato principalmente impegnato nel dare attuazione ai due provvedimenti cardine della legge di bilancio e del successivo decreto-legge n. 4/19: Quota 100 in campo previdenziale e Reddito di cittadinanza (RdC) in campo assistenziale. Nelle politiche del lavoro, prioritario è stato il potenziamento dei Centri per l'impiego (CPI), attraverso il trasferimento di oltre 800 milioni di euro alle Regioni con l'obiettivo di ammodernare, ampliare e rendere funzionali i servizi per il lavoro. In un tale contesto, l'Amministrazione ha proseguito l'attività di indirizzo e vigilanza nei confronti dell'Ispettorato nazionale del lavoro – INL, dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro-ANPAL e dell'Istituto Nazionale per le Politiche Pubbliche-INAPP.

Nell'esercizio, il Ministero ha operato con stanziamenti iniziali pari 134,5 miliardi (+7,1 per cento rispetto al 2018), di cui il 90,8 per cento per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (66 per cento relativi alle Politiche previdenziali). Gli stanziamenti definitivi sono stati

pari anch'essi a 134,5 miliardi (+7,7 per cento rispetto al 2018), trasferiti in massima parte all'INPS per le attività di previdenza e assistenza proprie dell'istituto.

Rispetto al 2018, i residui passivi finali diminuiscono del 52,2 per cento. Ciononostante, essi restano di rilevanti dimensioni (16,7 miliardi), soprattutto in ragione dei ritardi con cui l'INPS rendiconta le spese sostenute per erogare le prestazioni. I residui di nuova formazione ammontano a 2,8 miliardi, in netta diminuzione rispetto al 2018 (erano 21,2 miliardi), mentre aumentano i residui di stanziamento, che sono pari a circa 723,4 milioni (erano 336 nel 2018). La quasi totalità di tale aggregato deriva dal cap. 2230, relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione, in cui sono ricompresi gli ammortizzatori in deroga.

Nell'ambito della gestione delle politiche sociali, il Ministero ha, come di consueto, ripartito e distribuito le risorse finanziarie afferenti a tre dei principali fondi attraverso i quali interviene (Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza-FIA, Fondo per le non autosufficienze-FNA e Fondo nazionale per le politiche sociali-FNPS), risorse che nel 2019 si sono cifrate in poco più di 1 miliardo, in aumento di circa il 28 per cento rispetto all'anno precedente. Gli interventi finanziati con i menzionati fondi continuano ad essere caratterizzati da una certa frammentazione. È da valutare se, accanto all'ormai robusto pilastro assistenziale per il contrasto della povertà assoluta, costituito dall'RdC, non sia opportuno, sul piano dell'efficienza, creare ora un pilastro unico dedicato specificamente al contrasto delle multiformi cause dell'esclusione sociale.

Resta impegno primario del Ministero l'espletamento delle molteplici attività nel campo del Terzo settore. Nel 2019 sono stati emanati molti provvedimenti attuativi del relativo Codice, tra cui le linee guida per la redazione del bilancio sociale sia delle imprese di riferimento (comprese le cooperative sociali) sia degli altri enti del settore tenuti all'adempimento. Rimane peraltro necessario un rafforzamento della capacità programmatica, per indirizzare l'assistenza privata verso settori specifici, non adeguatamente coperti dall'intervento pubblico. Perdurano i ritardi nell'istituzione del Registro unico nazionale delle imprese del terzo settore (RUNTS).

Sul versante pensionistico, l'Amministrazione è stata impegnata a gestire l'attuazione di Quota 100 e delle altre misure di allentamento della normativa di cui alla legge 214/2011, varate con il d.l. 4/2019 così come convertito nella legge 26/2019. Secondo i dati trasmessi alla Corte, al 31 dicembre 2019 risultavano accolte 155.897 domande di pensionamento con Quota 100 (il 69 per cento di quelle pervenute), di cui oltre 43 mila relative a soggetti con 63 anni di età, per il 49 per cento con un'anzianità contributiva superiore a 41 anni, con un importo medio di pensione pari a circa 1.983 euro. L'anzianità contributiva media è risultata di 40 anni, di cui 24 in regime di calcolo retributivo.

Si tratta di risultati al di sotto degli obiettivi di cui alla Relazione tecnica al provvedimento; ciò anche con riferimento agli effetti che la misura avrebbe dovuto conseguire in termini di ricambio generazionale della forza lavoro.

Il comparto delle prestazioni di previdenza obbligatoria rese da istituti privati è stato oggetto di rinnovate analisi tecniche e di bilancio da parte del Ministero; ne è emersa una complessiva sostenibilità di medio-lungo termine. Resta fondamentale che la vigilanza sul sistema della Casse sia rigorosa ed attenta a che le politiche di investimento siano ispirate alla prudenza.

Per quel che riguarda le politiche assistenziali, nel primo anno di vigenza dell'RdC sono state accolte poco più di 1 milione di domande, con complessivi 2,4 milioni di beneficiari coinvolti. L'importo medio mensile del beneficio è risultato pari a 513 euro. Rispetto al precedente programma (Reddito di inclusione), si è registrato un sensibile incremento sia delle persone assistite (erano pari a 1,3 milioni), sia del sussidio erogato (296 euro per nucleo, nel 2018). Secondo elaborazioni proposte dalla Corte nel Rapporto 2020 sul coordinamento della

finanza pubblica, effetti sensibili si sono avuti in termini di riduzione degli indici di povertà e minore concentrazione della distribuzione del reddito (indice di Gini). Di contro, appaiono modesti i risultati in termini occupazionali. Elaborazioni della Corte sui dati micro dell'indagine trimestrale sulle forze di lavoro condotta dall'Istat mostrano che la quota di coloro i quali trovano lavoro tramite i CPI resta modestissima: intorno al 2 per cento.

Sul fronte delle politiche per il lavoro, oltre al coinvolgimento nella gestione del processo di riforma dei CPI, ANPAL ha portato avanti il progetto "Garanzia Giovani"; secondo quanto riferito dall'Amministrazione, si è evidenziato un miglioramento dell'efficacia dello schema, il quale ha visto l'aumento dei soggetti interessati e della percentuale di sbocchi occupazionali (dei 676.016 giovani che hanno concluso un intervento di politica attiva, ne risulta occupato il 54,9 per cento).

Per quel che riguarda i nuovi ammortizzatori sociali introdotti dalla riforma degli anni scorsi, nel 2019 le erogazioni di NASPI (Nuova assicurazione sociale per l'impiego) sono state pari a circa 2,6 milioni.

L'attività di integrazione sociale degli immigrati residenti, cresciuti nel 2019 di poche centinaia, è stata ostacolata dall'aumento della componente non attiva. In un contesto di esigue risorse finanziarie disponibili, l'Amministrazione ha concentrato gli sforzi su specifiche iniziative finalizzate a tutelare le fasce più deboli e in particolare i minori non accompagnati, puntando ad una maggiore correlazione tra politiche del lavoro e politiche di integrazione sociale.

La comparazione degli stanziamenti iniziali per gli esercizi 2019 e 2020 evidenzia un importante consolidamento delle risorse per gli interventi nel campo pensionistico e dell'assistenza (dai 134,5 ai 142,5 miliardi nel 2020), essenzialmente per l'entrata a regime di Quota 100 e RdC; gli 8 miliardi di incremento sono destinati, da un lato, ai programmi per l'assistenza e le pensioni nell'ambito delle missioni 024 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglie" e 025 "Politiche previdenziali" e, dall'altro lato, alla missione 026 "Politiche per il lavoro", in particolare al programma "Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione". Con riguardo alla missione 24, il consolidamento degli stanziamenti è correlato anche con le nuove direttrici che la legge di bilancio per il 2020 ha fissato nel campo delle politiche sociali muovendo verso un più significativo sostegno della genitorialità (bonus asilo nido, ecc.).

A seguito dell'emergenza da Covid-19 e delle misure che si sono rese necessarie per mitigarne gli effetti economici, le risorse finanziarie del 2020 che coinvolgono il Ministero, sono destinate a crescere significativamente, soprattutto per i programmi correlati agli ammortizzatori sociali, all'assistenza alle famiglie e ai lavoratori, alle molte forme di sostegno temporaneo dei redditi. Si ricorda al riguardo che i decreti-legge 18/2020 e 34/2020 hanno complessivamente destinato a vario titolo alle misure per il lavoro 27 e 35 miliardi, rispettivamente in termini di maggiori indebitamento netto e saldo netto da finanziare.

### *Ministero della giustizia*

#### **49.**

Prosegue nel 2019, per il Ministero, il percorso già intrapreso nei precedenti anni, volto a incrementare l'efficienza del servizio "Giustizia", poggiato principalmente su quattro pilastri: l'aumento della pianta organica e la sua progressiva copertura, sia per il personale amministrativo che per quello di magistratura; il completamento del percorso di informatizzazione degli uffici

centrali e periferici e la digitalizzazione del processo (giudizio innanzi al Giudice di Pace e giudizio di legittimità innanzi alla Corte di Cassazione, processo penale); la riforma della procedura civile e penale rivolta all'accelerazione dei tempi del processo e alla semplificazione; la realizzazione in concreto della riforma dell'ordinamento carcerario del 2018.

Per tali fini sono stati stanziati sullo stato di previsione del Ministero iniziali 8.581,2 milioni passati poi a 9.115,9 milioni a stanziamento definitivo, in aumento sul 2018, rispettivamente, del 3,9 e del 2,7 per cento.

La missione Giustizia raggruppa le funzioni istituzionali attribuite al Ministero e ne assorbe la quasi totalità dello stanziamento per un importo di 8.924,8 milioni (il 97,90 per cento dello stanziamento definitivo), in aumento del 6,8 per cento rispetto all'esercizio precedente. Gli impegni di competenza registrano una lieve flessione rispetto all'esercizio precedente (-3,4 per cento), mentre aumentano i pagamenti (+1,5 per cento).

In tale quadro risultano incrementati del 5,1 per cento gli stanziamenti destinati al programma "Giustizia civile e penale" e dell'8,6 per cento quelli a valere sul programma "Amministrazione penitenziaria". In entrambi i casi rimane preponderante la spesa corrente, in specie quella per la categoria "Redditi da lavoro dipendente", che vede uno stanziamento definitivo di 3.030,19 milioni per il primo dei menzionati programmi, e di 2.276,4 milioni per il secondo.

In particolare, l'impulso che si è inteso dare nel 2019 al ricambio del personale si è tradotto nell'autorizzazione all'ampliamento delle piante organiche del personale di magistratura di 600 unità (non è ad oggi emanato il corrispondente decreto) e nell'autorizzazione all'assunzione di n. 1.000 unità di personale amministrativo e di n. 333 unità di personale di magistratura, per una spesa complessiva di 5,20 milioni, con autorizzazione di spesa che, sommata a quella riveniente dagli anni precedenti, avrebbe consentito all'amministrazione della Giustizia di assumere in totale n. 4.895 unità di personale amministrativo e n. 600 unità di personale di magistratura. Tuttavia, nell'anno, sono state assunte soltanto 784 unità di personale amministrativo, a fronte della cessazione di n. 1.148 unità, e 334 unità di personale di magistratura, a fronte della cessazione di 192 unità.

Anche nel settore dell'Amministrazione penitenziaria, si è previsto un aumento di personale di n. 652 unità, cui si è aggiunta la programmata assunzione straordinaria di ulteriori 362 unità di personale di polizia penitenziaria (che si vanno ad aggiungere alle cento previste nell'anno precedente, per un totale di 462 unità), necessarie per fronteggiare il forte incremento della popolazione carceraria, passata da poco più di 52.000 detenuti, al 31 dicembre 2015, ai 60.769 al 31 dicembre 2019. La spesa non incide tuttavia sul bilancio del Dicastero, essendo allocata su un apposito fondo a valere sullo stato di previsione del MEF (art. 1, comma 384 della legge di bilancio per il 2019).

Nel quadro della descritta spinta all'efficientamento del servizio Giustizia non può sottacersi il riassetto organizzativo di cui il Ministero è stato protagonista in corso d'anno, con l'emanazione dei nuovi regolamenti, di organizzazione e dell'Ufficio di diretta collaborazione del Ministro (dPCM nn. 99 e 100 del 19 giugno 2019). È, altresì, in corso, l'elaborazione della normativa di riforma del processo, sia civile che penale, sfociata nell'anno in due disegni di legge a proposta governativa.

Anche in questo caso, i principi ispiratori sono quelli della semplificazione delle procedure e dell'accelerazione dei tempi (senza presunzione di eshaustività si fa riferimento, per il processo civile, tra l'altro, alla riduzione ad unità delle diverse procedure attualmente previste dal codice; per quello penale, alla forte riduzione dei tempi del processo, a partire da quelli delle indagini

preliminari, cui fa da contraltare la riforma di inizio 2019 che detta nuove regole in tema di sospensione del decorso della prescrizione). Tali canoni di celerità dovranno essere verificati e ben ponderati rispetto all'obiettivo di consentire ai giudici l'accertamento della verità e la corretta adozione delle conseguenti misure di legge.

Sulla stessa linea si colloca la progressiva digitalizzazione dell'Amministrazione e del processo. Per il primo aspetto è da segnalare l'operazione volta a realizzare l'interconnessione con la rete delle P.A. (le cui risorse sono allocate tra gli investimenti di parte capitale); per il secondo, la digitalizzazione del processo sia civile che penale è proseguita con l'estensione a tutti i livelli dei depositi telematici, le modalità di firma digitale e certificata degli atti e la formazione dei fascicoli documentali digitali.

I capitoli di spesa interessati ai correlati investimenti a valere sulla parte corrente sono le spese connesse alla gestione del portale per le vendite pubbliche e il Registro delle procedure di espropriazione forzata immobiliare, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione delle crisi. A valere sulla parte capitale la procedura di informatizzazione in senso complessivo. A tale ultimo riguardo, la più importante fonte di finanziamento è a valere sul Fondo Investimenti e sviluppo infrastrutturale di cui all'art. 1, comma 140 della legge n. 232/2016, per l'importo di 193,03 milioni su un totale di 288,9 milioni stanziati.

Si segnala, inoltre, che la digitalizzazione del processo penale trova copertura a valere su fondi europei (digitalizzazione e archiviazione digitale delle intercettazioni nella fase dell'indagine), con finanziamenti iniziali per oltre 17 milioni.

Peraltro, l'implementazione dello strumento processuale informatico ha consentito di padroneggiare per qualche profilo anche l'emergenza sanitaria che ha colpito il Paese nel 2020 realizzando per giudizi caratterizzati da intrinseca urgenza, e quindi ritenuti non sospensibili, il processo civile e penale telematico. Infatti, il rinvio d'ufficio delle udienze e la sospensione dei termini processuale, disposti sin dall'inizio dell'emergenza dal d.l. n. 11/2020 e replicati a più riprese dai successivi decreti-legge dell'emergenza, si sono affiancati alla necessità della trattazione delle cause urgenti o per le quali ritardata trattazione può arrecare pregiudizio alle parti, nonché l'esigenza di ridurre e regolamentare l'accesso ai Tribunali, anche consentendo depositi di atti in via telematica o udienze da remoto. Accanto alla sospensione dei termini processuali merita di essere menzionata l'intervenuta sospensione della prescrizione dei reati per pari periodo, disposta dall'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18/2020, sul quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale con ordinanza del Tribunale di Siena del 21 maggio 2020 per contrasto con il principio di legalità in materia penale, di cui all'art. 25, comma 2, Cost. come declinato dall'art. 2 del c.p., quale principio di irretroattività della legge penale sfavorevole al reo.

Quanto al progetto degli "sportelli di prossimità", di cui si è dato conto anche nella Relazione di accompagnamento al rendiconto 2018, anch'essi finanziati con fondi comunitari, con erogazioni a favore di Regioni ed Enti locali, si evidenzia che l'intento di supporto al cittadino negli affari di giustizia, che con questi si intende perseguire, ha copertura fino alla data del 30 giugno 2023, e che il suo buon fine rimane condizionato ad una programmazione finanziaria della spesa di medio lungo periodo da parte dei menzionati enti. Nella stessa prospettiva di avvicinamento alle esigenze del territorio va intesa, infine, la riorganizzazione degli uffici del Giudice di Pace in corso.

In relazione alla disciplina della pena, la riforma dell'ordinamento penitenziario del 2018 si era proposta di dare impulso alle misure alternative alla detenzione al dichiarato fine di incentivare il profilo rieducativo della pena, distinguendosi l'intervento normativo dell'epoca da quello che aveva fatto seguito alla condanna dell'Italia da parte della CEDU nel 2013 per

violazione dei diritti umani per sovraffollamento delle carceri, che costituiva misura emergenziale volta principalmente alla riduzione della densità abitativa degli istituti di detenzione.

A questo ultimo riguardo, è il caso di ricordare che nel 2019, a fronte dell'aumento del flusso dei detenuti da 58.872 nel 2018 a 60.769 nel 2019, con un aumento di 1.897 detenuti e del mantenimento costante della diaria giornaliera *pro capite* per vitto, l'incremento iniziale dello stanziamento a tal fine destinato, di 117,5 milioni (rispetto ai 100 milioni iniziali del 2018) è stato fortemente ridotto a stanziamento definitivo, a 105,65 milioni (nel 2018 lo stanziamento definitivo era stato a sua volta ridotto, seppure molto lievemente, a 99,66 milioni), con impegni sul capitolo di spesa che risultano di poco aumentati rispetto all'anno precedente (100,7 milioni nel 2019 a fronte di 98,66 nel 2018). Per contro, a partire dal 2021, una volta definito il contenzioso in corso che ha coinvolto la gara di appalto per il servizio, è previsto l'aggiornamento della diaria giornaliera, con stanziamento di circa 130 milioni.

È stato, inoltre, diminuito da 20 ad 8 milioni, nell'ambito dei tagli per la manovra 2019, lo stanziamento destinato all'applicazione della riforma dell'ordinamento penitenziario del 2018, che prevede, tra l'altro, un forte impulso alle attività di istruzione, formazione professionale e lavoro come strumenti per il recupero dei reclusi, insieme alla garanzia di spazi non disumani e di condizioni igieniche e di vita dignitose. Il relativo capitolo fondo, su cui non vengono direttamente assunti impegni o pagamenti, è stato ripartito secondo le esigenze della riforma dell'ordinamento carcerario per il 2019 con appositi decreti di variazione in corso di esercizio.

In questo quadro si sono collocati gli eventi dell'emergenza epidemiologica che hanno interessato il Paese agli inizi del 2020, a seguito dei quali, in considerazione della problematica sanitaria derivante dal sovraffollamento, sono state adottate con decretazione d'urgenza disposizioni eccezionali di detenzione domiciliare e di differimento della pena, successivamente oggetto di interventi di contenimento anche a mezzo del periodico monitoraggio del magistrato di sorveglianza sulla persistenza dei presupposti da effettuarsi in corso di esecuzione. Sono state, altresì, adottate misure volte a consentire la continuità dello svolgimento del servizio giustizia nei casi caratterizzati da specifica urgenza, con differimento delle udienze nei restanti casi (d.l. 10 maggio 2020, n. 29).

### ***Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale***

#### **50.**

Al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero. Il MAECI ha la funzione di assicurare la coerenza delle attività poste in essere dalle singole amministrazioni in ambito internazionale ed europeo con gli obiettivi di politica internazionale del Governo, garantendo l'uniformità di indirizzo ed espletando le necessarie attività di coordinamento. La rete diplomatico-consolare costituita dagli uffici del Ministero nel mondo svolge le funzioni di rappresentanza dell'Italia, fornisce servizi ai cittadini ed alle imprese italiane all'estero e promuove la cultura italiana all'estero, anche attraverso le relative istituzioni scolastiche.

Il confronto tra le priorità politiche 2018 e 2019 evidenzia una sostanziale continuità della politica estera nazionale. In particolare, in ambito europeo, l'impegno italiano si è concentrato nella delicata gestione del recesso del Regno Unito dall'Unione europea e nel negoziato per il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (2021-2027), anche nell'ottica di una gestione europea

condivisa dei flussi migratori. In particolare, il tema delle migrazioni è risultato centrale ai fini del raggiungimento dell'obiettivo del contenimento dei flussi in Europa, della sicurezza e dello sviluppo socioeconomico nelle regioni di origine degli arrivi, in particolare Africa e Medio Oriente. La promozione, attraverso iniziative politico-diplomatiche, della stabilità in Africa e Medio Oriente, in particolare la pace nel Mediterraneo e la stabilizzazione della Libia, si confermano tra le priorità della politica estera italiana.

Con riferimento ai nuovi assetti organizzativi e funzionali dell'Amministrazione, nel corso dell'anno, sono state messe in atto le misure regolamentari ed organizzative conseguenti al trasferimento di competenze in materia di commercio internazionale al MAECI. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 dicembre 2019, ha definito i termini e le modalità di attuazione del sopracitato provvedimento, trasferendo al Ministero, a decorrere dal 1° gennaio 2020, le risorse umane, strumentali e finanziarie precedentemente assegnate al Ministero dello sviluppo economico.

L'impegno italiano in favore di un aumento dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) è stato confermato nel DEF 2019, pur in presenza, nel 2018, di una flessione delle risorse destinate a tale obiettivo (0,25 per cento) rispetto al 2017 (0,30 per cento).

Secondo i dati preliminari trasmessi al Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nel mese di aprile 2020, l'ammontare dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) comunicato dalle Amministrazioni pubbliche italiane per l'anno 2019 è pari a 3.434,02 milioni, corrispondente allo 0,19 per cento del Reddito nazionale Lordo (RNL).

Tra i programmi di competenza del Dicastero si rileva che il programma "Cooperazione allo sviluppo", in corso di esercizio, ha registrato uno stanziamento definitivo di 1,197 miliardi, in calo rispetto agli 1,286 miliardi registrati a chiusura dell'anno precedente.

Per quanto riguarda "i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" del programma, sul totale trasferito di 530 milioni assumono rilevanza i tre capitoli che attribuiscono risorse all'Agenzia italiana di Cooperazione allo Sviluppo (AICS), per un totale di 528 milioni a chiusura dell'esercizio. Nel corso del 2019 l'attività di indirizzo del Ministero nei confronti dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo Sviluppo è stata condotta essenzialmente sulla base delle priorità geografiche e settoriali contenute nel Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2017-2019, che ha confermato, fornendo alcuni aggiornamenti, le linee strategiche dell'azione della cooperazione italiana, le modalità di intervento e gli strumenti di finanziamento già individuati nel triennio 2016-2018.

È stata inoltre rinnovata la Convenzione, valevole per il triennio 2019-2021, tra il Ministro e il direttore dell'Agenzia, firmata il 12 luglio 2019, che ha fissato i nuovi obiettivi dell'Agenzia e rafforzato le modalità di verifica dei risultati annuali.

Lo stanziamento, di circa 2,8 miliardi, riportato nello stato di previsione del Ministero, ha raggiunto circa 2,97 miliardi a chiusura di esercizio, con una diminuzione del 3,2 per cento rispetto al 2018, in cui lo stanziamento definitivo era di 3 miliardi, evidenziando un arresto nella crescita delle risorse rispetto agli anni precedenti. Alla missione 4, "Italia in Europa e nel mondo" sono collegate le priorità politiche di maggior impatto che ricevono il 97 per cento delle risorse stanziare.

Nel 2019 il Ministero ha impegnato 2,82 miliardi, e ha pagato sulla competenza 2,69 miliardi (di cui 2,62 per la sola missione 4). I pagamenti totali, comprensivi dei pagamenti sui residui, ammontano a 2,83 miliardi. Nel complesso la gestione evidenzia, sulla base del dato dell'impegno di competenza (che ammonta a 2,71 miliardi), una capacità di impegno del 91,36

per cento, in leggera diminuzione rispetto all'esercizio precedente (92,69 nel 2018), e una capacità di pagamento (velocità di gestione della spesa) del 99,23 per cento, in netto miglioramento rispetto al 2018 dove l'indicatore segnava il 95,79 per cento.

Nel 2019 si registra una lieve flessione al ribasso dei consumi intermedi nonché l'assenza di debiti fuori bilancio e di anticipazioni di Tesoreria.

L'indicatore dei tempi di pagamento, per le spese in conto capitale, segna nel 2019 un risultato di circa il 97 per cento, in netta ripresa rispetto al 55,9 per cento segnato nel 2018.

Rispetto al fenomeno dei residui, si evidenzia che i residui finali, 158,86 milioni, si sono ridotti del 14 per cento rispetto ai 184,76 milioni registrati nel 2018. Il decremento è avvenuto su gran parte dei programmi dell'Amministrazione, tra cui la cooperazione allo sviluppo che evidenzia un calo rispetto al 2018, oltre che per i residui finali, con corrispondente riduzione dei residui di nuova formazione (entrambi del 60 per cento), anche per le economie sui residui che si riducono di circa il 97 per cento.

Il confronto tra le leggi di bilancio 2019 e 2020 conferma la sostanziale continuità nelle priorità e negli obiettivi, ma non può prescindere da una considerazione generale sull'incertezza conseguente all'emergenza Covid-19 che ha modificato i presupposti con i quali erano state definite le previsioni di bilancio 2020.

In questo contesto, il potenziamento delle competenze del Ministero in materia di internazionalizzazione delle nostre imprese e della promozione del *Made in Italy* rappresenta un obiettivo e uno strumento ancora più strategico, in considerazione della sopravvenuta e aggravata crisi economica e della necessità di rafforzare a livello internazionale la competitività dell'Italia.

Dall'esame delle due leggi di bilancio si evidenzia che il Ministero, nel 2019, ha ricevuto uno stanziamento iniziale di circa 2,759 miliardi, che in sede di stanziamento definitivo sono diventati 2,971, mentre, nel 2020, lo stanziamento iniziale è stato di 2,978 miliardi e in sede definitiva, allo stato attuale è pari 3,2 miliardi.

Si registra, quindi, un certo incremento delle risorse, principalmente a causa dell'attribuzione al MAECI, a partire dal 2020, della missione "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo", in precedenza gestita dal MISE.

In tale direzione, con i decreti-legge "Cura Italia", "Rilancio" e "Liquidità", sono state stanziare risorse aggiuntive per un totale di oltre 1 miliardo per finanziare il Fondo promozione integrata e concedere alle imprese sostegni a fondo perduto e a tasso agevolato per l'internazionalizzazione e l'esportazione anche in Paesi appartenenti all'Unione europea, nonché assicurare, attraverso la mobilitazione di 400 miliardi di garanzie pubbliche, il sostegno alla liquidità delle imprese.

### ***Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca***

#### **51.**

Gli obiettivi politici e la programmazione del 2019 sono da intendersi nel segno della continuità con quelli intrapresi negli anni precedenti, rimanendo ferma la volontà di rendere un servizio educativo a partire dalla prima infanzia e, successivamente, scolastico e di istruzione terziaria, moderno ed efficiente, come perseguimento e realizzazione del diritto allo studio, secondo le linee dettate dalla Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione di cui alla legge 107/2015 ("La buona scuola").



Invero, nello stesso senso sono gli indirizzi e la programmazione per il 2020. La riorganizzazione del Ministero, determinata dalla sua scissione nei due istinti “Ministero dell’Istruzione” e “Ministero dell’Università e Ricerca”, per effetto del d.l. n. 1 del 9 gennaio 2020, convertito con legge n. 12 del 5 marzo 2020, non ha infatti determinato modifiche all’impianto programmatico originario.

A tal riguardo è solo il caso di ricordare che è attualmente ancora applicato, in quanto compatibile, il Regolamento di organizzazione del MIUR emanato con dPCM n. 140 del 21 ottobre 2019 in sostituzione del previgente Regolamento dell’aprile 2019. Infatti, nonostante il termine del 30 aprile 2020 per la riorganizzazione dei due “nuovi” Ministeri ai sensi dell’art. 3, comma 4, del d.l. n. 1/2020 cit., il sopravvenire dell’emergenza sanitaria e di tutte le conseguenti misure di lavoro a distanza ha concorso a causare un rallentamento dell’attività amministrativa. Nelle more della riorganizzazione è rimasta a carico del Ministero dell’istruzione la gestione unificata dei capitoli di spesa che erano riferiti alle direzioni generali del Dipartimento per la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, ai sensi dell’articolo 4 del d. lgs. 7 agosto 1997, n. 279, senza distinzione di attribuzione alla missione dell’Istruzione scolastica o a quelle dell’Istruzione universitaria e della Ricerca. Ugualmente è a dirsi per le spese di funzionamento comuni, come ad esempio le utenze, disposte a valere su capitoli di comune gestione e in assenza di una distinzione contabile per uffici beneficiari di area istruzione o di area università e ricerca.

La menzionata emergenza sanitaria ha peraltro inciso anche sulle modalità del servizio “Istruzione”.

In proposito ci si limita in questa sede a rimarcare, con la più ampia riserva di esame nel prossimo ciclo di controllo, che le lezioni scolastiche frontali sono state sostituite con la didattica a distanza per via telematica (DAD), applicando gli elementi di informatica presenti tra gli obiettivi *in fieri* della riforma de “La buona scuola”, al fine di contenere i danni di una forzata limitazione del diritto allo studio. In particolare, il d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 ha previsto uno stanziamento complessivo di 85 milioni per favorire la dotazione di piattaforme informatiche da parte delle scuole, il comodato d’uso di supporti informatici per gli studenti meno abbienti, e la formazione informatica a distanza per i docenti.

Si ravvisa pertanto uno stato attuale di forzata discontinuità dell’iter di ammodernamento ed evoluzione del settore istruzione/formazione pur lentamente intrapreso dal Paese ed in corso anche nell’anno 2019, oggetto dell’odierno esame, a maggior ragione con riguardo al percorso di inclusione previsto per gli studenti con disabilità.

Peraltro, l’attuazione delle priorità politiche e delle specifiche misure previste per il 2019 si era tradotta in un aumento contenuto degli stanziamenti nello stato di previsione del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca. Infatti, la dotazione finanziaria iniziale di competenza era risultata di 59.499,8 milioni e aveva raggiunto i 61.211,9 milioni in sede di stanziamenti definitivi, con incremento di circa l’1,8 per cento nel confronto con il precedente esercizio (a fronte di un incremento del 5,1 per cento della capacità di spesa realizzatosi nel 2018).

In particolare, gli stanziamenti di spesa di personale sono risultati in lieve aumento sia nell’area istruzione, che in quelle dell’università e della ricerca; altri stanziamenti sono stati previsti nei settori della modernizzazione tecnologica e digitale con particolare riguardo alle scuole; della formazione digitale di tutto il personale scolastico e degli studenti; dell’inclusione scolastica degli studenti diversamente abili e della lotta alla dispersione scolastica.

Peraltro, il progressivo rinnovo del corpo insegnante, già iniziato negli anni precedenti, è stato programmato anche in funzione dell’evoluzione dell’attività di insegnamento per la quale sarebbe preferibile un approccio volto a superare la discontinuità tra formazione teorica scolastica

e il mondo del lavoro, spesso contestata al Paese a livello internazionale (cfr. *Country report 2019*, OCSE - scheda Paese). In tale ultimo senso sono da intendersi anche la riformulazione del percorso alternanza scuola-lavoro, modificato per il 2019 in “Percorsi per le competenze trasversali e per l’orientamento”, con riduzione delle ore dedicate e spinta ad una maggiore efficienza del loro impiego, nonché la sollecitazione verso studi di carattere tecnico-scientifico anche a livello post-secondario (ITS). Quanto al settore universitario può leggersi nella stessa prospettiva lo specifico sostegno al polo universitario del Mezzogiorno, destinato ad un gruppo di facoltà selezionate per il carattere scientifico, e, nel campo della ricerca, l’incentivo ad un rapporto più stretto con il mondo dell’impresa.

Nell’ambito della missione “Istruzione scolastica”, incentrata sul servizio scolastico fino alla maggiore età, i programmi “Istruzione del primo e del secondo ciclo”, che assorbono l’81,3 per cento della spesa complessiva del Ministero, hanno dato spazio, per quanto di competenza, agli obiettivi sopra menzionati, stanziando per il 2019 i fondi necessari all’aumento di 2000 unità della dotazione organica di personale docente della scuola primaria, per l’ampliamento del tempo pieno scolastico. Analogamente, sono state stanziati le risorse per l’assunzione di 400 nuove unità di personale per i licei musicali, stante la grave carenza di organico emersa anche a seguito della declaratoria di illegittimità del decreto interministeriale relativo alle dotazioni organiche dei licei musicali che riduceva l’orario del primo strumento a causa della carenza di organico (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 3409 del 5 giugno 2018).

In corso di esercizio, il Governo ha, poi, provveduto con decretazione d’urgenza a trovare le coperture per bandire entro il 2019 una procedura concorsuale straordinaria per l’immissione in ruolo di 24.000 docenti di scuola secondaria, da aggiungersi agli originari 20.000 da reclutare con contestuale procedura ordinaria, per la scuola primaria e secondaria, ai sensi dell’art. 17, comma 2, lettera d), del d. lgs. 13 aprile 2017, n. 59 (artt. 1 e 9 del d.l. 29 ottobre 2019, n. 126).

Successivamente, con ulteriore intervento normativo d’urgenza, il termine per l’emanazione dei relativi bandi di concorso è stato posticipato al 30 aprile 2020 (art. 7, comma 10-*quaterdecies*, del d.l. n. 162/2019 convertito dalla legge n. 8/2020). Di fatto i bandi sono stati pubblicati in data 28 aprile 2020 e contengono, tra l’altro, la conferma dei 24.000 posti per il concorso straordinario e l’aumento a 25.000 dei posti per il concorso ordinario. Sono poi banditi 12.863 posti per la scuola dell’infanzia e primaria.

A tale incremento di personale programmato, si deve aggiungere, per il 2020, l’ulteriore aumento dei posti banditi con la procedura straordinaria da 24.000 a 32.000 e di quelli banditi con la procedura ordinaria da 25.000 a 33.000, per effetto delle misure contenute dal c.d. decreto rilancio, il d.l. n. 34 del 19 maggio 2020.

Ai fini dell’inclusione assume, inoltre, rilievo, per il 2019, lo stanziamento (iniziale e definitivo), sul programma Istruzione del secondo ciclo, di 100 milioni, tutti impegnati, e pagati in parte sui residui per 175 milioni, quali risorse da assegnare alle Regioni per le spese di assistenza per l’autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali (art. 1, comma 947, della legge n. 208/2015). Per il 2020 si segnala, poi, in seno al già citato decreto rilancio, la previsione di un aumento del Fondo per il funzionamento delle scuole, volto, tra l’altro, ad intervento per la didattica in favore degli studenti con disabilità.

Per converso, nell’anno 2019 nessun movimento contabile risulta a valere sul Fondo dell’organico dell’autonomia di cui al programma intitolato “Programmazione e coordinamento dell’istruzione scolastica” sebbene lo stanziamento (iniziale e definitivo) di 150 milioni per l’anno fosse volto alla copertura della spesa anche per insegnanti di sostegno di studenti con disabilità. Peraltro, giova osservare che il pertinente capitolo è stato successivamente incrementato per il

2020 di ulteriori 12,6 milioni a seguito di una pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, che aveva sancito il diritto degli studenti con disabilità all'insegnante di sostegno, a prescindere dai limiti di bilancio (Cass, SS. UU. n. 25101/2019; Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2016).

Al medesimo programma si riferiscono gli investimenti attuativi del Piano nazionale per la scuola digitale, indirizzato all'informatizzazione sia centrale che periferica, nonché delle strutture scolastiche sia ai fini amministrativi che di istruzione (organizzazione di laboratori informatici e di strumenti di insegnamento informatici), nonché alla formazione digitale di docenti e discenti. Ai 25 milioni stanziati in parte capitale (in diminuzione rispetto ai 30 milioni del 2018), si sono aggiunti 12 milioni per spese correnti "per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale".

Ancora a valere sul detto programma, rimane di lenta realizzazione l'investimento in edilizia scolastica, nonostante gli stanziamenti in essere sia sul Fondo unico per l'edilizia scolastica sia a titolo di contributo alle Regioni per oneri di ammortamento di mutui per l'edilizia scolastica. A fronte di uno stanziamento definitivo complessivo di 887,22 milioni e all'impegno di 777,22 milioni, i pagamenti si sono attestati a 51,6 milioni. Peraltro, si deve prevedere un forte impulso agli interventi edilizi a seguito dell'emergenza sanitaria d'inizio 2020 che ha tra l'altro determinato l'emanazione di disposizioni eccezionali e derogatorie anche in materia di appalti pubblici per accelerare i tempi degli investimenti anche nel settore. In particolare, il d.l. n. 22/2020, convertito con legge 6 giugno 2020 n. 41, ha disposto tra l'altro il conferimento fino al 31 dicembre 2020 a sindaci e presidenti delle province e delle città metropolitane dei poteri dei commissari straordinari previsti per interventi infrastrutturali ritenuti prioritari, secondo la disciplina dell'art. 4, co. 2 e 3, del d.l. n. 32/2019 (art. 7-ter del d.l. n. 22/2020).

Al programma "Iniziativa per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio" fanno capo le misure di sostegno per il diritto allo studio, la valorizzazione delle eccellenze e il sostegno di progetti di internazionalizzazione del sistema di istruzione anche in collaborazione con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Si rimarcano a valere su di esso, servizi di natura culturale e borse di studio a favore degli studenti. Non irrilevante appare lo stanziamento di dieci milioni per l'acquisto di materiale di supporto per allievi disabili quasi interamente impegnato.

Le spese di reclutamento e di formazione di dirigenti scolastici e docenti risultano riposte sul programma di spesa intitolato "Reclutamento e aggiornamento" degli stessi. Al riguardo, è il caso di rimarcare la remissione della formazione in modo completamente libero al docente, a mezzo della apposita carta del docente, normalmente utilizzata per l'acquisto di libri e molto più raramente per corsi di formazione o master.

Anche per tale ragione il Ministero ha provveduto a predisporre sul proprio portale una piattaforma di *e-learning* SOFIA per la formazione in servizio del personale scolastico.

Nell'area dell'istruzione terziaria, di rilievo sono apparse le azioni dirette a continuare il processo di reclutamento per favorire l'ingresso nel mondo della ricerca e le politiche relative al diritto allo studio anche a mezzo dei trasferimenti statali alle Università. A tal riguardo, il Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO - capitolo di spesa 1694), sul programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria" ha avuto una dotazione iniziale di 7.450,7 milioni e definitiva di 7.443,7 milioni, di cui 20 milioni a titolo di incremento con vincolo di destinazione al conferimento di contratti di ricerca a tempo determinato di tipo B. Un ulteriore incremento di 40 milioni è stato attribuito senza specifica finalizzazione.

A valere sul FFO sono rese disponibili anche le risorse destinate all'istituzione in via sperimentale della Scuola superiore meridionale presso l'Università degli Studi di Napoli

Federico II, prevista dalla legge di bilancio per il 2019, con stanziamenti per il triennio accademico 2019-2022, ma con previsioni che vanno fino al 2025.

La legge di bilancio, per il 2019, ha autorizzato al predetto fine una spesa di 8.209 milioni, ripartiti tra le attività intraprese per la selezione della sede provvisoria, per l'attivazione di 3 dottorati di ricerca con borsa di studio, la selezione di 30 allievi ordinari e l'avvio delle attività formative, determinando l'impegno dell'intera somma stanziata. Sono altresì state impegnate ulteriori risorse a valere sul programma edilizio dell'Ateneo partenopeo fino alla concorrenza di complessivi 9,04 milioni nell'anno, essendo previsti interventi di edilizia da effettuarsi per euro 5,26 milioni.

Venendo infine alla missione "Ricerca e innovazione", si rileva innanzitutto il consistente aumento degli investimenti nel settore (2.861,8 milioni stanziati, pari ad un aumento del 16 per cento rispetto all'anno precedente), comunque non sufficiente a raggiungere la media europea.

È perdurante la centralità del Programma Nazionale per la Ricerca il cui stato di attuazione ha evidenziato lo stato di avanzamento degli interventi previsti a partire dalle linee di azione finanziate con le risorse europee e con quelle derivanti dal Fondo di sviluppo e coesione.

Di interesse il ricorso a strumenti finanziari per il reperimento di risorse da destinare agli investimenti in ricerca e sviluppo in attuazione del Programma Operativo Nazionale (PON) Ricerca e Innovazione 2014-2020 realizzata a mezzo dell'istituzione di un Fondo dei fondi (FdF) di rilevanza nazionale, sostenuto dalle politiche europee di coesione, per la ricerca e l'innovazione gestito dalla Banca europea per gli investimenti (BEI). A tal fine il Ministero ha stipulato un accordo di finanziamento con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), che in qualità di gestore del Fondo dei fondi deve operare con prestiti e venture capital per investire in progetti di ricerca ad alto contenuto tecnologico localizzati nelle otto Regioni *target* del PON.

### ***Ministero dell'interno***

#### **52.**

Il Ministero dell'interno, nel 2019, ha svolto attività relative a quattro missioni principali, che hanno assorbito quasi integralmente gli stanziamenti finali di competenza pari a 27,8 miliardi. L'88 per cento degli stanziamenti iniziali (24,7 miliardi) è stato assegnato a obiettivi strategici. La quota più rilevante delle risorse strategiche è stata destinata alla coesione e interazione con le autonomie locali (46 per cento), il 24,4 per cento ad ordine pubblico e sicurezza (6 miliardi), infine, 2,1 e 2,2 miliardi rispettivamente a soccorso civile e immigrazione (8,6 e 8,8 per cento). Circa il 92,2 per cento degli stanziamenti definitivi sono stati destinati a spese correnti (erano il 96,7 per cento nel 2018).

In termini generali i risultati di competenza 2019 risultano in linea con il 2018, con impegni al 94,7 per cento (97,6 nel 2018) e un sostanziale miglioramento nella gestione in conto capitale. Sebbene cresciuta oltre i 2,15 miliardi, dagli 0,9 del 2018, quest'ultima ha infatti segnato un incremento di impegni dal 66 al 75 per cento, con pagamenti passati da un modesto 43 ad oltre il 72 per cento. Tuttavia, rispetto al 2018, la quota dei residui finali sale da circa 2,7 a oltre 3,6 miliardi (di cui 2,4 di spese correnti), passando da meno del 10 al 13 per cento degli stanziamenti definitivi. L'incremento dei residui passivi è determinato soprattutto dalla missione 3 – "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", dove rilevante è il peso dei fondi e dei contributi destinati alla messa in sicurezza del territorio, ma anche dall'aumento sostanziale dei residui di stanziamento, più che triplicati. Le economie di competenza salgono, inoltre, quasi del 75 per

cento, da 441 milioni a oltre 770, mentre si rileva un aumento dei debiti fuori bilancio di oltre il 16 per cento (186,3 milioni contro i 160 del 2018).

La situazione registrata nel 2019 appare molto distante da quella attuale. Le priorità politiche ad inizio 2020, infatti, sono state assorbite nella risoluzione dell'emergenza Covid-19, con interventi straordinari di controllo sul territorio e lo stanziamento di risorse aggiuntive che hanno riguardato soprattutto straordinari, sanificazione locali e l'acquisto di dispositivi di protezione individuale (DPI) per circa 110 milioni, che hanno già riassorbito il taglio di 50 milioni delle spese correnti previsto per il 2020. Anche per la missione 3 – “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, il mantenimento degli equilibri di bilancio, perseguito anche attraverso la distribuzione delle risorse del fondo di solidarietà comunale, rischia di essere profondamente alterato dall'emergenza Covid-19. Il 66 per cento del fondo di solidarietà 2020, pari a circa 4,3 miliardi (su 6,2 miliardi complessivi) è stato infatti già anticipato agli enti destinatari allo scopo di fronteggiare la crisi economica derivante dal blocco prolungato di quasi tutte le attività lavorative, mentre il più recente decreto “Rilancio” ha disposto un'integrazione di 400 milioni da destinare alle originarie finalità del fondo e ha previsto l'anticipazione alle Province e alle Città metropolitane delle risorse stanziate sul fondo sperimentale per il riequilibrio provinciale, a sua volta quantificato in quasi 185 milioni per il 2020.

Con riferimento alla missione 7 – “Ordine pubblico e sicurezza”, restano in primo piano le iniziative tese alla prevenzione e al contrasto dell'immigrazione clandestina. In particolare, anche grazie all'utilizzazione di risorse comunitarie, nel 2019 è stata sensibilmente rafforzata la cooperazione con la Libia e gli altri paesi dell'Africa settentrionale. Sono da segnalare, inoltre, per la loro rilevante attualità le azioni di contrasto, al sempre più diffuso crimine sul *web* (*stalking*, molestie, minacce e diffamazioni *on line*, truffe informatiche e *cyber* attacchi, anche a siti istituzionali e infrastrutture di interesse nazionale). In merito all'attività dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata non sono state riscontrate criticità gestionali di rilievo. Gli immobili destinati sono stati 6.450, per un controvalore di quasi 555 milioni. Per il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, si conferma invece la necessità di una revisione del meccanismo previsto dalla legge n. 108/1996. Il rapporto tra rate di mutuo in fase e rate scadute si attesta, infatti, attorno all'85 per cento; chiaro indice delle difficoltà di “reinserimento nell'economia legale” delle vittime di usura.

Per la missione 27 – “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, in linea con la svolta verificatasi nel 2018 nella governance dell'accoglienza, anche nel 2019 si è continuato ad assistere ad un decremento dei flussi migratori e alla conseguente progressiva diminuzione dei richiedenti asilo. In campo internazionale si è, altresì, registrato un considerevole aumento dei trasferimenti volontari verso gli Stati dell'Unione Europea dichiaratisi disponibili. Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2019, il numero di migranti sbarcati è stato pari a 11.471, con un consolidamento del calo degli arrivi sia rispetto al medesimo periodo del 2018 (-50,92 per cento), sia rispetto al medesimo periodo del 2017 (-90,39 per cento). Tutto ciò ha consentito una riduzione delle strutture destinate all'accoglienza di primo livello con una riduzione dei costi sostenuti.

Infine, in merito alla missione 32 – “Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche”, il processo di riordino delle strutture di livello dirigenziale generale si è concluso con un taglio complessivo di ventinove posti; otto di livello dirigenziale generale assegnati a prefetti e ventuno ricoperti da prefetti in disponibilità per specifiche esigenze. La dotazione organica delle tre aree funzionali del personale “civile” è stata, invece, rideterminata nel numero complessivo di 20.549 unità (con un taglio di 4.878 unità).

## *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*

### **53.**

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge funzioni e compiti dello Stato in materia di salvaguardia della qualità dell'aria, tutela quali-quantitativa del sistema idrico e ottimizzazione delle risorse idriche, prevenzione del rischio idrogeologico, protezione e conservazione dell'ambiente e della biodiversità, anche in termini di conservazione e gestione delle risorse naturali, nonché smaltimento dei rifiuti e risanamento dei siti inquinati.

Le priorità politiche relative all'esercizio 2019 si pongono in sostanziale continuità rispetto al 2018 e confermano la centralità del tema della sostenibilità, declinato nei diversi programmi, la promozione dell'economia circolare, la lotta ai cambiamenti climatici, la salvaguardia della natura e della biodiversità, il contrasto al consumo del suolo e al dissesto idrogeologico.

Per lo svolgimento dei compiti e delle attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, il Ministero, in assenza di un ruolo tecnico, si avvale, in maniera strutturale dell'Istituto per la protezione ambientale (ISPRA) e di SOGESID S.p.A oltre che di comitati ed altri soggetti pubblici o privati. Conseguentemente, il dato di spesa di personale non risulta rappresentativo dei reali costi sopportati dall'Amministrazione, non essendovi comprese le risorse trasferite, attraverso convenzioni, a tali soggetti.

Nel corso del 2019 il Ministero è stato interessato da un profondo processo di riorganizzazione che ne ha modificato l'assetto organizzativo, prevedendo due dipartimenti e 8 direzioni generali e incrementando la pianta organica di 20 unità dirigenziali e 300 unità di personale non dirigenziale.

Con riguardo agli interventi per la difesa del suolo e di mitigazione del rischio idrogeologico che rappresentano in termini di risorse finanziarie una delle priorità più rilevanti del Ministero, l'attuale cornice normativa e regolamentare nella materia del dissesto idrogeologico ha registrato, nel corso del 2019, alcuni cambiamenti, resisi necessari in considerazione dello scarso utilizzo delle risorse destinate al settore, delle criticità conseguenti a procedure complesse e farraginose, della debolezza degli strumenti di monitoraggio e della complessità ed inefficacia dell'architettura istituzionale (Struttura di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, MATTM, Regioni, Autorità di bacino distrettuale e, per alcune attività, anche Comuni, oltre l'ISPRA). Per rispondere alle criticità emerse, il dPCM 21 febbraio 2019 ha introdotto numerosi cambiamenti volti a superare le difficoltà di gestione riscontrate. In particolare, è stato adottato il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (cd. "*Proteggitalia*"), con l'obiettivo di coordinare tra più amministrazioni dello Stato gli interventi e sbloccare risorse complessive per 14,3 miliardi, in 12 anni. Per il triennio 2019-2021 su un totale di 10,3 miliardi, al MATTM sono stati assegnati 4 miliardi.

Il settore ambiente è quello che soffre maggiormente di situazioni di non conformità alle norme europee, essendo interessato da 19 procedure d'infrazione complessive, di cui 18 di competenza del Ministero dell'ambiente. Nel corso del 2019 sono state archiviate due procedure d'infrazione e dei 17 *Pilot* aperti su tematiche ambientali sui circa 100 gravanti sull'Italia 3 sono stati archiviati. Resta, tuttavia, ancora pesante, il contenzioso in atto in termini di sanzioni pecuniarie da versare e di ritardi nell'esecuzione degli interventi di adeguamento necessari.

Con riferimento alla bonifica dei Siti di Interesse Nazionale (SIN) risultano complessivamente stanziati dal Dicastero, attraverso accordi di programma stipulati con le Regioni, più di 2,32 miliardi. In materia di tracciabilità dei rifiuti, rilevante è la modifica introdotta

con il decreto-legge n. 135 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12 del 2019, che ha previsto l'abrogazione del SISTRI (Sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti pericolosi) e l'istituzione, a partire dal 1° gennaio 2019, del Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti.

Nel bilancio 2019 del Ministero gli stanziamenti iniziali di competenza, pari a 827,2 milioni di euro, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente del 4,1 per cento, hanno subito, nel corso dell'esercizio, un incremento del 19 per cento che ha portato ad uno stanziamento definitivo pari a 984,3 milioni. Le risorse finanziarie assegnate in termini di stanziamenti definitivi al Ministero evidenziano, rispetto al 2018, una diminuzione pari al 13,6 per cento, risultando pari a 984,3 milioni (-154,8 milioni in valori assoluti). Tale diminuzione viene registrata, in particolare, a carico della missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", per la quale gli stanziamenti definitivi mostrano una riduzione pari al 15,9 per cento, passando da 1.021,8 milioni nel 2018 a 859,2 milioni. La missione 18 rappresenta comunque di gran lunga il settore che assorbe la maggior parte delle risorse finanziarie destinate al Ministero (87,3 per cento).

La composizione degli stanziamenti definitivi evidenzia che le risorse sono concentrate nelle spese in conto capitale (610,7 milioni su un totale di 984,3) che complessivamente rappresentano il 62 per cento del totale assegnato all'Amministrazione, di cui la maggior parte, circa 587,8 milioni, si riferisce alla missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente". Gli impegni di competenza risultano pari a 704,2 milioni, con una capacità di impegno pari al 91,16 per cento per la spesa corrente e al 59,55 per cento per quella in conto capitale, mentre la capacità di pagamento della spesa finale si attesta al 70,87 per cento, in riduzione rispetto al 2018.

Il quadro complessivo delle priorità politiche fissate dal Ministro per lo svolgimento delle attività del Dicastero nel 2020 non si discosta da quanto definito nel 2019 ma si rileva una diversa aggregazione dei temi oggetto dell'attività del Ministero, più coerente anche con la nuova struttura organizzativa.

In sede di Note integrative al bilancio di previsione 2020, risulta che le priorità politiche cui sono assegnate le maggiori risorse sono quelle relative ai temi del contrasto al dissesto idrogeologico, della tutela della biodiversità, delle aree protette e del Mar Mediterraneo e della lotta ai cambiamenti climatici, in sostanziale continuità con il 2019.

Per il 2020, le risorse totali previste per il Ministero ammontano a 1.302,2 milioni, di cui 860 dedicate all'attuazione delle 8 priorità politiche (circa l'83 per cento). Appare degno di nota, in senso negativo, richiamare la differenza tra l'importanza riservata in fase di enunciazione della priorità n. 4 "Proseguire nella transizione ecologica dell'Italia verso un'economia circolare, modernizzare e migliorare i sistemi di gestione dei rifiuti e la loro tracciabilità, sul piano nazionale e locale, generare nuovi posti di lavoro", con la riduzione di risorse prevista nel 2020. Infatti, a fronte di circa 51 milioni previsti nel 2019, nel 2020 vengono riportate risorse pari a poco meno di 21 milioni, rappresentando solamente il 2,4 per cento del totale delle risorse destinate all'attuazione delle priorità politiche.

Si rammenta che la transizione verso un'economia circolare per un uso efficiente delle risorse è una priorità dell'Agenda europea 2030 e che il Ministero nel 2020 si impegna a completare il recepimento delle 4 direttive europee entrate in vigore il 4 luglio 2018 (cd. "Pacchetto Economia circolare"). A tale proposito, la riduzione delle risorse desta preoccupazione anche alla luce delle numerose procedure di infrazione e relative sanzioni che gravano sul nostro Paese relativamente a tale tema.

L'insorgere nel febbraio 2020 della pandemia Covid-19 e l'aggravarsi della crisi finanziaria conseguente hanno modificato in parte i presupposti con i quali erano state definite le previsioni di bilancio. Infatti, con il decreto-legge n. 34 del 2020 (cd. decreto "Rilancio"), sono state introdotte misure specifiche di sostegno alle imprese e ai cittadini per contribuire, attraverso l'economia verde e la tutela del territorio, alla ripresa della nostra economia e della nostra società.

Il Ministero, con il suddetto decreto, ha previsto un intervento specifico di sostegno alle ZEA (Zone economiche ambientali) istituendo un Fondo con dotazione di 40 milioni per il 2020, volto a riconoscere un contributo straordinario alle micro, piccole e medie imprese che svolgono attività economiche ecocompatibili e che hanno sofferto una riduzione del fatturato in conseguenza dell'emergenza Covid-19. Inoltre, sono state finanziate misure per incentivare la mobilità sostenibile, tra l'altro con il "Bonus mobilità" per l'acquisto di biciclette anche a pedalata assistita o veicoli per la mobilità personale a propulsione prevalentemente elettrica. Ai residenti nei Comuni interessati dalle procedure di infrazione comunitaria, è riconosciuto un ulteriore "Bonus mobilità" pari a 1.500 euro, se rottamano auto fino alla classe Euro 3 e pari a 500 euro se rottamano motocicli classe Euro 2 o Euro 3.

Infine, il decreto "Rilancio" interviene attraverso misure per la rigenerazione edilizia a fronte di nuove costruzioni che comportino zero consumo di suolo.

### *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

#### **54.**

Il 2019 può considerarsi un anno interlocutorio per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, perdurando la situazione di difficoltà negli aspetti di pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi, anche in considerazione della pluralità di atti di natura contrattuale e convenzionale che fanno capo ad esso. Il Ministero si è ritrovato, anche in tale esercizio, su più versanti, ad operare in assenza di una cornice formale di pianificazione, non essendo stato, ancora, approvato il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), di cui al d.lgs. n. 228 del 2011, né ancora aggiornato il nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), come già rilevato lo scorso anno. Tuttavia, con relative delibere del CIPE, il Ministero ha provveduto ad aggiornare i contratti di programma 2018-2019 con entrambi i gestori, con specifici e ulteriori adempimenti a loro carico. In riferimento ad ANAS, si evidenzia, tuttavia, come il meccanismo di finanziamento a corrispettivo, previsto all'art. 1, comma 870, secondo periodo, della legge n. 208 del 2015, sia stato ulteriormente rinviato al contratto di programma tra ANAS e MIT per gli anni 2021-2025 e come permanga l'esigenza di rendere coerente tale meccanismo con la natura giuridica di ANAS rispetto al suo inserimento nel perimetro ISTAT.

Si osserva che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha operato, nel 2019, mediante i medesimi assetti organizzativi individuati nella passata gestione; nel contempo, per via regolamentare, sono state rimodulate, più specificatamente, le competenze tra le varie strutture direzionali interne e la struttura tecnica di missione, prevista dal codice degli appalti.

Complessivamente le risorse finanziarie risultano, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, in diminuzione rispetto al 2018 (da circa 15,8 miliardi a circa 12,7). Tali risorse danno principalmente conto delle attività istituzionali in materia di trasporto pubblico locale, di trasporto ferroviario, di sistemi stradali e autostradali, di opere portuali e strategiche. In maniera residuale, il bilancio del MIT attiene ai finanziamenti nel settore delle politiche abitative e urbane, nonché delle attività di controllo da parte del corpo del Capitanerie di porto. Occorre anche



sottolineare che la dimensione finanziaria delle risorse di bilancio aumenta notevolmente, se alla gestione di competenza si affianca quella dei residui. Quest'ultimi, a fine esercizio, ammontano a circa 15 miliardi, segnalando come la realizzazione degli interventi infrastrutturali di settore, più che necessitare di nuovi apporti finanziari, richieda interventi di semplificazione di procedure, di rafforzato coordinamento tra diversi livelli di governo, nonché di un migliore livello di progettazione coniugato ad una maggior propensione agli investimenti da parte dei potenziali fruitori, pubblici e privati, delle risorse disponibili nel bilancio del Ministero.

Sono proseguite, nel 2019, le attività per rendere il sistema del trasporto pubblico locale maggiormente aderente al dettato normativo, e si è provveduto alla ripartizione delle risorse del Fondo (circa 4,9 miliardi), che finanzia, in parte, i servizi di trasporto pubblico delle Regioni a statuto ordinario. L'efficacia dell'azione del Ministero continua ad essere, tuttavia, condizionata dall'effettiva ultimazione della piattaforma telematica, a carattere nazionale, attualmente utilizzata e strettamente connessa allo sviluppo dello studio delle attività integrative e migliorative del settore.

Per quanto riguarda gli interventi a sostegno del trasporto rapido di massa, sono state portate avanti le attività legate all'attuazione di due decreti ministeriali del 2018 di finanziamento del settore, e si è provveduto al finanziamento di ulteriori 17 interventi relativi all'acquisto di materiale rotabile o alla realizzazione di nuove tratte di linee metropolitane. La procedura avviata dal Ministero, in tale contesto, ha messo in evidenza, in particolare, la carenza dei necessari requisiti di natura tecnico progettuale riscontrate nelle istanze presentate da parte dei richiedenti i contributi, con conseguenziale non ammissione al finanziamento.

Il settore ferroviario ha ricevuto minori disponibilità finanziarie rispetto al 2018. Si segnalano, in particolare, minori risorse per gli interventi relativi al tunnel del Brennero (meno 270 milioni); al quadruplicamento della linea ferroviaria Lucca Pistoia (meno 150 milioni). La riduzione delle disponibilità di bilancio 2019, inoltre, comprende la variazione negativa disposta sulle spese per la realizzazione del passante Terzo valico dei Giovi (le risorse di inizio anno, pari a 120 milioni, sono state azzerate con la legge di assestamento). Nel complesso, sono stati previsti circa 452 milioni di stanziamenti finali di competenza, gli impegni sono stati pari a circa 171 milioni e i pagamenti totali risultano pari a 571 milioni circa. Da menzionare, per il settore, l'avvenuto aggiornamento del contratto di programma, parte investimenti, con RFI per il biennio 2018-2019, per tener conto sia della rimodulazione del portafoglio contrattuale, nuovamente e diversamente finanziato, sia della revisione di alcune prescrizioni contrattuali.

Per il settore stradale, le dotazioni finanziarie nel programma di spesa sono pari a circa 1,3 miliardi; risultano impegnate per 1,2 miliardi e pagate per circa 1,15 miliardi. I dati contabili risentono del prevalente finanziamento a favore di ANAS, disposto dalla legge di stabilità 2016. Il fondo unico ANAS ha previsto circa 534 milioni di stanziamenti iniziali, poi divenuti, in corso di gestione, 610 milioni, di cui 529 portati a residui finali. Le risorse stanziare, destinate alle infrastrutture autostradali, sono state pari a circa 204 milioni, con 138 milioni di residui di competenza; i pagamenti totali sono stati pari a 157 milioni. Sullo stanziamento di 140 milioni riferito ai lavori di ripristino e di messa in sicurezza delle tratte autostradali A24 e A25, a seguito degli eventi sismici del 2009 e del 2016, sussistono ancora questioni aperte tra il MIT e la concessionaria autostradale. I pagamenti totali sul capitolo sono stati quasi 56 milioni, ma rimangono ancora da pagare circa 145 milioni.

Il programma di spesa riferito all'edilizia statale e alle opere strategiche dà conto, nell'ottica del bilancio funzionale, delle risultanze contabili e finanziarie imputabili alla realizzazione di opere di preminente interesse nazionale e di interventi di edilizia pubblica per lo

sviluppo e la riqualificazione del territorio. Gli stanziamenti definitivi di competenza sono stati pari a circa 1,9 miliardi, gli impegni di competenza a circa 1,2 miliardi. Il valore dei pagamenti è stato di circa 1,2 miliardi, di cui 624 milioni sulla competenza e 608 milioni sui residui. I residui finali ammontano a circa 3 miliardi, a fronte di residui iniziali pari a circa 2,4 miliardi. Le più rilevanti risorse sono allocate sul capitolo relativo alle opere di preminente interesse nazionale, che ha avuto stanziamenti definitivi di competenza pari a circa 1,1 miliardi. Ulteriori risorse che si ritiene utile menzionare sono quelle disposte, da una parte, per la realizzazione del sistema Mo.S.E. (per il quale sono stati stanziati nel bilancio circa 111 milioni) e per la salvaguardia della laguna di Venezia (51 milioni), e, dall'altra, per la redazione dei progetti di fattibilità tecnica e economica (per i quali la legge di bilancio 2019 aveva previsto un cofinanziamento di 30 milioni a contributo da parte dello Stato) e per interventi sulle infrastrutture carcerarie da parte dei PP.OO.PP. (circa 73 milioni).

Nell'attuale contesto di crisi sanitaria ed economica, che sta caratterizzando il primo semestre 2020, il Ministero sta svolgendo la sua azione in modo importante: in via esemplificativa, ha emanato il decreto n. 207 a maggio 2020, recante la regolamentazione dei servizi di trasporto marittimo, aereo e ferroviario, garantendo il loro livello minimo essenziale; ha sottoscritto il Protocollo (condiviso) di regolamentazione nei cantieri di lavoro per il contenimento della diffusione del virus; ha emanato le linee guida sulle modalità organizzative per la medesima finalità nel settore del TPL e nell'ambito delle aree portuali. È prevedibile che l'emergenza sanitaria avrà anche un impatto finanziario sui settori di competenza istituzionale del MIT, soprattutto in considerazione delle disposizioni previste dal d.l. n. 34 del 2020. Tale ultimo provvedimento prevede, infatti, un complesso di misure finanziarie, per fronteggiare le momentanee crisi di liquidità e i contraccolpi, sul piano occupazionale, subiti dai settori della mobilità e dei trasporti di competenza del MIT, in particolare da quello del TPL (+500 milioni nel 2020); il medesimo provvedimento prevede la costituzione di appositi fondi finalizzati, ovvero il rifinanziamento di autorizzazioni di spesa già in vigore, tra cui quelli relativi al fondo per il sostegno alle locazioni (+140 milioni) e al fondo "salva opere" (+40 milioni per il 2020). Tali specifici aspetti costituiranno oggetto di approfondimento nella analisi del Rendiconto 2020.

### *Ministero della difesa*

#### **55.**

Nel 2019, dopo alcuni anni di incremento, flettono gli stanziamenti definitivi del Ministero della difesa (-3,43 per cento ovvero circa 663 milioni) da 23,83 a 23,17 miliardi.

A differenza dei precedenti esercizi, le variazioni non hanno interessato gli oneri finanziari di personale, diminuiti di soli 55 milioni (0,3 per cento) relativamente ai capitoli di parte stipendiale, mentre per i capitoli di IRAP, appartenenti a tutti i programmi, si riscontra un leggero incremento (da 1,07 a 1,08 miliardi).

La diminuzione interessa, invece, soprattutto i consumi intermedi (corrispondenti alle c.d. spese di esercizio), non tanto in termini assoluti (-165 milioni) quanto in termini percentuali (-8,5 per cento); altra categoria incisa è quella degli investimenti fissi e lordi, le cui risorse sono fortemente calate di quasi 450 milioni corrispondenti a circa il 17 per cento.

Seguendo il trend riscontrato nello scorso esercizio, nell'ultimo quinquennio si è assistito ad un forte incremento, del 31,7 per cento, degli impegni per la Funzione sicurezza (dai 5,6 miliardi del 2015 ai 7,3 del 2019), a causa anche dell'assorbimento del Corpo forestale dello Stato

da parte dell'Arma dei Carabinieri, e dell'80 per cento delle Funzioni esterne (da 0,08 miliardi del 2015 a 0,15 del 2019), a fronte di un più ridotto aumento del 2,85 per cento di quelle per la Funzione difesa (dai 14,2 miliardi del 2015 ai 14,64 del 2019) e del calo degli impegni per la Funzione pensioni ausiliaria (da 0,41 a 0,37 miliardi).

Nell'ambito della Funzione difesa, rispetto al 2015, l'incremento degli impegni trainato da quello per le spese di personale (aumentate dell'11 per cento da 9,8 a 10,9 miliardi) è stato mitigato dalla diminuzione del 4,4 per cento delle spese di esercizio (da 2,13 a 2,04 miliardi) e del 25,7 per cento delle spese per investimenti (da 2,3 a 1,71 miliardi), flessione che potrebbe incidere sulla capacità dello strumento militare di adeguarsi all'innovazione tecnologica.

Relativamente alla Funzione difesa, nel 2019 le percentuali di ripartizione degli impegni assunti per le tre componenti personale/esercizio/investimento continuano a sbilanciarsi verso la prima componente: mentre nel 2018 la Funzione difesa era gravata per il 71,7 per cento dalle spese per il personale (68,8 nel 2015), nel 2019 tale percentuale sale al 74,36; di conseguenza scende il peso della componente "esercizio" dal 14,1 del 2018 al 13,9 (era il 15 per cento nel 2015) e di quella di "investimento" dal 14,2 del 2018 all'11,73 (era il 16,2 per cento nel 2015). Prosegue, pertanto, in maniera progressiva l'allontanamento dell'impostazione strategica delle spese per la Difesa dall'obiettivo della c.d. Riforma Di Paola che fissava il rapporto tendenziale nella combinazione percentuale 50-25-25, rispettivamente, tra spese di personale, di esercizio ed investimento. Il fenomeno si manifesta, come visto, a causa del forte incremento, nell'ultimo quinquennio, delle spese di personale e della continua flessione di quelle di esercizio ed investimento.

La tendenza non sembra coerente con l'esigenza di assicurare l'ammodernamento dello strumento militare. Oltre che un'insufficienza di fondo delle risorse destinate alla Difesa, emerge, quindi, uno squilibrio tra le componenti del relativo impiego.

Si rileva del resto che nei documenti programmatici della Difesa appare abbandonato ogni riferimento al Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa del 2017, il quale, tuttavia, proprio per la prospettiva di lungo periodo del proprio contenuto, dovrebbe costituire comunque un punto di riferimento per le programmazioni future. Considerando anche la componente finanziaria allocata presso il Ministero dello sviluppo economico, il budget assegnato alla Funzione è al di sotto degli obiettivi richiesti dalla NATO del 2 per cento (da conseguire entro il 2024).

Nonostante le ristrettezze di bilancio tutte le Forze Armate hanno raggiunto gli obiettivi di prontezza operativa fissati preventivamente.

In base all'atto di indirizzo 2019 del Ministro della difesa è stato preannunciato un processo di riforma del modello di Difesa che prevede un incremento dell'organico, dovuto all'aumento degli impegni che le Forze Armate devono sostenere in Italia e all'estero, ed un differimento della scadenza del 2024 per il raggiungimento del modello a 150.000. Tale differimento è dovuto ad alcuni fattori ed in particolare: il progressivo invecchiamento dei volontari in servizio permanente, l'innalzamento dei requisiti per il collocamento in quiescenza del personale militare verso i 60 anni, l'impatto sulla consistenza di molti ruoli derivante dai moduli di alimentazione necessari al rispetto degli obiettivi.

Anche per il personale civile si ipotizza un differimento per garantire un congruo periodo di affiancamento tra il personale immesso a seguito dei concorsi e quello in via di collocamento in quiescenza.

La riforma del modello individuato dalla legge n. 244 del 2012, preannunciata nelle sue linee essenziali, rappresenta un percorso per risolvere talune criticità derivanti dagli obiettivi

quantitativi da conseguire in un arco temporale così breve. Occorre, tuttavia, che ogni ricalibratura del modello originario, anche quantitativa, sia proporzionata alle criticità da superare e alle nuove esigenze operative da soddisfare, fermo restando che le necessità generate dalla situazione economica radicalmente mutata nel 2020 per la pandemia da Covid-19 richiedono una riconsiderazione delle priorità della Difesa, specialmente alla luce degli effetti finanziari che ogni scelta comporta.

Per quanto riguarda le problematiche derivanti dall'estinzione dei debiti pregressi per il periodo 2013-2018 a titolo di canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, nonché per la pulizia, il riscaldamento ed il condizionamento d'aria dei locali e le tasse comunali per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani, ivi comprese le spese per i servizi di nettezza urbana non municipalizzati, l'esposizione debitoria è stata diminuita di 92,33 milioni, abbattendola al valore di 325,96 milioni (110,87 milioni per l'EI, 112,33 per la MM e 102,75 per l'AM).

Anche nel 2019 si è manifestata la difficoltosa attuazione della legge quadro 21 luglio 2016, n. 145 sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, che continua a generare problemi di finanziamento.

Il Ministero della difesa è stato impegnato fin dall'inizio dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 mettendo a disposizione tutte le risorse e le capacità disponibili delle Forze Armate. Fino al 31 marzo 2020 il contributo delle FFAA è consistito, oltre alla partecipazione e al contributo al Comitato Operativo della Protezione Civile, nell'impiego di assetti aerei, ad ala fissa e rotante da trasporto, inclusa la capacità di Bio-Contenimento, sia per il recupero di connazionali da paesi esteri, sia per il trasporto in emergenza su territorio nazionale (sono state effettuate un totale di 24 sortite e 254,30 ore di volo), nel concorso alle Forze di Polizia in attuazione dPCM (forze schierate /forze disponibili in riserva), con l'aggiunta di 253 unità all'operazione "Strade Sicure", nell'offerta di 6.000 posti letto, di 2291 stanze, di strutture militari, materiali e personale per esigenze nazionali di quarantena, isolamento e trattamento contagiati (dall'inizio dell'emergenza sono state 644 le persone ospitate).

### ***Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo***

#### **56.**

Il Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo (MIPAAFT) ha visto confermare per l'anno 2019, la propria storica missione istituzionale afferente la programmazione ed il coordinamento della politica agricola, forestale, agroalimentare, ippica ed ittica, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, atta ad incentivare ed a coadiuvare le imprese di settore; l'obiettivo di contrasto alle frodi agroalimentari e la conseguente sicurezza igienico sanitaria degli alimenti e dei mangimi, si configura come propedeutico al perseguimento della propria missione istituzionale.

Oltre a tale consolidato nucleo di materie, a decorrere dall'anno 2019, il Dicastero ha visto ampliare le proprie competenze attraverso l'attribuzione delle funzioni in materia di turismo, sebbene tale scelta organizzativa non sia stata accompagnata da continuità. Si registra come tale nuova organizzazione non possa aver esplicato nuovi e diversi effetti positivi nella gestione del Dipartimento del turismo, né ricadute positive effettivamente misurabili nel relativo settore economico-commerciale, considerata la brevissima durata di tale riforma organizzativa.

Anche in conseguenza di tali nuove attribuzioni, si è proceduto ad effettuare un riassetto organizzativo del Dicastero, operato con l'adozione del decreto del Ministro n. 6834 del 27 giugno

2019, recante l'individuazione degli uffici dirigenziali non generali e delle relative competenze ai sensi del dPCM n. 25/2019.

Tra le altre novità che hanno contraddistinto l'esercizio finanziario 2019, vi è da segnalare l'inclusione all'interno del bilancio MIPAAFT della missione "018 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", con il programma "Tutela e valorizzazione turistica dei territori rurali, montani e forestali."

In linea generale si osserva, una capacità di previsione della spesa non pienamente adeguata, comprovata anche dall'aumento, pari al 17 per cento rispetto all'esercizio precedente, dello scostamento tra gli stanziamenti iniziali e definitivi di competenza (nel 2018 il dato era del 12 per cento). Tale evidenza è confermata anche nel caso in cui non si tenga conto della missione "Turismo".

In particolare, si sottolinea lo scostamento in aumento, pari al 41 per cento in corso d'anno, tra gli stanziamenti iniziali e definitivi di competenza riscontrato nel programma "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale".

L'esame relativo alla ripartizione economica degli stanziamenti definitivi di competenza evidenzia una maggior propensione alla spesa in conto capitale rispetto al passato esercizio, unitamente alla conferma della tendenza del Dicastero, nel conseguimento della propria missione istituzionale, a ricorrere ad enti ed organismi esterni alla propria organizzazione ministeriale, nonostante si registri una lieve flessione, in termini percentuali, rispetto all'esercizio precedente. Infatti, circa 705,929 milioni, pari al 63,33 per cento (nel 2018 era il 66,5 per cento) degli stanziamenti definitivi di competenza è risultato destinato alla spesa corrente, mentre il 36,67 per cento (nel 2018 era il 33,5 per cento) degli stanziamenti definitivi è stato destinato alla spesa in conto capitale.

La spesa in conto capitale di competenza 2019 ha evidenziato dunque, un incremento apprezzabile tanto in termini percentuali (nel 2018 era il 33,5 per cento) quanto in termini assoluti (408,7 milioni nel 2019 contro 319 milioni del 2018) rispetto agli stanziamenti in conto capitale di competenza 2018.

Nell'ambito della ripartizione della spesa corrente, d'altro canto, va segnalato che quella relativa ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche, pari a 367,8 milioni, ha rappresentato il 52 per cento del totale (nel 2018 il 50 per cento delle risorse, pari a 311,3 milioni); mentre gran parte delle restanti risorse della spesa corrente sono state destinate ai trasferimenti ad imprese (172 milioni, contro i 170 milioni del 2018), per una percentuale pari a poco più del 24 per cento.

L'analisi della gestione di competenza pone in luce, una capacità di impegno complessiva pari al 70 per cento ed una capacità di pagamento pari al 93 per cento. In particolare, la spesa corrente, presenta una capacità di impegno pari al 81 per cento e di pagamento pari al 98 per cento). Per quanto attiene alla spesa in conto capitale gli indicatori si attestano, rispettivamente, al 53 per cento ed al 82 per cento.

Per quanto concerne l'indicatore di tempestività per l'anno 2019, questo è pari a 3,99, in netto miglioramento rispetto al 2018 il cui valore risultava pari a 32,82.

La consistenza dei residui passivi perenti è pari a circa 1.189 milioni, in aumento rispetto all'esercizio precedente (1.162 milioni), anche per effetto del trasferimento delle partite dei residui perenti provenienti dalla Direzione generale del Turismo del Ministero per i beni e le attività culturali. Le nuove perenzioni, di sola parte corrente, alla fine dell'esercizio 2019, ammontano complessivamente a circa 12,9 milioni.

All'interno del programma "Politiche europee ed internazionali dello sviluppo rurale (missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca"), un ruolo di rilievo, tradizionalmente,

è rivestito dal Piano irriguo nazionale, che anche nel 2019 ha proseguito nella sua opera di efficientamento dell'irrigazione in agricoltura come fattore economico ed ambientale, anche al fine di rafforzare la funzione dei distretti idrografici, puntando a colmare la forbice tra fabbisogni e prelievi idrici. Peraltro, nell'ambito di tali interventi si constata come le aree che maggiormente necessitano di opere nel settore della bonifica, del risparmio e dell'ottimizzazione idrica in agricoltura, foriere di indiscutibili e dirette ricadute economiche positive, sono quelle con un maggior numero di opere ancora da realizzare (la Basilicata è ferma al 47,86 per cento, mentre la Calabria al 67,27 per cento).

Anche nel 2019 il settore agroalimentare è stato oggetto di tutela da parte dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi (ICQRF). L'Ispettorato ha effettuato 55.539 controlli, di cui 41.462 ispettivi e 14.077 analitici. Gli operatori ispezionati sono stati 27.683 e i prodotti controllati 51.289 (le irregolarità hanno riguardato il 17,5 per cento degli operatori, l'11 per cento dei prodotti e il 10 per cento dei campioni analizzati).

Per quanto concerne poi la difesa del prodotto italiano contro il c.d. *italian sounding*, l'Ispettorato, è intervenuto sia in campo internazionale che sulla rete *web*, per la tutela dei prodotti italiani sia in qualità di Autorità *ex officio* per i prodotti DOP/IGP, sia come Organismo di contatto per l'Italia in sede UE nel settore vitivinicolo, adottando le misure atte a contrastare in Europa e nel mondo l'uso illecito delle Denominazioni di Origine Protette e delle Indicazioni Geografiche Protette italiane, tanto nel settore strettamente alimentare che nel settore del vino.

I prodotti oggetto di segnalazione sono stati ritirati dal mercato, grazie anche alla collaborazione con le Autorità di controllo estere: nel 2019 sono stati attivati 513 interventi per la tutela dei prodotti italiani in UE e sul *web*.

La lettura dei dati relativi all'utilizzo delle risorse del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) risulta confortante: l'avanzamento della spesa per il 2019 conferma, come per i passati esercizi, che questo è tra i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), quello con la più alta percentuale di impiego e di realizzazione.

Per quanto concerne il Fondo Europeo agricolo di garanzia (FEAGA) i dati 2019 confermano l'andamento in aumento della spesa, già registrata nell'ultimo trimestre 2018. Un dato rassicurante è costituito inoltre dalla circostanza che un numero elevato di Programmi per lo Sviluppo Rurale (PSR) ha superato la soglia di disimpegno 2019: ciò significa che l'obiettivo vincolante di impegnare la quota parte di spesa prefissata, onde evitare il c.d. disimpegno automatico, è stato raggiunto.

Al contrario, per quanto attiene alla programmazione e l'utilizzo delle risorse comunitarie destinate all'incentivazione delle attività previste dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), si conferma la tendenza negativa registrata negli esercizi passati.

Nell'ambito della gestione dei fondi comunitari, degno di nota è il nuovo ruolo rivestito dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AgEA). Sulla base del d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74 (come integrato dal d.lgs. 4 ottobre 2019, n. 116), l'AgEA è divenuto l'ente di coordinamento degli organismi pagatori ed ha assunto le funzioni di responsabile nei confronti della Commissione europea per tutte le questioni relative ai finanziamenti dei fondi su menzionati, con ciò contribuendo a migliorare la gestione dei fondi comunitari.

In merito poi all'annosa questione delle c.d. quote latte e del relativo contenzioso in sede europea, permane la grave difficoltà nelle operazioni di recupero coatto dei crediti: risultando ancora da incassare somme superiori a 1,2 miliardi di euro.

Nel complesso, comunque, va evidenziata la capacità del Ministero di raggiungere i propri obiettivi istituzionali, in ciò avvalendosi anche dei propri enti strumentali (controllati e vigilati).

Tale consolidato modo di procedere, sembra non aver avuto riverberi positivi nelle nuove (e già ritrasferite) competenze in materia di turismo, la cui missione e il suo relativo ed unico programma hanno subito gli effetti di una travagliata riorganizzazione. Una tale discontinuità organizzativa, nonostante il maggior stanziamento di risorse, non ha infatti giovato all'efficace attività del relativo Dipartimento (in altri termini, la riorganizzazione del Dicastero ha determinato, paradossalmente, il mancato raggiungimento di uno degli obiettivi prefissati all'interno del programma).

In chiave prospettica, con riferimento alle competenze confermate in capo al Dicastero, non si possono ignorare le grandi opportunità che deriveranno dal futuro Piano strategico della PAC post 2020, all'interno della visione europea sul c.d. *Green Deal*. In tal senso, l'impegno dichiarato dal Ministero dovrebbe esser caratterizzato da cinque linee di azione, capaci di interpretare in chiave ecologica le principali necessità di intervento: potenziamento della competitività di aziende e filiere, miglioramento delle performance climatiche e ambientali delle produzioni, rafforzamento della resilienza e vitalità dei territori rurali, coinvolgimento attivo dei cittadini, efficientamento del sistema di governance e sinergie tra fonti finanziarie.

Ciò, anche in relazione alle misure poste in essere per fronteggiare la crisi indotta da Covid-19 nel settore agroalimentare, sia in ambito europeo, che in ambito nazionale.

Tra le misure adottate in sede comunitaria, merita di essere citato, in particolare, il Regolamento (UE) 2020/560 del Parlamento europeo e del Consiglio, adottato in data 23 aprile 2020, con cui sono state introdotte misure per attenuare l'impatto da Covid-19 nei settori della pesca e dell'acquacoltura, in particolare attraverso l'attivazione, più flessibile e adeguata, del FEAMP per fronteggiare la situazione di arresto delle attività.

Tra le misure nazionali, merita di essere citata l'istituzione del Fondo da 100 milioni di euro previsto dall'art. 78, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020. Tale Fondo sarà particolarmente importante per sostenere i diversi settori danneggiati dall'emergenza Covid-19, con particolare riguardo alle imprese della Pesca, del Florovivaismo, del Vitivinicolo, del Latte, delle Carni e degli Agriturismi.

In questa serie di interventi programmati, sembra che il *Green Deal* possa costituire una cornice nella quale gli strumenti di policy sono chiamati a inquadrarsi in modo strategico per contribuire, in modo organico, alla necessità di conciliare i diversi aspetti della competitività, della sostenibilità e dell'equilibrio territoriale che interessano il mondo rurale.

### ***Ministero per i beni e le attività culturali***

#### **57.**

Gli obiettivi definiti negli strumenti di programmazione del Ministero per i beni e le attività culturali per il 2019 hanno confermato il ruolo riconosciuto al patrimonio culturale nell'Agenda 2030 delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile. Rilevano altresì le conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea sul *Piano di lavoro per la cultura 2019-2022* con cui sono state individuate priorità strategiche realizzabili mettendo in atto azioni comuni che consentano la promozione della diversità culturale.

Le priorità politiche sono contenute nel DEF 2019, nell'Atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche da realizzare nell'anno 2019 e per il triennio 2019-2021 e nella Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione che, accanto allo specifico programma di attività, hanno confermato il ruolo svolto dai beni e dalle attività culturali sotto il

profilo della promozione dell'identità nazionale e della crescita economica, contribuendo alla modernizzazione del Paese attraverso progetti di digitalizzazione dei processi amministrativi e dell'offerta culturale.

Tali priorità risultano confermate nella Nota di aggiornamento al DEF 2019, le cui linee programmatiche hanno individuato come obiettivo principale quello di porre la cultura e il turismo al centro della programmazione della gestione e dello sviluppo del territorio nazionale.

L'attuazione delle priorità politiche e delle specifiche misure previste per il 2019 ha trovato rispondenza nello stato di previsione del Ministero che ha registrato una dotazione finanziaria iniziale e definitiva di competenza in aumento rispetto all'esercizio 2018.

L'incremento delle risorse si è registrato nell'ambito della missione "Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali". Anche la missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" presenta un aumento degli stanziamenti iniziali e di quelli definitivi rispetto al 2018. La quota maggiore degli stanziamenti definitivi, nell'ambito di tale missione, è assorbita dal programma "Tutela del patrimonio culturale" nel quale rilevante è risultata, anche nell'esercizio 2019, la quota di risorse stanziata per l'attuazione del "Bonus cultura", quella prevista nei capitoli compresi nel programma annuale dei lavori pubblici e in quelli destinati al restauro, conservazione e valorizzazione del patrimonio architettonico, artistico e storico. Una crescita degli stanziamenti iniziali, inoltre, si è registrata sia nel programma "Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane" sia in quello "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale". Con riferimento al programma "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo" si registra una crescita degli stanziamenti definitivi rispetto al precedente esercizio.

Sotto il profilo gestionale, a fronte della crescita degli stanziamenti definitivi della spesa finale, aumentano, rispetto al precedente esercizio, anche gli impegni lordi nel cui ambito rispetto al 2018, sostanzialmente negativo è il dato delle spese correnti (diminuito anche lo stanziamento definitivo per le spese correnti a cui si affianca un aumento degli impegni lordi in conto capitale).

L'andamento della spesa finale per redditi di lavoro dipendente segna una diminuzione in quasi tutti i programmi dal momento che, a fronte di un incremento del dato assunzionale al netto delle cessazioni registrate nel 2019, il dato relativo all'organico ha mantenuto un valore negativo.

L'analisi dei principali risultati del 2019 per missioni e programmi ha preso le mosse dalla "Tutela del patrimonio culturale" nel cui ambito, tuttavia, rilevante è risultata, anche nell'esercizio 2019, la quota di risorse stanziata per l'attuazione del c.d. "Bonus cultura" (previsto dalla legge n. 208 del 2015 per il 2016 ed esteso dalla successiva legislazione anche al 2019).

Al netto di tali somme, che hanno assorbito quasi un quarto dello stanziamento assegnato al programma, le ulteriori risorse assegnate sono articolate in un complesso di piani e programmi, per i quali la Direzione bilancio attua un continuo monitoraggio. Si tratta di interventi diretti a rafforzare l'infrastruttura culturale del Paese, avviati nei precedenti esercizi e finanziati anche dalle nuove risorse attribuite al Ministero (Piano stralcio Cultura e turismo, PON Cultura e Turismo, Programma Grandi progetti Beni Culturali, Fondo per la tutela del patrimonio culturale, interventi post sisma del 2012 in Emilia-Romagna, interventi per la città di Matera, interventi urgenti al verificarsi di emergenze; pianificazione e monitoraggio degli interventi di ricostruzione e restauro conseguenti al sisma del 2016), il cui stato di attuazione, come risulta anche dagli atti di monitoraggio avviati dall'Amministrazione, ha continuato a registrare un certo ritardo e ad evidenziare spiccate disomogeneità a livello territoriale.

Anche sotto il profilo della valorizzazione dei beni culturali - che fruisce delle risorse imputate al programma "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema



museale” - rilevanti sono risultate le misure dedicate al settore degli istituti e dei luoghi della cultura attraverso il trasferimento di ulteriori risorse per il funzionamento, l’avvio del Sistema Museale Nazionale e delle attività dei Poli museali regionali nonché la stipula di nuovi accordi per la valorizzazione integrata dei beni culturali e l’avvio dei nuovi bandi di gara per i servizi aggiuntivi di alcuni fra i più importanti musei italiani.

In relazione alle misure dirette a sostenere il settore delle attività culturali e dello spettacolo, si sottolineano gli interventi a favore del cinema e dell’audiovisivo (ed, in particolare, le agevolazioni fiscali a sostegno delle attività cinematografiche e audiovisive in attuazione della legge n. 220 del 2016) e i finanziamenti a favore dello spettacolo dal vivo, nel cui ambito l’utilizzo delle risorse del Fondo unico per lo spettacolo ha risentito dei nuovi criteri (introdotti con il d.m. 27 luglio 2017) fondati sulla capacità progettuale e gestionale e sui risultati raggiunti.

Resta, peraltro, ancora difficile, seppur in miglioramento, la situazione complessiva delle fondazioni lirico-sinfoniche ove, a fronte del conseguimento del riequilibrio economico, si conferma una pesante esposizione debitoria residua che, accompagnata da una strutturale e diffusa debolezza patrimoniale, rende non agevole nel breve periodo il raggiungimento degli obiettivi dei piani di risanamento.

Quanto, infine, alla missione “Turismo”, transitata, dall’esercizio 2019, nel bilancio del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, si rileva che con il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104 (convertito dalla legge 18 novembre 2019, n. 132) con il quale sono state trasferite nuovamente al Ministero per i beni e le attività culturali le funzioni esercitate in materia di turismo dal Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo

L’esame del rendiconto 2019 ha rappresentato anche l’occasione per evidenziare, sulla base delle principali modifiche nell’assegnazione delle risorse tratte dall’impostazione del bilancio di previsione 2020, gli orientamenti e le scelte politiche che hanno caratterizzato l’avvio della nuova compagine governativa.

L’esame dei principali documenti programmatici conferma anche per il 2020, pur in un contesto economico che continua ad essere molto complesso, il percorso intrapreso negli ultimi esercizi nel settore della cultura e dei beni culturali, oggetto di un impegno concreto e crescente sotto i profili sia della tutela che della valorizzazione.

Come risulta nella Nota di aggiornamento al DEF 2019 numerosi risultano gli obiettivi di miglioramento che presuppongono misure di varia natura atte a proseguire sui due assi portanti: quelli degli interventi di conservazione e manutenzione ordinaria e quelli relativi agli interventi straordinari, derivanti dal verificarsi di eventi eccezionali.

Valenza strategica assume anche il tema della sicurezza del patrimonio culturale (attraverso l’istituzione di un’apposita Direzione generale prevista dal dPCM n. 169/2019) e quello della promozione della cultura tra i giovani e della progettazione di nuove iniziative nei settori dell’arte contemporanea, dell’archeologia, dell’architettura e della riqualificazione delle periferie urbane.

Ancora di notevole importanza si presenta l’obiettivo volto ad incrementare l’organico del personale attraverso un piano straordinario di assunzioni, al fine di mitigare gli effetti negativi riguardanti il trattamento di pensione anticipata c.d. “Quota 100” e “opzione donna”.

La struttura del bilancio 2020 evidenzia l’ammontare degli stanziamenti iniziali in diminuzione rispetto al precedente esercizio nonostante le risorse destinate alla missione Turismo, riassegnata al MIBAC. Una specifica attenzione va rivolta alla missione “Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistici” in cui si registra una flessione rispetto al bilancio 2019 che si può ricondurre alla riduzione del programma “Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell’editoria”, del programma “Tutela del patrimonio

culturale”, in parte dovuta al definanziamento della c.d. “card cultura” per i diciottenni e, infine, al programma “Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale”.

Tale raffronto non può non tener conto delle norme emanate nei primi mesi del 2020 per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19. Le principali misure di contenimento assunte hanno di fatto annullato tutte le attività e gli eventi in presenza, inclusi quelli cinematografici e teatrali, nonché la chiusura dell'accesso a istituti e luoghi della cultura. Le difficoltà derivanti da questa sospensione hanno richiesto l'emanazione di rilevanti interventi normativi che hanno previsto l'istituzione nello stato di previsione del 2020 del Ministero, di due Fondi - uno di parte corrente, l'altro di conto capitale - volti a sostenere la situazione emergenziale dei settori dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo.

Successivamente per garantire un maggiore sostegno ai settori particolarmente colpiti dall'emergenza da Covid-19, quali quelli del turismo e della cultura, è stato emanato il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19” con il quale sono stati stanziati e/o incrementati appositi fondi per il rilancio delle attività pubbliche e private operanti in tali settori, in molti casi a rischio default, attraverso specifiche misure.

### *Ministero della salute*

#### **58.**

Nel 2019 gli stanziamenti definitivi del Ministero della salute sono risultati pari a 2.083,5 milioni (+14,5 per cento rispetto al 2018), in crescita rispetto alla dotazione iniziale di 457 milioni. Crescono i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche per investimenti in strutture tecnologiche per la riduzione delle liste di attesa, per investimenti in edilizia sanitaria e per la ricerca medico sanitaria. A consuntivo gli impegni hanno raggiunto 1,9 miliardi, in crescita del 5,6 per cento rispetto al 2018. Si riduce, tuttavia, nell'anno la capacità di impegno (dal 98 a poco più del 90 per cento). Una flessione che si concentra su pochi programmi. Tornano a crescere i residui di stanziamento: dai 5,3 milioni del 2018 a poco meno di 80 milioni anche per la difficoltà di tradurre in realizzazioni effettive interventi di particolare significato. Si tratta del mancato perfezionamento di 18 convenzioni con le Regioni beneficiarie dei fondi assegnati per investimenti e del ritardo nelle procedure di cofinanziamento delle Regioni per le somme da assegnare agli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) per acquisti di apparecchiature e macchinari.

Continuano a registrarsi progressi e risultati di rilievo nell'attività di coordinamento e di verifica della gestione della spesa sanitaria. È proseguito il monitoraggio degli equilibri gestionali regionali e la verifica del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (LEA), che dal 2020 avverrà secondo il Nuovo sistema di garanzia, approvato a fine esercizio. Attività di controllo che è destinata a crescere per le misure di potenziamento dell'assistenza territoriale e di adeguamento della rete ospedaliera affidate alle Regioni per l'emergenza sanitaria.

Progressi ha registrato il sistema informativo sanitario che saranno determinanti per dare nuovo impulso alla programmazione regionale. Essi alimenteranno lo sviluppo di due progetti su cui l'amministrazione punta per orientare uno sviluppo dell'assistenza regionale più aderente agli effettivi bisogni della popolazione. Elementi informativi su cui ci si è basati anche per l'avvio del processo di modifica dei criteri di riparto del finanziamento statale corrente e per superare le

difficoltà degli attuali criteri di rappresentare il reale bisogno di salute presente nelle diverse regioni italiane. Una più ampia disponibilità di informazioni individuali dovrebbe consentire una stima più precisa dei bisogni, stratificando la popolazione per raggruppamenti di patologie croniche (e comorbidità) e per le informazioni legate allo status sociale.

Continua a progredire il processo di riqualificazione delle cure primarie. Un'analisi effettuata nell'ambito del monitoraggio dei LEA ha consentito di rilevare come siano oggi circa 1700 le Aggregazioni Funzionali territoriali (AFT), realizzate in quasi tutte le regioni e costituite per lo più da Medici di Medicina Generale (MMG). È su queste strutture che si dovrà fondare il rafforzamento dell'assistenza territoriale.

L'amministrazione è ripetutamente intervenuta per lo sblocco del turnover e per affrontare il problema delle carenze di figure professionali specializzate e dei medici di medicina generale. Per evitare una "dispersione" degli specialisti, attratti da un'esperienza all'estero, e soprattutto da altre opportunità lavorative offerte da strutture private, è stata prevista la possibilità, per gli specializzandi, di partecipare ai concorsi nelle strutture del Servizio sanitario nazionale e di sottoscrivere contratti di lavoro subordinato a tempo determinato con orario a tempo parziale, in ragione delle esigenze formative.

Con la legge di bilancio per il 2020 sono state stanziare risorse aggiuntive per aumentare il numero dei contratti di formazione specialistica, ulteriormente ampliate con il d.l. n. 34/2020 che ha incrementato l'autorizzazione di spesa di 105 milioni annui dal 2020 (109 dal 2022).

Nel corso dell'esercizio si è affrontato il problema del precariato nella ricerca sanitaria, dando attuazione alla legge di bilancio per il 2018, che prevede l'istituzione del ruolo del personale di ricerca sanitaria negli IRCSS pubblici e negli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (IZS). È stato emanato il decreto dirigenziale di riparto delle risorse disponibili per l'anno 2019, consentendo in tal modo, entro il 31 dicembre 2019, agli Istituti di assumere, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato di durata quinquennale, 1.326 unità tra ricercatori e personale addetto alla ricerca, che sono stati inquadrati nella fascia retributiva iniziale.

È stato portato a termine lo sblocco delle risorse 2013-2017 relative al *payback* farmaceutico che ha permesso di riconoscere alle regioni risorse per oltre 1.470 milioni, mentre a fine anno è diventato operativo il meccanismo dei tetti alla spesa dei dispositivi medici con il conseguente *payback*, introdotto dal d.l. 78/2015, ma in seguito non applicato.

Nella prevenzione delle malattie trasmissibili, particolare attenzione è stata dedicata al sostegno dei programmi di vaccinazione. A seguito dei numerosi interventi adottati, accompagnati da una strategia di comunicazione e promozione, si è rilevato un significativo aumento della copertura vaccinale. Sempre in tema di prevenzione, continua ad essere di grande rilevanza il ruolo dell'Amministrazione nelle attività di controllo e profilassi svolte anche per mezzo dei propri Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (USMAF) presenti nei principali porti ed aeroporti del Paese, ai quali è affidato il compito di assistenza ai migranti in fase di prima accoglienza. Per affrontare i problemi di organico di tali strutture si sono allungati i tempi di selezione. Per far fronte alle necessità si è così ricorso a convenzioni con la Croce Rossa Italiana.

Sempre di rilievo l'attività di gestione relativa agli indennizzi previsti dalla legge n. 210 del 1992 in favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni, somministrazione di emoderivati e di talidomide, per affrontare la quale è sempre più necessario un intervento risolutivo a fronte dei crescenti ricorsi e all'estensione dei beneficiari.

Continuano a riproporsi alcuni slittamenti e ritardi: oltre che nella definizione del nuovo Patto della salute, previsto entro i primi mesi dell'anno e definito solo nel mese di dicembre,

neanche nell'esercizio 2019 si è pervenuti alla definizione dell'aggiornamento del tariffario delle prestazioni ambulatoriali, cui è legata la piena operatività dei nuovi LEA; è stata ancora rinviata la revisione complessiva del sistema delle compartecipazioni alla spesa, anche se con la legge di bilancio per il 2020 si è disposta l'abolizione del "super ticket"; resta ancora da dare attuazione ad alcuni decreti previsti dalla legge n. 24 del 2017 che ha disciplinato in maniera organica i temi della sicurezza delle cure e della responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie.

## **Attendibilità delle scritture contabili**

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

#### **59.**

La verifica dell'attendibilità dei dati del Rendiconto 2019, svolta con riguardo alle entrate finali, distinte per titoli, capitoli/articoli prende l'avvio dall'analisi dei dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e dal successivo raffronto tra tali contabilità ed il consuntivo dell'entrata.

Le analisi sono state compiute, inoltre, sulle anomalie ed incongruenze riscontrate all'interno del Rendiconto.

In primo luogo, sono state individuate le anomalie e le incongruenze nelle contabilità delle amministrazioni, costituite essenzialmente dalla rilevazione di capitoli che presentano valori negativi nel "da riscuotere" (somme accertate e non riscosse) e nel "da versare" (somme riscosse e non versate) sia del conto competenza che del conto residui.

Sono state poi evidenziate le anomalie nell'ambito della costruzione del Rendiconto, in particolare le discordanze, in capitoli/articoli, tra i dati del consuntivo e quelli delle contabilità delle amministrazioni: in queste ultime, difatti, sono stati riscontrati importi di segno negativo, non rinvenibili a rendiconto in seguito alle procedure di rettifica, utilizzate dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (di seguito RGS) nella predisposizione del Rendiconto stesso.

Sulla base dei riscontri ricevuti dalla RGS, è emerso che i predetti valori negativi e le discordanze constatate sono sovente imputabili a errori nella gestione delle contabilità. Sotto questo profilo un concreto ausilio per far fronte alle problematiche già rappresentate potrebbe pervenire dal miglioramento e dalla messa a punto delle procedure informatiche. In tal senso si potrebbero approntare meccanismi che impediscano di contabilizzare una fase dell'entrata senza la previa registrazione della fase temporalmente, logicamente e giuridicamente antecedente (quale, ad esempio, una riscossione senza la previa registrazione del relativo accertamento).

Analogamente, considerato che la procedura di compensazione automatica introduce registrazioni non presenti nelle contabilità delle amministrazioni, sia pure ai soli fini della predisposizione del Rendiconto, sarebbe più corretto, sotto il profilo contabile, che all'atto della rilevazione della posta negativa il sistema, in una fase temporale antecedente alla predisposizione del consuntivo, procedesse a segnalazione automatica al competente UCB per la rettifica della contabilizzazione erronea, previa verifica dei presupposti.

Sono, inoltre, estrapolate, ove riscontrate per capitoli/articoli, le minori entrate di competenza e di cassa rispetto sia alle previsioni iniziali che alle previsioni definitive. L'analisi pone in luce la sovrastima delle previsioni di bilancio per i capitoli/articoli nei quali si riscontra la criticità.

Oltre alle anomalie rilevate nell'ambito della costruzione del Rendiconto, sono state individuate incongruenze contabili intrinseche, ossia all'interno dello stesso Rendiconto: in tale ambito vengono riportati, aggregati in ordine di importo, per titoli, per tipologie e per capitoli, i riaccertamenti e le insussistenze. Si tratta di sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2019 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno, sottraendo dai residui iniziali i versamenti in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza.

Anche nel Rendiconto 2019 si rileva la mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui, ovvero la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui, operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare, incidendo negativamente sulla trasparenza di bilancio. In tale ambito, riguardante il calcolo delle riscossioni nette sui residui, sono stati rilevati alcuni capitoli/articoli, con importi negativi risultanti dalla differenza fra il totale dei residui riscossi e le somme rimaste da versare dell'esercizio precedente e pertanto già riscosse.

Analoga problematica si rileva, ove si siano riscontrati valori negativi per capitoli/articoli, nei versamenti netti sui residui, che indicano che non è stato versato neppure ciò che restava da versare in totale nell'esercizio precedente. Non è ancora possibile, quindi, monitorare negli anni l'andamento reale dei resti da versare, perché i dati dovrebbero poter essere rilevati contabilmente, attraverso operazioni idonee a individuare direttamente gli importi che vengono versati a valere sulle somme che erano rimaste da versare e gli importi che vengono versati a seguito delle riscossioni operate nell'anno sui resti iniziali da riscuotere.

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

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

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

La ormai collaudata metodologia, già arricchita negli ultimi tre esercizi consuntivati, dovrebbe peraltro confrontarsi con il percorso di attuazione della nuova nozione di accertamento qualificato, ancora in corso di sperimentazione. Si rileva inoltre che, nonostante l'articolo 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 preveda che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta al Parlamento, in allegato al Documento di economia e finanza, un rapporto sullo stato di attuazione della medesima legge con particolare riferimento alle attività volte alla realizzazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato e dei bilanci delle altre Amministrazioni pubbliche, il DEF presentato ad aprile 2020 non contempla, tra gli allegati, tale rapporto.

## *Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa*

### **60.**

Nell'ambito della Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2020, approvata dalle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 21/SSRRCO/INPR/19), è stata prevista, tra le attività di accertamento prodromiche al giudizio di parificazione, la valutazione di alcune poste del Rendiconto generale dello Stato (a valere sia sulla competenza che sui residui). Tali verifiche – dirette ad accertare, attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, la regolarità dei procedimenti di spesa posti in essere dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato – sono finalizzate alla dichiarazione di affidabilità dei dati contabili esposti nel conto del bilancio.

Nella fase di programmazione dei controlli, le Sezioni riunite hanno confermato la volontà di proseguire la sperimentazione, avviata già da alcuni anni, estendendo il metodo di controllo campionario anche ai Rendiconti regionali. Tuttavia, l'emergenza sanitaria in essere connessa al Covid-19 non ha reso possibile l'utilizzo, per l'estrazione del campione statistico regionale, della procedura in uso per il Rendiconto generale dello Stato, caratterizzata dall'accentramento in un'unica seduta, alla presenza delle Amministrazioni interessate, delle operazioni. È stata lasciata, quindi, all'autonomia delle singole Sezioni regionali di controllo la possibilità di svolgere le verifiche di affidabilità, sempre mediante campionamento con metodo statistico, in relazione alle specifiche situazioni. La predetta emergenza ha inciso, peraltro, anche sulla consueta interlocuzione successiva all'*audit*, che non sempre è stata possibile, con la conseguenza che, in alcuni casi, le analisi e le valutazioni sono state effettuate allo stato degli atti, mentre, in altri, il giudizio è stato sospeso in assenza dei necessari elementi minimi.

Anche con riferimento all'esercizio finanziario 2019, la Corte dei conti ha potuto operare esclusivamente sulle risultanze del "pagato", persistendo l'impossibilità di accedere direttamente al c.d. "conto impegni" del Sistema informativo integrato Corte dei conti-RGS. L'estrazione del campione statistico, relativo ai pagamenti desunti dal Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019, si fonda sulla metodologia adottata negli anni scorsi.

A seguito dei controlli eseguiti, è emersa la non regolarità delle procedure di spesa relativamente ad un numero limitato di titoli (n. 2 su 402), per un importo totale di euro 27.331. Le irregolarità riscontrate sul Rendiconto 2019 hanno riguardato una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra l'importo del titolo e l'ammontare della spesa campionata, che non suscita allarme sul piano dell'affidabilità dei conti.

Inoltre, non è stato possibile concludere l'istruttoria relativamente a n. 12 ordinativi di pagamento, per i quali le Amministrazioni interpellate non hanno fatto pervenire, alla data del giudizio di parificazione, gli elementi di risposta richiesti, probabilmente anche in ragione dell'emergenza Covid-19.

In un numero più ampio di casi (n. 64 titoli di spesa), pur dando atto della regolarità della procedura di spesa, si è ritenuto di formulare raccomandazioni e osservazioni, al fine di indirizzare per il futuro le Amministrazioni, in una logica di sempre maggiore trasparenza ed economicità delle procedure e attenzione al conseguimento degli interessi pubblici.

Infatti, l'analisi è stata svolta avendo riguardo anche alla dinamica della spesa secondo il parametro portante della "sana gestione finanziaria", che pur non incidendo sulla legittimità o

regolarità dell'atto di pagamento, costituisce il presupposto necessario per garantire, anche in via prospettica, gli equilibri di bilancio.

In tale ottica, le coordinate seguite sono state essenzialmente quattro: l'efficienza della programmazione, le modalità concrete di gestione della spesa, i controlli dell'Amministrazione sugli atti di spesa e le modalità di contabilizzazione nel bilancio.

Con riferimento alla programmazione, si è osservato - in particolare - che una corretta e tempestiva pianificazione dei fabbisogni ed un costante monitoraggio della spesa consentono di contemperare le esigenze dell'Amministrazione con quelle di contenimento dei costi, evitando, in tal modo, anche ritardi nell'adempimento ed il pagamento di interessi di mora. Inoltre, con specifico riferimento al finanziamento delle attività del Terzo settore, è stata rilevata la necessità di una preliminare valutazione di rispondenza delle attività poste in essere, rispetto agli effettivi fabbisogni della collettività.

Con riferimento alla gestione della spesa, si è ribadito che l'utilizzo delle risorse pubbliche deve essere conformato al principio di razionalizzazione della spesa, quale obiettivo strategico ai fini della tutela della finanza pubblica.

Alla luce di quanto sopra, avendo riguardo in particolare alle spese per acquisto di beni e servizi, sono risultate permanere alcune criticità.

Tra gli ambiti problematici, si conferma l'ampio ricorso da parte delle Amministrazioni all'affidamento diretto per l'acquisto di beni e servizi, che rappresenta una procedura eccezionale e una deroga al confronto competitivo, rilevando una diffusa genericità della motivazione, presumibilmente nel presupposto che l'affidamento diretto possa essere giustificato con il solo richiamo alla soglia di valore di 40.000 euro.

Sul punto, è stata evidenziata la necessità di una congrua motivazione, che va dettagliatamente argomentata, soprattutto quando la procedura deroga l'ordinario obbligo dell'Amministrazione di individuare il privato contraente attraverso il confronto concorrenziale, così come non possono essere considerate esaustive generiche affermazioni che pretendano di giustificare la deroga al principio della rotazione in relazione alle *“particolari competenze possedute dal soggetto contraente”* o alla *“realizzazione a regola d'arte”* della precedente opera o fornitura.

Del pari è stato osservato che il ricorso alla procedura negoziata per ragioni di urgenza deve essere caratterizzato da urgenza qualificata, non addebitabile ad inerzia dell'Amministrazione, oltre che ad obiettiva ed imprevedibile impossibilità di acquisire la prestazione mediante le ordinarie procedure.

Altro elemento di rilievo è costituito dalla necessaria attestazione preventiva della congruità del prezzo nel caso di affidamenti diretti anche per importi inferiori a 40.000 euro da attestare mediante verifiche informali di mercato, conservandone copia nel fascicolo d'ufficio e dandone conto nelle premesse del provvedimento di affidamento. Ove l'Amministrazione ritenga di prendere a riferimento il prezzo praticato in precedenza dal medesimo o da altro fornitore, è stato osservato che lo stesso non può costituire l'unico criterio di valutazione di congruità, se è frutto non di un confronto concorrenziale, ma di una procedura con affidamento diretto.

Anche quest'anno, inoltre, è risultato necessario ribadire che, nel caso di ricorso all'affidamento diretto, solo l'*“infungibilità”* del bene o della prestazione, intesa come idoneità di un unico bene o servizio a soddisfare uno specifico bisogno, può giustificare l'esclusione del ricorso alla procedura competitiva, mentre la sola esistenza di un *“diritto di esclusiva”* non esonera l'Amministrazione dall'avviare una preventiva e specifica indagine per accertare se sul

mercato vi sia un bene con caratteristiche analoghe (a quello sottoposto a privativa industriale), che possa soddisfare, a migliori condizioni economiche, le necessità dell'Amministrazione.

Nel chiarire la differenza esistente tra rinnovo e proroga del contratto (il primo comporta una nuova negoziazione con il medesimo soggetto e può concludersi con l'integrale conferma delle precedenti condizioni o con la modifica di alcune di esse; la seconda, invece, può stipularsi esclusivamente prima della scadenza del contratto medesimo e ha come solo effetto il differimento del termine finale del rapporto, il quale rimane, per il resto, regolato dall'atto originario) si è ribadito che il ricorso alla procedura negoziata per ragioni di urgenza deve essere caratterizzato da urgenza qualificata, non addebitabile ad inerzia dell'Amministrazione, oltre che ad obiettiva ed imprevedibile impossibilità di acquisire la prestazione mediante le ordinarie procedure.

Ulteriori problematiche sono state, inoltre, evidenziate con riguardo alla prassi di considerare il silenzio-assenso quale strumento "equipollente" al rilascio del certificato di regolare esecuzione. Sul punto si è osservato che gli eventuali riscontri di inadempimento e/o inesatto adempimento (anche *sub specie* di ritardato adempimento) non sostituiscono il certificato di regolare esecuzione, inerendo a fattispecie diverse (quali quelle eventualmente collegate all'applicazione delle penali pattuite ovvero alla risoluzione del contratto per inadempimento). Il certificato di regolare esecuzione ha infatti la funzione di rendicontare, anche dal punto di vista contabile, l'attività eseguita.

Con riferimento all'utilizzo di risorse pubbliche per finalità di sostegno, si è ritenuto opportuno ribadire che ai sensi dell'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi, la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione, da parte delle amministrazioni procedenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

È stata esaminata, altresì, la dinamica dei controlli, rilevando che l'efficiente utilizzo delle risorse pubbliche presuppone un esercizio effettivo e continuo delle attività di vigilanza e monitoraggio da parte dell'Amministrazione dante causa, da espletarsi in maniera sinergica e coordinata con le altre Amministrazioni - nel caso - coinvolte.

In tale ottica, si è osservato che, nei casi di erogazione dei contributi sussidi e benefici economici, l'Amministrazione è tenuta ad effettuare puntuali controlli sulla rendicontazione della spesa e sulle modalità di svolgimento dell'attività. Così come nell'ipotesi in cui intervenga revoca o riforma dei provvedimenti con cui si è proceduto all'erogazione di somme a titolo risarcitorio, l'Amministrazione è tenuta a esercitare i suoi compiti di vigilanza, in particolare sull'attività di recupero delle suddette somme da parte di soggetti terzi.

A tale proposito, si è rilevata la necessità di estendere il controllo anche alla verifica (in termini quantitativi e di tipologia) delle spese accessorie connesse allo svolgimento di determinate attività, al fine di evitare di caricare il bilancio dell'ente con oneri impliciti o occulti.

Tra le criticità riscontrate, è risultato persistere - in alcuni casi - il ritardo nei termini di pagamento delle transazioni commerciali, con tutte le conseguenze a questo connesse, e ciò non solo in termini di violazione di uno specifico obbligo di legge, ma anche di effetti pregiudizievoli riflessi - in termini di maggiori oneri da sostenere per gli interessi di mora e le sanzioni per infrazione - sul bilancio e sui relativi equilibri.

Nell'ambito dei titoli esaminati, è risultato confermato - come criticità ricorrente - il ricorso al regime di salvaguardia per forniture inizialmente contratte in convenzione Consip. Sul



punto si è ribadito che tale circostanza è idonea a generare maggiori esborsi per l'erario, in termini di maggiorazione del prezzo rispetto a quello precedentemente previsto nella convenzione Consip, con conseguente insorgere di danno erariale.

Con riferimento agli oneri da locazioni passive, anche nell'esercizio 2019, è stata riscontrata la difficoltà di reperire immobili pubblici idonei a soddisfare le esigenze di riallocazione delle sedi centrali o periferiche di Dicasteri, attualmente in locazione o in occupazione *sine titulo*, in presenza di contratti di locazione scaduti e non rinnovati, anche a causa dei tempi della procedura, che prevede passaggi obbligati di interlocuzione con l'Agenzia del demanio.

In alcuni casi, l'occupazione *sine titulo* è risultata giustificata dall'oggettiva difficoltà di trovare soluzioni alternative e congruenti in termini di costi – fabbisogno; in altri casi, invece, non risulta che siano stati esperiti da parte delle amministrazioni tutti i tentativi idonei a far venir meno la detenzione di immobili senza il necessario titolo giuridico.



# TAVOLE



TAVOLA 1

## I PRINCIPALI INDICATORI FINANZIARI NEL 2019

(in milioni)

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

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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1 – Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

TAVOLA 2

## RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2019

(in milioni)

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

(\*) Accertamenti e versamenti al netto delle partite finanziarie

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

(\*\*\*) ISTAT Dati provvisori

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2 – Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

TAVOLA 3

## LE PRINCIPALI IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE

*(in milioni)*

		Accertato			Versato		
		2018	2019	Variazione %	2018	2019	Variazione %
Imposte dirette	IRPEF	195.799	201.850	3,1	194.467	192.772	-0,9
	IRES	38.352	39.569	3,2	35.541	35.646	0,3
	SOSTITUTIVE	17.950	17.258	-3,9	17.975	16.881	-6,1
	ALTRE DIRETTE	10.121	10.416	2,9	9.897	10.133	2,4
	<i>Totale</i>	<i>262.221</i>	<i>269.083</i>	<i>2,6</i>	<i>257.880</i>	<i>255.432</i>	<i>-0,9</i>

*(in milioni)*

		Accertato			Versato		
		2018	2019	Variazione %	2018	2019	Variazione %
Imposte indirette	IVA	155.453	160.667	3,4	141.528	141.166	-0,3
	REGISTRO, SOSTITUTIVE, BOLLO	12.716	12.139	-4,5	12.436	11.632	-6,5
	ACCISA E OLI MINERALI	26.155	26.238	0,3	26.307	26.028	-1,1
	GENERE MONOPOLIO	10.616	10.691	0,7	10.587	10.561	-0,2
	ALTRE INDIRETTE	25.647	26.554	3,5	25.313	26.525	4,8
	<i>Totale</i>	<i>230.586</i>	<i>236.289</i>	<i>2,5</i>	<i>216.168</i>	<i>215.912</i>	<i>-0,1</i>
<b>Totale complessivo</b>		<b>492.808</b>	<b>505.372</b>	<b>2,6</b>	<b>474.048</b>	<b>471.344</b>	<b>-0,6</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1.1 – Entrate dello Stato

TAVOLA 4

## LE ENTRATE FINALI

*(in milioni)*

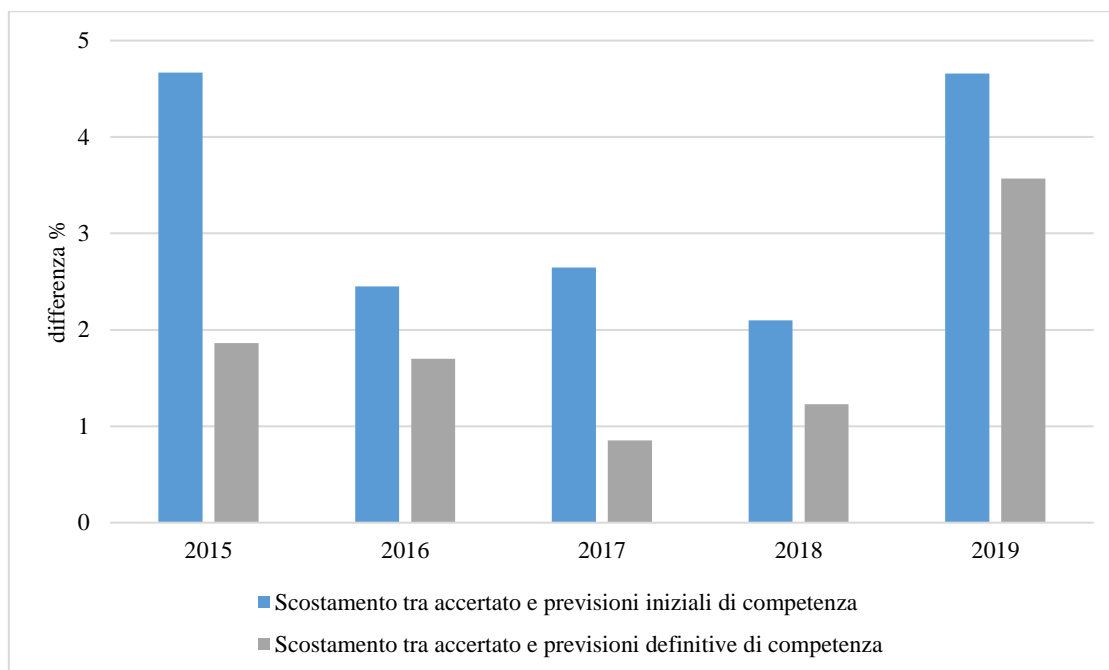
	2015	2016	2017	2018	2019
Previsioni Iniziali Competenza	544.156	567.417	567.953	579.462	578.638
Previsioni Definitive Competenza	559.157	571.605	578.033	584.434	584.714
Previsioni Iniziali Cassa	495.703	519.114	523.170	537.944	536.168
Previsioni Definitive Cassa	510.641	523.362	533.197	542.665	542.266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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1.2 – Le entrate dello Stato

GRAFICO 1

## ENTRATE FINALI: LO SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI E ACCERTAMENTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Grafico 1.3 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 5

## LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

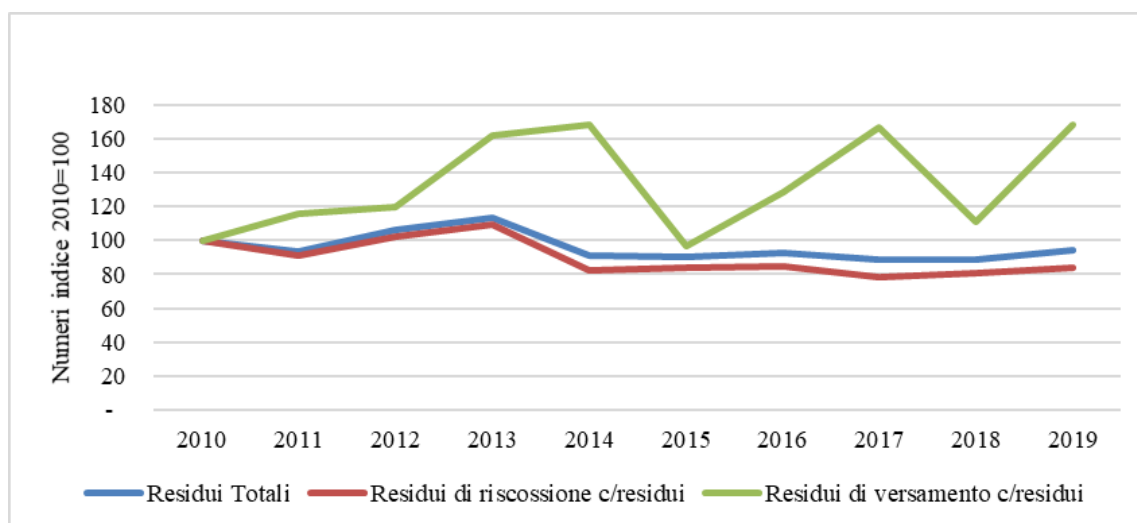
(in milioni)

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1.4 – Le entrate dello Stato

## LA DINAMICA DEI RESIDUI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Grafico 1.4 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 6

## DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI ACCERTAMENTI, IMPOSTE DIRETTE E IVA ESEGUITI NEL 2019 PER FASCIA DI MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (MIA)

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

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

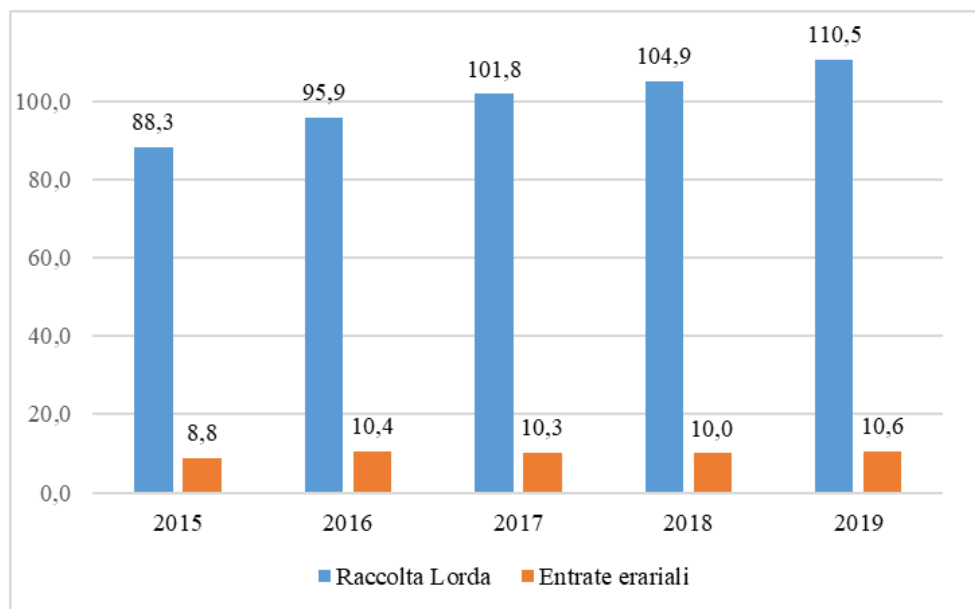
Fonte: Agenzia delle entrate

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2.5 – Le entrate dello Stato



GRAFICO 3

PROVENTI DA GIOCHI: L'ANDAMENTO DELLA RACCOLTA LORDA E DELLE ENTRATE ERARIALI ANNI 2015-2019



Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Cfr. Volume I, Tomo I, Grafico 2.6 - Le entrate dello Stato

## LE SPESE DELLO STATO 2018\*-2019 – LE PREVISIONI

*(in milioni)*

Voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti iniziali (%Pil)			autorizzazioni iniziali		
	2018	2019	var. %	2018	2019	var.	2018	2019	var. %
spesa corrente	575.506,5	588.286,9	2,2	32,7	32,6	0,0	588.920,4	618.807,3	5,1
Interessi	78.490,9	78.897,9	0,5	4,5	4,4	-0,1	77.491,2	79.899,1	3,1
Spesa corrente primaria	497.015,7	509.389,0	2,5	28,2	28,3	0,0	511.429,2	538.908,3	5,4
Spesa in c/capitale	49.047,5	49.703,7	1,3	2,8	2,8	0,0	52.453,1	53.998,5	2,9
Spesa finale	624.554,1	637.990,6	2,2	35,5	35,4	-0,1	641.373,5	672.805,9	4,9
Spesa finale primaria	546.063,2	559.092,7	2,4	31,0	31,0	0,0	563.882,3	592.906,8	5,1
Rimborso di prestiti	227.815,8	231.508,4	1,6	12,9	12,8	-0,1	227.945,8	231.508,6	1,6
Spesa complessiva	852.369,8	869.499,0	2,0	48,4	48,2	-0,2	869.319,3	904.314,5	4,0

\* i dati relativi al 2018 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2019

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1 – Le spese dello Stato

## GLI STANZIAMENTI DEFINITIVI

*(in milioni)*

Voci	stanziamenti definitivi			stanziamenti definitivi (%Pil)			Autorizzazioni di cassa		
	2018*	2019	var. %	2018	2019	var	2018	2019	var %
spesa corrente	576.117,6	590.199,2	2,4	32,6	33,0	0,4	590.179,3	619.090,1	4,9
Interessi	75.350,6	76.976,3	2,2	4,3	4,3	0,0	75.388,1	77.146,4	2,3
Spesa corrente primaria	500.766,9	513.222,9	2,5	28,4	28,7	0,4	514.791,2	541.943,7	5,3
Spesa in c/capitale	52.234,5	51.953,5	-0,5	3,0	2,9	-0,1	57.031,1	56.336,0	-1,2
Spesa finale	628.352,1	642.152,7	2,2	35,6	35,9	0,3	647.210,5	675.426,1	4,4
Spesa finale primaria	553.001,4	565.176,4	2,2	31,3	31,6	0,3	571.822,4	598.279,8	4,6
Rimborso di prestiti	225.940,4	228.958,9	1,3	12,8	12,8	0,0	226.320,9	229.171,8	1,3
Spesa complessiva	854.292,5	871.111,6	2,0	48,4	48,7	0,4	873.531,4	904.598,0	3,6

\* i dati relativi al 2018 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2019

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 3 – Le spese dello Stato

TAVOLA 9

## GLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

categorie economiche	stanziamenti definitivi		
	2018*	2019	var %
Redditi da lavoro dipendente	95.553,2	96.176,5	0,7
Consumi intermedi	14.921,9	14.204,7	-4,8
Imposte pagate sulla produzione	5.266,1	5.282,2	0,3
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	266.338,2	276.341,3	3,8
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	16.040,8	16.084,5	0,3
Trasferimenti correnti a imprese	8.879,1	9.035,3	1,8
Trasferimenti correnti a estero	1.740,3	1.702,4	-2,2
Risorse proprie Unione europea	16.950,0	18.135,0	7,0
Interessi passivi e redditi da capitale	75.350,6	76.976,3	2,2
Poste correttive e compensative	71.592,7	72.827,0	1,7
Ammortamenti	1.105,0	1.192,8	7,9
Altre uscite correnti	2.379,7	2.241,2	-5,8
<b>spesa corrente primaria</b>	<b>500.766,9</b>	<b>513.222,9</b>	<b>2,5</b>
<b>spesa corrente</b>	<b>576.117,6</b>	<b>590.199,2</b>	<b>2,4</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.372,8	6.919,8	8,6
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	22.944,1	22.004,0	-4,1
Contributi agli investimenti ad imprese	15.126,4	11.969,9	-20,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	85,0	393,5	362,8
Contributi agli investimenti a estero	555,3	363,6	-34,5
Altri trasferimenti in conto capitale	5.310,6	6.108,8	15,0
Acquisizioni di attività finanziarie	1.840,3	4.193,9	127,9
<b>spesa in c/capitale</b>	<b>52.234,5</b>	<b>51.953,5</b>	<b>-0,5</b>
<b>spesa finale primaria</b>	<b>553.001,4</b>	<b>565.176,4</b>	<b>2,2</b>
<b>spesa finale</b>	<b>628.352,1</b>	<b>642.152,7</b>	<b>2,2</b>
Rimborso passività finanziarie	225.940,4	228.958,9	1,3
<b>spesa complessiva</b>	<b>854.292,5</b>	<b>871.111,6</b>	<b>2,0</b>

\* i dati relativi al 2018 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2019

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 4 – Le spese dello Stato

TAVOLA 10

## GLI IMPEGNI PER VOCI AGGREGATE DI SPESA

(in milioni)

Voci	impegni lordi**			impegni competenza			impegni totali		
	2018*	2019	var %	2018	2019	var %	2018	2019	var %
spesa corrente	561.969,2	553.480,4	-1,5	560.012,5	550.190,1	-1,8	562.543,5	551.408,2	-2,0
Interessi	69.184,9	68.371,8	-1,2	69.184,9	68.371,8	-1,2	69.184,9	68.371,8	-1,2
Spesa corrente primaria	492.784,3	485.108,6	-1,6	490.827,6	481.818,4	-1,8	493.358,6	483.036,5	-2,1
Spesa in c/capitale	49.628,1	49.806,3	0,4	38.096,6	33.491,2	-12,1	52.365,9	38.248,3	-27,0
Spesa finale	611.597,3	603.286,6	-1,4	598.109,2	583.681,3	-2,4	614.909,4	589.656,5	-4,1
Spesa finale primaria	542.412,4	534.914,9	-1,4	528.924,3	515.309,5	-2,6	545.724,5	521.284,8	-4,5
Rimborso di prestiti	205.104,3	219.891,1	7,2	204.892,1	219.223,0	7,0	204.892,1	219.435,2	7,1
Spesa complessiva	816.701,5	823.177,8	0,8	803.001,2	802.904,3	0,0	819.801,4	809.091,7	-1,3

\* i dati relativi al 2018 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2019

\*\* comprensivi dei residui di stanziamento risultanti dalla competenza

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 6 - Le spese dello Stato

TAVOLA 11

## I RISULTATI DELLA GESTIONE PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie economiche	Residui iniziali di stanziamento		residui iniziali propri		Massa impegnabile		Impegni totali	
	2018*	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
<b>Spesa corrente</b>	<b>3.788,8</b>	<b>2.946,1</b>	<b>83.422,6</b>	<b>79.373,3</b>	<b>579.906,4</b>	<b>593.145,3</b>	<b>562.543,5</b>	<b>551.408,2</b>
Redditi di lavoro dipendente	1.699,1	1.186,1	468,4	383,1	97.252,3	97.362,6	94.900,0	93.727,4
Consumi intermedi	7,4	4,7	4.348,6	4.033,7	14.929,3	14.209,5	14.242,5	12.238,4
Imposte pagate sulla produzione	0,3	0,8	11,2	13,6	5.266,3	5.282,9	5.183,7	5.170,0
Trasferimenti correnti alle AAPP	1.217,6	1.100,8	70.179,0	67.740,4	267.555,8	277.442,1	266.487,8	257.344,0
Trasferimenti correnti alle famiglie	0,0	0,7	1.417,9	2.628,2	16.040,8	16.085,2	16.178,1	15.665,7
Trasferimenti correnti a imprese	0,0	0,0	1.325,1	1.218,4	8.879,1	9.035,3	8.676,6	8.508,2
Trasferimento correnti a estero	0,0	0,0	89,7	74,0	1.740,3	1.702,4	1.617,9	1.569,1
Risorse proprie Unione europea	0,0	0,0	0,0	0,0	16.950,0	18.135,0	16.242,9	17.763,4
Interessi passivi e redditi di capitale	0,0	0,0	214,0	213,1	75.350,6	76.976,3	69.184,9	68.371,8
Poste correttive e compensative	0,0	0,0	5.845,8	3.532,1	71.592,7	72.827,0	68.828,1	69.408,0
Ammortamenti	0,0	0,0	0,0	0,0	1.105,0	1.192,8	381,0	468,8
Altre uscite correnti	864,4	653,0	-476,9	-463,4	3.244,1	2.894,1	619,9	1.173,4
<b>Spesa in c/capitale</b>	<b>30.699,2</b>	<b>27.407,6</b>	<b>19.519,6</b>	<b>30.128,1</b>	<b>82.933,7</b>	<b>79.361,1</b>	<b>52.365,9</b>	<b>38.248,3</b>
Investimenti fissi lordi	976,0	1.288,8	3.773,4	4.386,9	7.348,8	8.208,6	5.524,0	4.355,1
Contributi agli investimenti ad AAPP	19.413,3	23.651,3	9.144,2	12.411,4	42.357,3	45.655,3	18.678,9	13.873,5
Contributi agli investimenti ad imprese	928,6	1.391,1	3.746,6	5.218,8	16.055,0	13.361,0	13.205,4	11.157,9
Contributi agli investimenti ad imprese	1,8	1,8	7,0	2,8	86,8	395,3	77,4	352,1
Contributi agli investimenti a famiglie	68,4	73,3	289,5	405,7	623,7	436,9	531,0	366,9
Altri trasferimenti in conto capitale	3.308,0	936,6	1.712,8	1.531,1	8.618,6	7.045,4	6.584,4	4.377,9
Acquisizione di attività finanziarie	6.003,1	64,8	846,0	6.171,5	7.843,4	4.258,7	7.764,7	3.764,9
<b>Spesa finale</b>	<b>34.488,0</b>	<b>30.353,7</b>	<b>102.942,2</b>	<b>109.501,4</b>	<b>662.840,0</b>	<b>672.506,4</b>	<b>614.909,4</b>	<b>589.656,5</b>

(in milioni)

Categorie economiche	Residui finali di stanziamento		Residui finali propri		Economie sulla competenza		Economie totali	
	2018*	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
<b>Spesa corrente</b>	<b>2.946,1</b>	<b>4.794,0</b>	<b>79.372,9</b>	<b>40.735,1</b>	<b>14.148,4</b>	<b>36.718,8</b>	<b>28.030,9</b>	<b>55.216,5</b>
Redditi di lavoro dipendente	1.186,1	2.036,0	376,0	190,4	1.034,8	1.441,6	1.245,7	1.651,9
Consumi intermedi	4,7	304,1	4.032,4	2.079,4	694,1	1.666,8	1.289,9	2.221,9
Imposte pagate sulla produzione	0,8	13,0	13,6	3,8	81,3	99,7	82,1	102,7
Trasferimenti correnti alle AAPP	1.100,8	2.092,3	68.023,5	34.979,9	328,5	18.228,1	10.724,5	33.672,6
Trasferimenti correnti alle famiglie	0,7	2,9	1.783,3	2.580,0	178,7	734,6	282,3	1.316,2
Trasferimenti correnti a imprese	0,0	137,0	1.160,0	594,3	238,3	428,0	456,2	636,9
Trasferimento correnti a estero	0,0	39,2	74,0	19,2	122,4	94,0	134,8	106,0
Risorse proprie Unione europea	0,0	0,0	0,0	0,0	707,1	371,6	707,1	371,6
Interessi passivi e redditi di capitale	0,0	0,0	213,1	17,9	6.165,7	8.604,6	6.169,7	8.628,8
Poste correttive e compensative	0,0	0,3	3.532,1	199,6	2.764,5	3.418,7	4.847,3	4.850,3
Ammortamenti	0,0	0,0	0,0	0,0	724,0	724,0	724,0	724,0
Altre uscite correnti	653,0	169,1	164,9	70,5	1.109,0	907,1	1.367,3	933,5
<b>Spesa in c/capitale</b>	<b>27.407,6</b>	<b>38.239,8</b>	<b>30.128,4</b>	<b>29.493,0</b>	<b>2.606,4</b>	<b>2.147,2</b>	<b>6.325,5</b>	<b>2.926,0</b>
Investimenti fissi lordi	1.288,8	3.263,2	4.122,4	3.454,6	417,2	680,3	1.142,3	866,4
Contributi agli investimenti ad AAPP	23.651,3	31.434,2	12.191,6	13.244,5	163,0	319,1	1.865,5	574,7
Contributi agli investimenti ad imprese	1.391,1	1.244,5	5.080,4	4.222,3	1.344,9	791,2	2.268,9	1.128,3
Contributi agli investimenti ad imprese	1,8	42,5	2,8	3,5	5,8	0,8	8,0	0,8
Contributi agli investimenti a famiglie	73,3	47,6	405,7	231,0	19,3	22,4	19,7	22,4
Altri trasferimenti in conto capitale	936,6	1.736,6	2.154,1	2.381,7	643,0	310,9	1.007,2	310,9
Acquisizione di attività finanziarie	64,8	471,2	6.171,5	5.955,4	13,2	22,6	13,9	22,6
<b>Spesa finale</b>	<b>30.353,7</b>	<b>43.033,7</b>	<b>109.501,4</b>	<b>70.228,1</b>	<b>16.754,8</b>	<b>38.866,1</b>	<b>34.356,4</b>	<b>58.142,5</b>

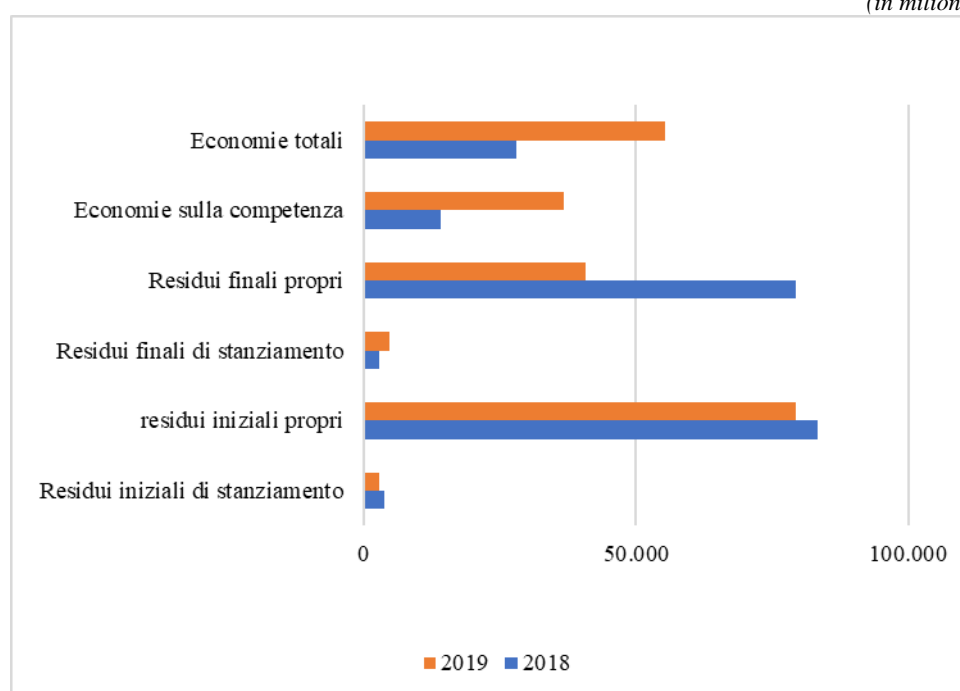
\* i dati relativi al 2018 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2019

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 5 – Le spese dello Stato

GRAFICO 4

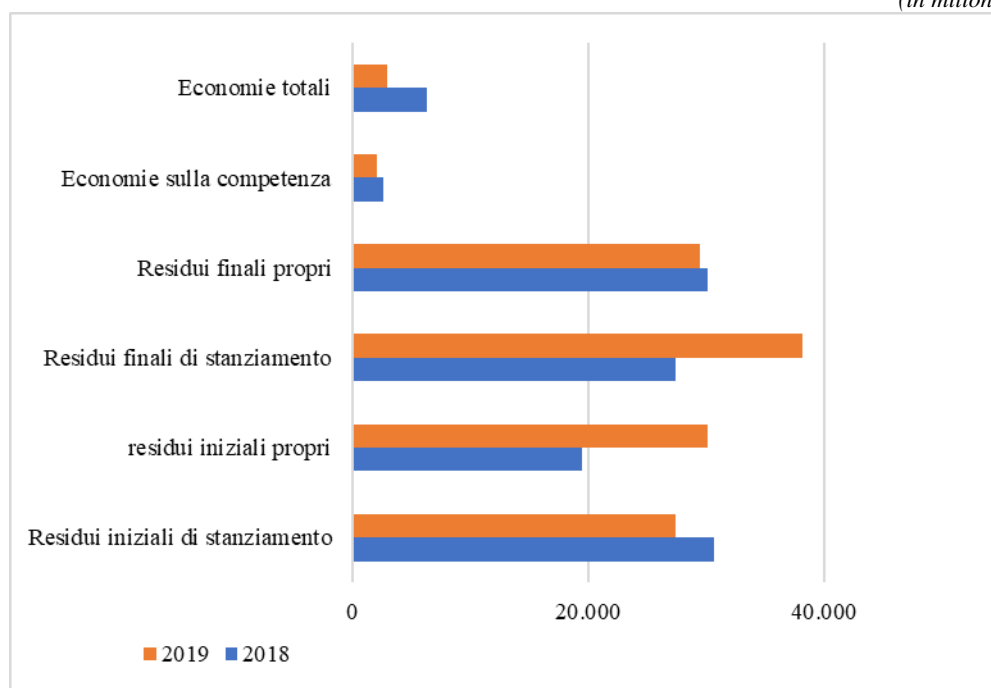
## I RISULTATI DELLA GESTIONE – SPESA CORRENTE

*(in milioni)*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GRAFICO 5

## I RISULTATI DELLA GESTIONE – SPESA IN CONTO CAPITALE

*(in milioni)*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## I PAGAMENTI PER VOCI AGGREGATE DI SPESA

(in milioni)

Voci	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2018*	2019	var. %	2018*	2019	var. %
spesa corrente	516.748,9	539.514,4	4,4	553.041,1	571.798,7	3,4
Interessi	68.996,3	68.366,5	-0,9	69.181,8	68.542,7	-0,9
Spesa corrente primaria	447.752,6	471.147,8	5,2	483.859,4	503.256,0	4,0
Spesa in c/capitale	26.963,8	26.816,5	-0,5	38.601,2	38.830,7	0,6
Spesa finale	543.712,8	566.330,9	4,2	591.642,3	610.629,3	3,2
Spesa finale primaria	474.716,4	497.964,4	4,9	522.460,6	542.086,7	3,8
Rimborso di prestiti	204.687,5	219.223,0	7,1	205.067,2	219.648,1	7,1
Spesa complessiva	748.400,3	785.553,9	5,0	796.709,5	830.277,4	4,2

\* i dati relativi al 2018 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2019

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 8 – Le spese dello Stato

## I PAGAMENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Voci	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2018*	2019	var %	2018*	2019	var %
Redditi da lavoro dipendente	93.281,7	93.038,8	-0,3	94.946,1	93.875,9	-1,1
Consumi intermedi	10.908,2	10.893,9	-0,1	13.951,2	13.637,8	-2,2
Imposte pagate sulla produzione	5.173,2	5.165,8	-0,1	5.181,6	5.177,3	-0,1
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	231.850,5	250.150,6	7,9	257.886,0	274.437,6	6,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	14.471,0	13.464,2	-7,0	15.417,6	14.830,7	-3,8
Trasferimenti correnti a imprese	7.864,3	8.188,8	4,1	8.590,8	8.885,9	3,4
Trasferimenti correnti a estero	1.563,5	1.562,8	0,0	1.621,2	1.611,9	-0,6
Risorse proprie Unione europea	16.242,9	17.763,4	9,4	16.242,9	17.763,4	9,4
Interessi passivi e redditi da capitale	68.996,3	68.366,5	-0,9	69.181,8	68.542,7	-0,9
Poste correttive e compensative	65.549,0	69.297,5	5,7	69.059,0	71.308,9	3,3
Ammortamenti	381,0	468,8	23,1	381,0	468,8	23,1
Altre uscite correnti	467,1	1.153,2	146,9	582,0	1.257,6	116,1
<b>Spesa corrente primaria</b>	<b>447.752,6</b>	<b>471.147,8</b>	<b>5,2</b>	<b>483.859,4</b>	<b>503.256,0</b>	<b>4,0</b>
<b>Spesa corrente</b>	<b>516.748,9</b>	<b>539.514,4</b>	<b>4,4</b>	<b>553.041,1</b>	<b>571.798,7</b>	<b>3,4</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.679,4	2.767,3	3,3	4.571,4	5.011,4	9,6
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	10.020,4	8.354,2	-16,6	13.793,3	12.813,6	-7,1
Contributi agli investimenti ad imprese	9.572,1	8.141,9	-14,9	11.067,9	11.984,6	8,3
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	76,1	351,0	361,2	81,2	351,4	332,5
Contributi agli investimenti a estero	315,1	325,9	3,4	414,6	541,6	30,6
Altri trasferimenti in conto capitale	2.808,7	3.167,1	12,8	6.233,6	4.147,3	-33,5
Acquisizioni di attività finanziarie	1.492,0	3.709,2	148,6	2.439,2	3.981,0	63,2
<b>spesa c/capitale</b>	<b>26.963,8</b>	<b>26.816,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>38.601,2</b>	<b>38.830,7</b>	<b>0,6</b>
<b>spesa finale primaria</b>	<b>474.716,4</b>	<b>497.964,4</b>	<b>4,9</b>	<b>522.460,6</b>	<b>542.086,7</b>	<b>3,8</b>
<b>spesa finale</b>	<b>543.712,8</b>	<b>566.330,9</b>	<b>4,2</b>	<b>591.642,3</b>	<b>610.629,3</b>	<b>3,2</b>
Rimborso passività finanziarie	204.687,5	219.223,0	7,1	205.067,2	219.648,1	7,1
<b>spesa complessiva</b>	<b>748.400,3</b>	<b>785.553,9</b>	<b>5,0</b>	<b>796.709,5</b>	<b>830.277,4</b>	<b>4,2</b>

\* i dati relativi al 2018 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2019

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 9 – Le spese dello Stato

TAVOLA 14

## LA GESTIONE DEI RESIDUI CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

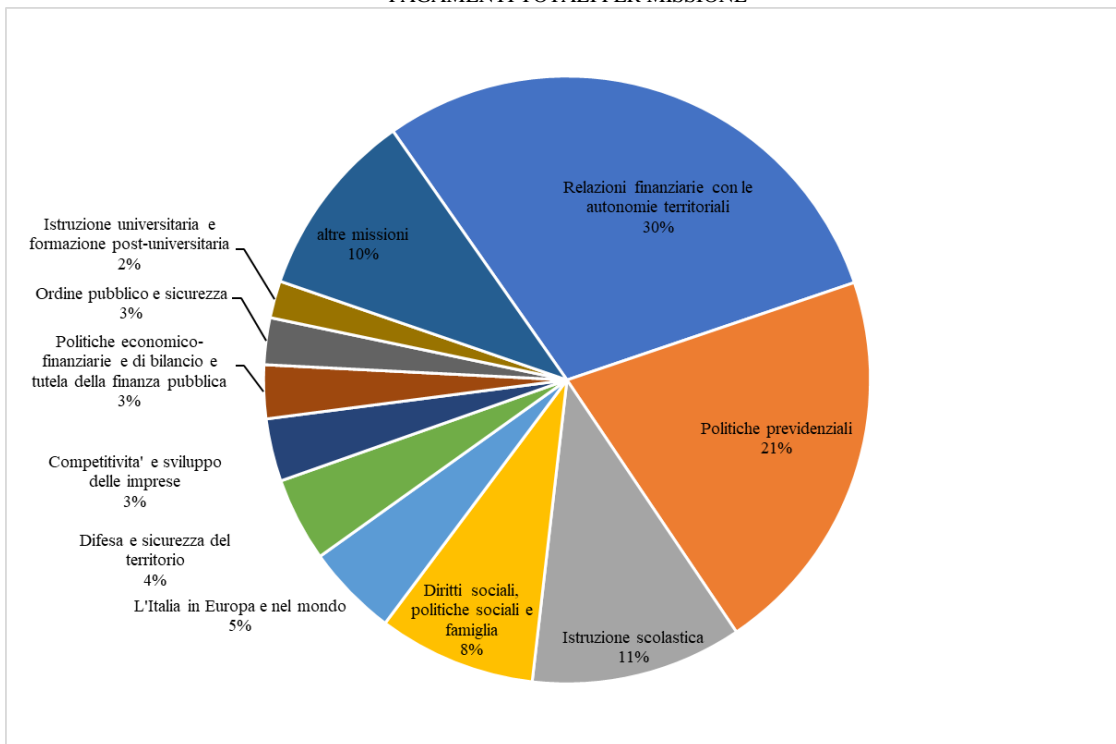
Voci	residui definitivi iniziali			pagamenti su residui			residui di nuova formazione			economie sui residui			residui finali		
	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %
Redditi da lavoro dipendente	2.167,5	1.569,2	-27,6	1.664,4	837,1	-49,7	1.236,7	1.696,0	37,1	177,7	201,8	13,5	1.562,1	2.226,4	42,5
Consumi intermedi	4.356,0	4.038,5	-7,3	3.043,0	2.743,9	-9,8	3.319,7	1.644,1	-50,5	595,5	555,1	-6,8	4.037,1	2.383,5	-41,0
Imposte pagate sulla produzione	11,5	14,4	25,3	8,4	11,5	37,5	11,5	16,7	44,6	0,3	2,7	975,5	14,4	16,8	17,0
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	71.396,6	68.841,2	-3,6	26.035,5	24.287,1	-6,7	34.159,2	7.962,6	-76,7	10.396,0	15.444,6	48,6	69.124,3	37.072,2	-46,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.417,9	2.628,9	85,4	946,6	1.366,5	44,4	1.391,0	1.885,6	35,6	78,3	565,2	621,7	1.784,0	2.582,8	44,8
Trasferimenti correnti a imprese	1.325,1	1.218,4	-8,1	726,5	697,2	-4,0	776,6	418,6	-46,1	215,2	208,5	-3,1	1.160,0	731,3	-37,0
Trasferimenti correnti a estero	89,7	74,0	-17,5	57,6	49,1	-14,9	54,3	45,6	-16,2	12,4	12,0	-3,3	74,0	58,5	-21,0
Risorse proprie Unione europea	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
Interessi passivi e redditi da capitale	214,0	213,1	-0,4	185,4	176,1	-5,0	188,6	5,2	-97,2	4,0	24,3	509,6	213,1	17,9	-91,6
Poste correttive e compensative	5.845,8	3.532,1	-39,6	3.510,0	2.011,5	-42,7	3.279,1	110,8	-96,6	2.082,8	1.431,6	-31,3	3.532,1	199,9	-94,3
Ammortamenti	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
Altre uscite correnti	387,5	189,6	-51,1	114,9	104,4	-9,1	803,5	180,9	-77,5	258,3	26,4	-89,8	817,9	239,6	-70,7
<b>spesa corrente primaria</b>	<b>86.997,5</b>	<b>82.106,2</b>	<b>-5,6</b>	<b>36.106,8</b>	<b>32.108,2</b>	<b>-11,1</b>	<b>45.031,7</b>	<b>13.960,8</b>	<b>-69,0</b>	<b>13.816,5</b>	<b>18.447,8</b>	<b>33,5</b>	<b>82.105,9</b>	<b>45.511,1</b>	<b>-44,6</b>
<b>Spesa corrente</b>	<b>87.211,4</b>	<b>82.319,4</b>	<b>-5,6</b>	<b>36.292,2</b>	<b>32.284,3</b>	<b>-11,0</b>	<b>45.220,3</b>	<b>13.966,0</b>	<b>-69,1</b>	<b>13.820,4</b>	<b>18.472,1</b>	<b>33,7</b>	<b>82.319,0</b>	<b>45.529,0</b>	<b>-44,7</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.749,4	5.675,7	19,5	1.892,0	2.244,1	18,6	3.276,2	3.472,2	6,0	717,2	186,0	-74,1	5.424,4	6.717,8	23,8
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	28.557,5	36.062,7	26,3	3.772,9	4.459,4	18,2	12.760,6	13.330,8	4,5	1.702,4	255,4	-85,0	35.842,9	44.678,7	24,7
Contributi agli investimenti ad imprese	4.675,2	6.609,8	41,4	1.495,8	3.842,7	156,9	4.209,4	3.036,9	-27,9	922,5	337,1	-63,5	6.458,2	5.466,9	-15,4
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	8,8	4,6	-47,9	5,1	0,4	-92,3	3,1	41,8	ns	2,2	0,0	-100,0	4,6	45,9	903,7
Contributi agli investimenti a estero	357,9	478,9	33,8	99,4	215,6	116,9	220,9	15,3	-93,1	0,4	0,0	-100,0	478,9	278,6	-41,8
Altri trasferimenti in conto capitale	5.020,9	2.467,7	-50,9	3.424,8	980,1	-71,4	1.858,9	2.630,8	41,5	364,2	0,0	-100,0	3.090,7	4.118,3	33,2
Acquisizioni di attività finanziarie	6.849,1	6.236,2	-8,9	947,2	271,8	-71,3	335,1	462,1	37,9	0,7	0,0	-100,0	6.236,2	6.426,5	3,1
<b>spesa c/capitale</b>	<b>50.218,8</b>	<b>57.535,7</b>	<b>14,6</b>	<b>11.637,3</b>	<b>12.014,1</b>	<b>3,2</b>	<b>22.664,2</b>	<b>22.989,7</b>	<b>1,4</b>	<b>3.709,6</b>	<b>778,5</b>	<b>-79,0</b>	<b>57.536,1</b>	<b>67.732,8</b>	<b>17,7</b>
<b>spesa finale primaria</b>	<b>137.216,3</b>	<b>139.642,0</b>	<b>1,8</b>	<b>47.744,1</b>	<b>44.122,3</b>	<b>-7,6</b>	<b>67.695,9</b>	<b>36.950,5</b>	<b>-45,4</b>	<b>17.526,1</b>	<b>19.226,3</b>	<b>9,7</b>	<b>139.642,0</b>	<b>113.243,9</b>	<b>-18,9</b>
<b>spesa finale</b>	<b>137.430,2</b>	<b>139.855,1</b>	<b>1,8</b>	<b>47.929,6</b>	<b>44.298,4</b>	<b>-7,6</b>	<b>67.884,5</b>	<b>36.955,7</b>	<b>-45,6</b>	<b>17.530,1</b>	<b>19.250,6</b>	<b>9,8</b>	<b>139.855,1</b>	<b>113.261,8</b>	<b>-19,0</b>
Rimborso passività finanziarie	475,3	509,4	7,2	379,7	425,1	12,0	416,7	668,2	60,3	3,0	0,0	-100,0	509,4	752,5	47,7
<b>spesa complessiva</b>	<b>137.905,5</b>	<b>140.364,5</b>	<b>1,8</b>	<b>48.309,2</b>	<b>44.723,5</b>	<b>-7,4</b>	<b>68.301,2</b>	<b>37.623,9</b>	<b>-44,9</b>	<b>17.533,1</b>	<b>19.250,6</b>	<b>9,8</b>	<b>140.364,5</b>	<b>114.014,3</b>	<b>-18,8</b>

\* I dati relativi al 2018 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2019

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

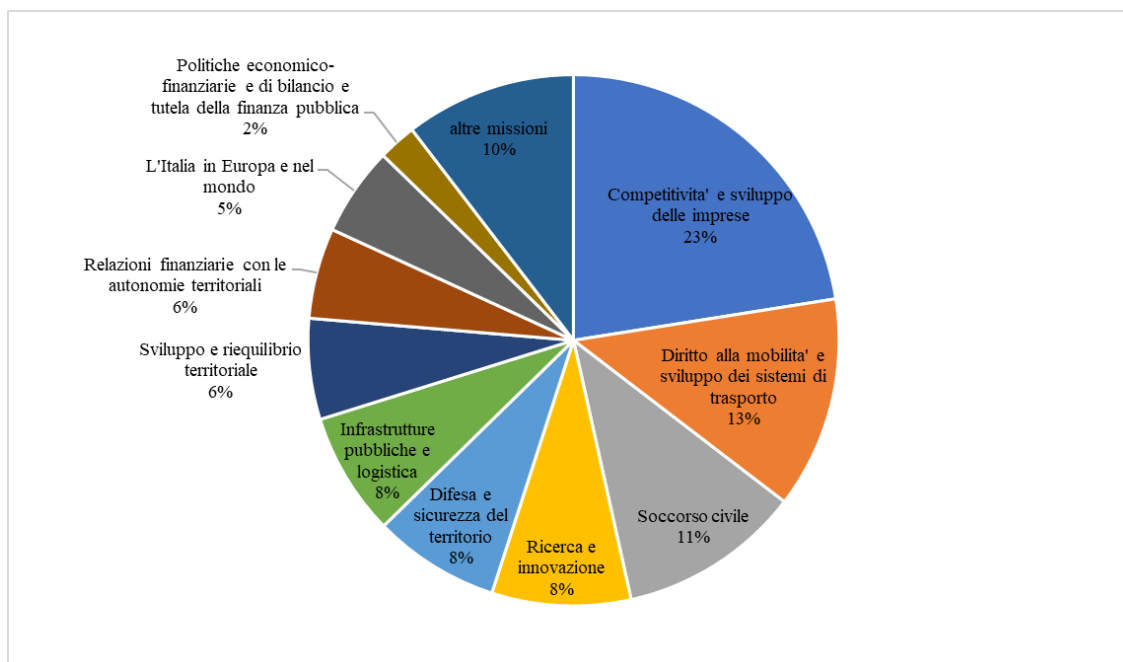
Cfr. volume I, tomo I, Tavola 11 – Le spese dello Stato

LA SPESA CORRENTE PRIMARIA\* DELLO STATO  
PAGAMENTI TOTALI PER MISSIONE



\* Al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative  
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLO STATO  
PAGAMENTI TOTALI PER MISSIONE

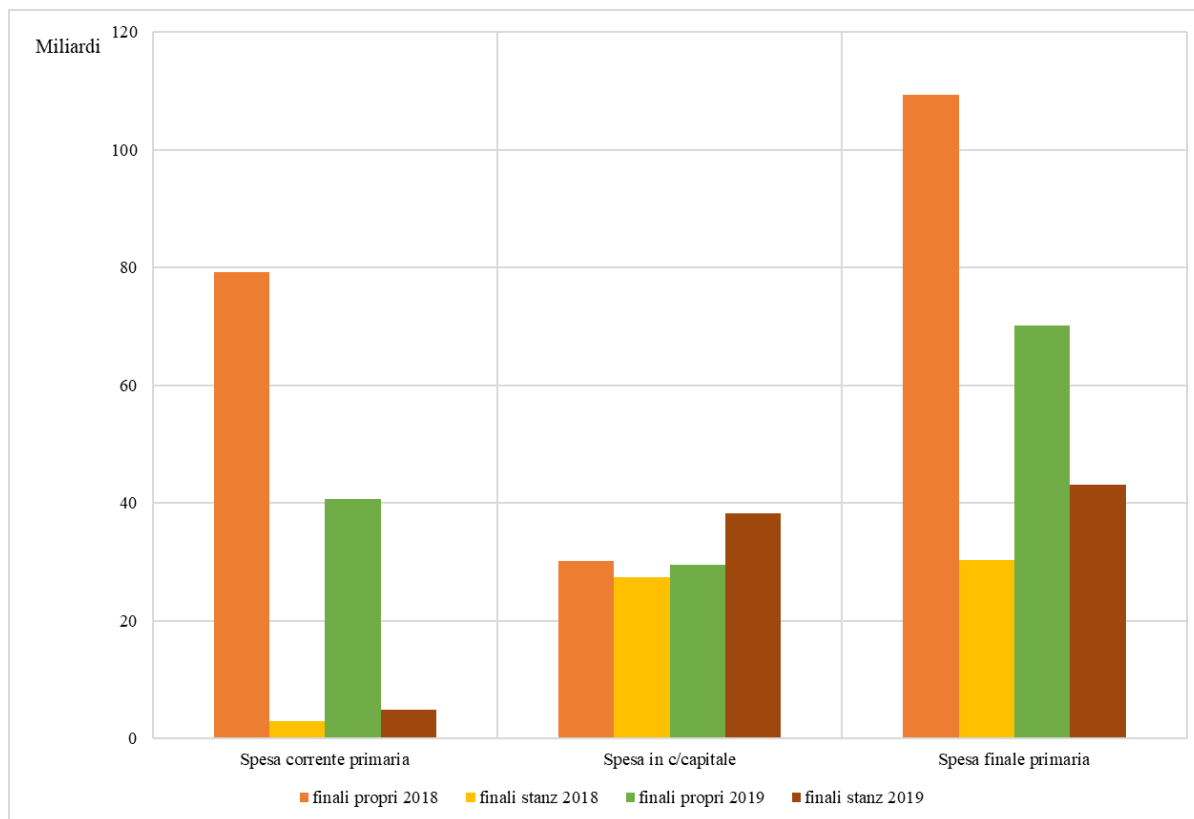


\* al netto delle regolazioni debitorie, degli Acquisizioni di attività finanziarie  
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS



GRAFICO 8

CONFRONTO DELLA COMPOSIZIONE DEI RESIDUI FINALI 2018 E 2019  
(RESIDUI FINALI PROPRI E RESIDUI FINALI DI STANZIAMENTO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## LE SPESE PER IL PERSONALE NEL RENDICONTO DELLO STATO

(in milioni)

Categoria economica di II livello		Categoria economica di III livello		impegni totali			pagamenti totali		
				2018*	2019	var %	2018	2019	var %
<b>01. Redditi di lavoro dipendente</b>									
01	RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	01	STIPENDI	54.356	52.653	-3,1	54.371	52.659	-3,1
		02	LAVORO STRAORDINARIO	1.316	1.333	1,3	1.341	1.350	0,7
		03	FONDO UNICO AMMINISTRAZIONE	1.746	1.718	-1,6	1.724	1.744	1,2
		04	INCENTIVI PER L'OFFERTA FORMATIVA	16	16	5,1	16	16	5,1
		05	ALTRI COMPENSI AL PERSONALE	2.383	2.558	7,3	2.371	2.556	7,8
		06	LAVORO A TEMPO DETERMINATO	3.756	4.390	16,9	3.748	4.428	18,1
					<b>63.574</b>	<b>62.669</b>	-1,4	<b>63.570</b>	<b>62.754</b>
02	RETRIBUZIONI IN NATURA	01	BUONI PASTO	106	94	-11,2	97	102	5,5
		02	MENSE	325	335	3,3	325	326	0,3
		03	VESTIARIO	59	34	-43,4	58	62	6,0
		04	ALTRE	257	197	-23,5	269	212	-21,2
					<b>748</b>	<b>660</b>	-11,7	<b>749</b>	<b>702</b>
03	CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	01	CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	29.609	29.484	-0,4	29.658	29.506	-0,5
				<b>29.609</b>	<b>29.484</b>	-0,4	<b>29.658</b>	<b>29.506</b>	-0,5
04	CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	01	CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	970	914	-5,8	969	915	-5,6
				<b>970</b>	<b>914</b>	-5,8	<b>969</b>	<b>915</b>	-5,6
<b>Totale Redditi di lavoro dipendente</b>				<b>94.900</b>	<b>93.727</b>	-1,2	<b>94.946</b>	<b>93.876</b>	-1,1
<b>03. Imposte pagate sulla produzione</b>									
01	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	01	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	5.184	5.170	-0,3	5.182	5.177	-0,1
				<b>5.184</b>	<b>5.170</b>	-0,3	<b>5.182</b>	<b>5.177</b>	-0,1
<b>Totale Redditi e imposte pagate sulla produzione</b>				<b>100.084</b>	<b>98.897</b>	-1,2	<b>100.128</b>	<b>99.053</b>	-1,1

\* i dati relativi al 2018 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2019

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 24 – Le spese dello Stato

## LE SPESE PER CONSUMI INTERMEDI NEL RENDICONTO DELLO STATO

(in milioni)

Categoria economica di II livello	Categoria economica di III livello	impegni totali			pagamenti totali			
		2018*	2019	var %	2018	2019	var %	
01	01	BENI DI CONSUMO	1.847	1.273	-31,1	1.802	1.418	-21,3
	02	PUBBLICAZIONI PERIODICHE	13	12	-3,1	10	15	52,7
	03	ARMI E MATERIALE BELLICO PER USI MILITARI	161	152	-5,6	149	178	19,0
	<b>Totale Acquisto di beni</b>		2.020	1.438	-28,9	1.961	1.610	-17,9
02	01	NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	910	832	-8,5	875	858	-2,0
	02	MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	1.373	1.025	-25,4	1.136	1.232	8,4
	03	UTENZE, SERVIZI AUSILIARI, SPESE DI PULIZIA	1.059	947	-10,5	1.038	951	-8,4
	04	SPESE POSTALI E VALORI BOLLATI	60	51	-14,0	59	51	-14,6
	05	CORSI DI FORMAZIONE	598	544	-9,1	626	453	-27,6
	06	SPESE PER ACCERTAMENTI SANITARI RESI NECESSARI DALL'ATTIVITA' LAVORATIVA	44	46	5,2	42	39	-5,5
	07	SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITA'	52	53	2,8	52	61	19,1
	08	COMMISSIONI, COMITATI, CONSIGLI	141	79	-44,1	119	111	-6,3
	09	COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI	151	155	2,8	147	146	-0,3
	10	STUDI, CONSULENZE, INDAGINI	80	54	-33,3	78	74	-5,5
	11	AGGI DI RISCOSSIONE	3.030	2.408	-20,5	3.158	3.126	-1,0
	12	COMMISSIONI SU TITOLI	922	759	-17,7	853	915	7,2
	13	INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE VIAGGI	319	311	-2,5	315	314	-0,3
	14	ALTRI SERVIZI	3.356	3.409	1,6	3.356	3.565	6,2
	15	CANONI FIP	128	128	0,1	136	131	-4,1
<b>Totale Acquisto di servizi effettivi</b>		<b>12.222</b>	<b>10.801</b>	<b>-11,6</b>	<b>11.991</b>	<b>12.027</b>	<b>0,3</b>	
<b>Spesa per consumi intermedi</b>		<b>14.242</b>	<b>12.238</b>	<b>-14,1</b>	<b>13.951</b>	<b>13.638</b>	<b>-2,2</b>	

\* i dati relativi al 2018 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2019

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 25 – Le spese dello Stato

LE RIDUZIONI DI SPESA  
(PER AMMINISTRAZIONE)

(in migliaia)

Amministrazioni	Legge di bilancio	Assestamento	DL 124 2019 **	Tagli 2019
Economia e finanze	-1.203.945	-1.203.811	-2.895.780	-5.303.536
Sviluppo economico	-136.000	-109.160	-31.000	-276.160
Lavoro e politiche sociali	-17.200	-145	-15.000	-32.345
Giustizia	-53.000	-2.827	-15.434	-71.261
Affari esteri e della cooperazione internazionale	-38.379	-40.501	-7.000	-85.880
Istruzione, università e ricerca	-145.845	-51.912	-550	-198.307
Interno	-450.000	-3.468	-32.850	-486.318
Ambiente e tutela del territorio e del mare	-7.000	-1.184	-2.500	-10.684
Infrastrutture e trasporti	-126.691	-122.626	-35.976	-285.293
Difesa	-85.000	-158.271	-12.000	-255.271
Politiche agricole alimentari e forestali e turismo	-10.000	-5.470	-26.127	-41.598
Beni e attività culturali	-66.100	-1.468	-800	-68.368
Salute	-37.000	-2.183	-14.000	-53.183
<b>Totale</b>	<b>-2.376.160</b>	<b>-1.703.026</b>	<b>-3.089.018</b>	<b>-7.168.204</b>

\* in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, successivi emendamenti e decreto fiscale

\*\* il Ministero del lavoro comunica ulteriori tagli di 863 mln non previsti nell'allegato delle riduzioni da operare del d.l. 124/2019

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e sulle risposte fornite dalle Amministrazioni

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 32 - Le spese dello Stato

LE RIDUZIONI DI SPESA  
(PER CATEGORIE ECONOMICHE)

(in migliaia)

categorie economiche	Legge di bilancio	Assestamento	d.l. 124/2019 **	Tagli 2019
Redditi da lavoro dipendente	-18.721	-1.253	-113.000	-132.974
Consumi intermedi	-141.051	-85.039	-103.812	-329.901
Imposte pagate sulla produzione	-420	-81	0	-502
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	-177.573	-94.571	-88.930	-361.075
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	-465.735	-1.000	-23.000	-489.735
Trasferimenti correnti a imprese	-67.595	-2.000	-129.500	-199.095
Trasferimenti correnti a estero	-36.326	0	-1.000	-37.326
Risorse proprie unione europea	-15.000	0	0	-15.000
Interessi passivi e redditi da capitale	-6.961	0	-998.000	-1.004.961
Poste correttive e compensative	-23.300	-60.793	-45.000	-129.093
Ammortamenti	0	0	0	0
Altre uscite correnti	-133.536	-415.856	-441.700	-991.091
<b>spesa corrente</b>	<b>-1.086.218</b>	<b>-660.593</b>	<b>-1.943.942</b>	<b>-3.690.753</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	-96.386	-150.177	-12.000	-258.562
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	-109.847	0	-18.076	-127.923
Contributi agli investimenti ad imprese	-966.000	-265.000	-21.000	-1.252.000
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	-22	0	0	-22
Contributi agli investimenti a estero	0	0	0	0
Altri trasferimenti in conto capitale	-117.687	-626.257	-1.094.000	-1.837.944
Acquisizioni di attività finanziarie	0	-1.000	0	-1.000
<b>spesa c/capitale</b>	<b>-1.289.942</b>	<b>-1.042.433,00</b>	<b>-1.145.076</b>	<b>-3.477.451</b>
<b>Spesa finale</b>	<b>-2.376.160</b>	<b>-1.703.026</b>	<b>-3.089.018</b>	<b>-7.168.204</b>

\* in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, successivi emendamenti e decreto fiscale

\*\* il Ministero del lavoro comunica ulteriori tagli di 863 mln non previsti nell'allegato delle riduzioni da operare del d.l. 124/2019

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e sulle risposte fornite dalle amministrazioni

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 31 - Le spese dello Stato

TAVOLA 19

AMMINISTRAZIONE STATALE  
INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI - DATI DA RENDICONTO

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali (giorni)*			
	2016	2017	2018	2019
Economia e delle finanze	21,1	7,4	11,4	0,5
Sviluppo economico	29,4	20,8	-1,0	2,0
Lavoro e politiche sociali	8,0	41,3	18,6	11,5
Giustizia	26,3	35,3	27,4	18,8
Affari esteri e cooperazione internazionale	-13,6	-13,8	-19,7	-2,9
Istruzione, Università e ricerca	0,7	14,3	7,7	-2,2
Interno	45,1	49,6	60,9	72,2
Ambiente, tutela del territorio e mare	25,4	17,1	0,5	-19,3
Infrastrutture e trasporti	12,0	25,7	12,5	40,3
Difesa	12,9	83,2	84,1	47,8
Politiche agricole e forestali e turismo	15,6	7,6	32,8	-4,0
Beni, attività culturali	20,7	27,9	28,1	-1,8
Salute	11,4	33,4	20,8	11,4

\* Tempo medio di ritardo. 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.

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 49 – Le spese dello Stato

GESTIONE DELLE RISORSE ATTRIBUITE CON IL FONDO INVESTIMENTI  
(Amministrazione beneficiaria)

(in milioni)

amministrazione di spesa	2019					2018				
	residui iniziali	stanziamenti definitivi	impegni totali	pagamenti totali	residui finali	residui iniziali	stanziamenti definitivi	impegni totali	pagamenti totali	residui finali
affari esteri e della cooperazione internazionale	18,3	44,7	21,5	21,3	41,6	7,9	17,8	8,5	9,7	15,7
ambiente e tutela del territorio e del mare	44,9	197,1	170,8	75,4	166,6	17,1	60,0	63,2	51,7	25,3
beni e attività culturali	8,0	190,2	126,7	28,0	170,2	11,1	92,5	92,5	95,6	8,0
difesa	184,9	339,4	193,2	221,9	162,5	34,7	199,7	86,0	16,4	108,00
economia e finanze	424,9	1.065,7	970,9	854,8	599,8	7,1	662,6	635,4	456,7	190,0
giustizia	143,1	276,7	94,4	55,6	197,7	29,2	157,5	79,1	33,2	121,0
infrastrutture e trasporti	705,3	924,1	498,3	245,6	1.349,7	165,4	685,4	718,5	223,2	590,9
interno	97,1	182,2	40,1	39,7	103,4	30,5	78,5	31,5	10,0	44,7
istruzione, università e ricerca	793,0	848,3	671,0	378,2	1.132,7	300,9	489,6	750,5	81,1	709,5
lavoro e politiche sociali	4,6	20,2	11,2	12,0	12,8	15,3	6,6	11,9	16,0	4,6
politiche agricole alimentari e forestali e turismo	20,7	76,5	16,3	11,5	18,8		30,3	8,3	0,7	7,7
salute	139,0	174,7	168,8	11,8	301,9	49,4	41,4	90,0		90,9
sviluppo economico	49,6	243,3	22,2	22,2	90,1	153,8	126,2			
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.633,3</b>	<b>4.583,0</b>	<b>3.005,5</b>	<b>1.978,2</b>	<b>4.347,7</b>	<b>822,3</b>	<b>2.648,1</b>	<b>2.576,3</b>	<b>994,2</b>	<b>1.916,3</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 62 – Le spese dello Stato

## TAVOLA 21

COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE\* DELLA SPESA FINANZIATA  
DAI FONDI PER GLI INVESTIMENTI  
(AMMINISTRAZIONE BENEFICIARIA)

Amministrazione di spesa	2017	2018	2019
Affari esteri e della cooperazione internazionale	38,6	37,8	33,9
Ambiente e tutela del territorio e del mare	1,9	67,1	31,2
Beni e attività culturali	0,0	92,3	14,1
Difesa	0,0	7,0	42,3
Economia e finanze	88,6	68,2	57,3
Giustizia	0,7	17,8	13,2
Infrastrutture e trasporti	6,6	26,2	15,1
Interno	0,5	9,2	14,2
Istruzione, università e ricerca	15,5	10,3	23,0
Lavoro e politiche sociali	21,3	73,0	48,4
Politiche agricole alimentari e forestali e turismo	0,0	2,2	11,9
Salute	0,0	0,0	3,8
Sviluppo economico	0,0	0,0	7,6
<b>Totale complessivo</b>	<b>13,3</b>	<b>28,6</b>	<b>27,4</b>

\* pagamenti totali su massa spendibile

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 63 – Le spese dello Stato

## SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER TITOLO\* - ANNI 2018 - 2019

(in migliaia)

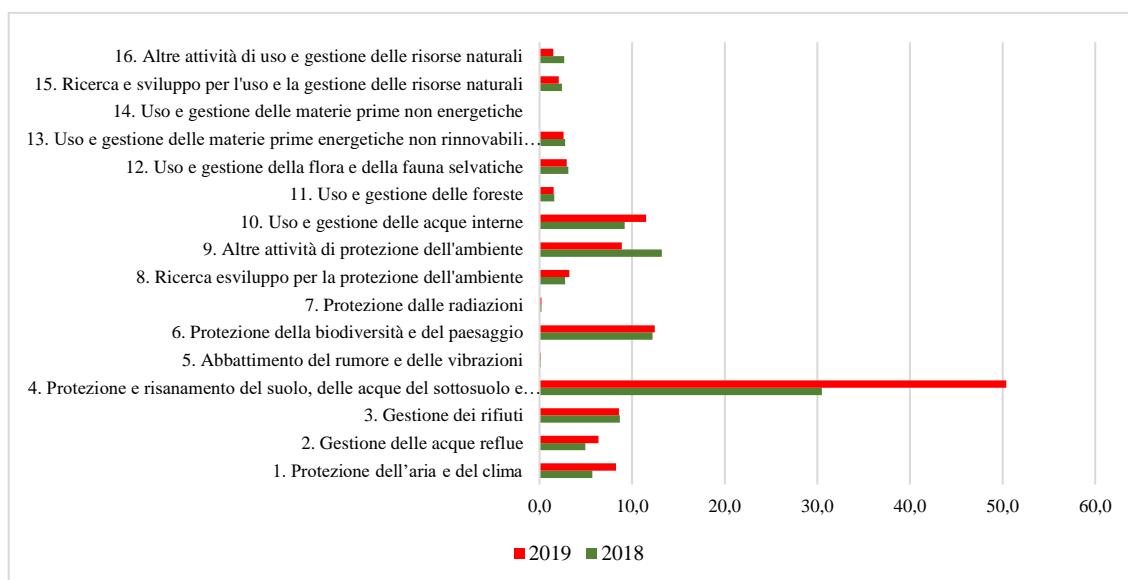
Settore ambientale	2018			2019			Var. % 2019/2018		
	spesa corrente	spesa in conto capitale	tot. Spesa	spesa corrente	spesa in conto capitale	tot. Spesa	spesa corrente	spesa in conto capitale	tot. Spesa
1. Protezione dell'aria e del clima	47.948	221.171	269.119	48.337	340.969	389.306	0,8	54,2	44,7
2. Gestione delle acque reflue	130.431	102.358	232.789	121.206	178.197	299.403	-7,1	74,1	28,6
3. Gestione dei rifiuti	86.636	322.343	408.980	90.836	313.980	404.816	4,8	-2,6	-1,0
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	191.471	1.247.646	1.439.117	191.251	2.188.121	2.379.372	-0,1	75,4	65,3
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	5.167	902	6.069	4.809	954	5.763	-6,9	5,8	-5,0
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	461.626	114.571	576.198	455.292	132.136	587.427	-1,4	15,3	1,9
7. Protezione dalle radiazioni	6.759	2.502	9.262	6.670	2.502	9.172	-1,3	0,0	-1,0
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	45.155	85.312	130.467	46.309	105.332	151.641	2,6	23,5	16,2
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	106.591	516.154	622.745	82.054	336.802	418.856	-23,0	-34,7	-32,7
10. Uso e gestione delle acque interne	20.480	413.104	433.584	27.001	516.812	543.813	31,8	25,1	25,4
11. Uso e gestione delle foreste	63.751	10.474	74.226	62.129	9.967	72.096	-2,5	-4,8	-2,9
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	135.139	12.324	147.464	124.564	14.599	139.164	-7,8	18,5	-5,6
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	34.891	96.276	131.167	33.704	88.636	122.341	-3,4	-7,9	-6,7
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	1.405		1.405	1.466	0	1.466	4,3	nc	4,3
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	35.492	77.921	113.412	36.155	61.406	97.561	1,9	-21,2	-14,0
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	13.796	111.954	125.750	14.539	54.867	69.406	5,4	-51,0	-44,8
<b>Totale</b>	<b>1.386.740</b>	<b>3.335.013</b>	<b>4.721.753</b>	<b>1.346.323</b>	<b>4.345.281</b>	<b>5.691.604</b>	<b>-2,9</b>	<b>30,3</b>	<b>20,5</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2018- 2019 (\*massa spendibile a consuntivo)

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 5- L'Ecorendiconto

GRAFICO 9

## SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE - COMPOSIZIONE PERCENTUALE 2018-2019



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2018- 2019

## ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

*(in miliardi)*

Anno	Attività finanziarie e non finanziarie	Variazione annuale attività (%)	Passività finanziarie	Variazione annuale passività (%)	Eccedenza passività	Variazione annuale eccedenza di passività	Variazione annuale eccedenza di passività (%)
2009	786	+ 26,9	2.212	+ 4,1	1.426		
2010	836	+ 6,3	2.280	+ 3,1	1.444	+ 18	+ 1,3
2011	821	- 1,8	2.344	+ 2,8	1.523	+ 79	+ 5,5
2012	980	+ 19,4	2.513	+ 7,2	1.534	+ 11	+ 0,7
2013	999	+ 21,7	2.561	+ 9,3	1.562	+ 28	+ 2,6
2014	969	- 3,05	2.660	+ 3,9	1.692	+ 130	+ 8,3
2015	963	- 0,6	2.721	+ 2,2	1.758	+ 66	+ 4,0
2016	987	+ 2,5	2.785	+ 2,3	1.798	+ 40	+ 2,3
2017	947	- 4,1	2.823	+ 1,3	1.875	+ 77	+ 4,3
2018	976	+3,0	2.879	+ 2	1.903	+ 27	+ 1,5
2019	982	+0,6	2.898	+ 0,7	1.916	+ 13	+ 0,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 1 – La gestione del patrimonio



TAVOLA 24

## LA SPESA FINALE\* DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE

## STANZIAMENTI DI COMPETENZA

*(in milioni)*

Amministrazioni	stanziamenti iniziali				stanziamenti definitivi			
	2018**	2019	var %	comp % 2019	2018	2019	var %	comp % 2019
Economia e finanze	204.206	205.456	0,6	42,9	197.709	198.280	0,3	41,1
Sviluppo economico	4.527	4.394	-2,9	0,9	5.891	6.105	3,6	1,3
Lavoro e politiche sociali	125.597	134.462	7,1	28,1	124.903	134.520	7,7	27,9
Giustizia	8.257	8.581	3,9	1,8	8.876	9.116	2,7	1,9
Affari esteri e della cooperazione internazionale	2.609	2.759	5,7	0,6	3.071	2.971	-3,2	0,6
Istruzione, università e ricerca	57.242	59.500	3,9	12,4	60.148	61.212	1,8	12,7
Interno	24.109	24.688	2,4	5,2	27.638	27.831	0,7	5,8
Ambiente e tutela del territorio e del mare	863	827	-4,1	0,2	1.139	984	-13,6	0,2
Infrastrutture e trasporti	15.053	12.207	-18,9	2,5	15.823	12.752	-19,4	2,6
Difesa	20.763	21.028	1,3	4,4	23.837	23.173	-2,8	4,8
Politiche agricole alimentari e forestali e turismo	893	953	6,7	0,2	999	1.149	15,0	0,2
Beni e attività culturali	2.341	2.717	16,1	0,6	2.640	2.797	5,9	0,6
Salute	1.441	1.626	12,9	0,3	1.819	2.083	14,5	0,4
<b>Spesa finale primaria *</b>	<b>467.902</b>	<b>479.198</b>	<b>2,4</b>	<b>100,0</b>	<b>474.494</b>	<b>482.972</b>	<b>1,8</b>	<b>100,0</b>

TAVOLA 25

## IMPEGNI LORDI, TOTALI E PAGAMENTI TOTALI

*(in milioni)*

Amministrazioni	impegni lordi				impegni totali				pagamenti totali			
	2018**	2019	var %	comp % 2019	2018	2019	var %	comp % 2019	2018	2019	var %	comp % 2019
Economia e finanze	194.302	195.234	0,5	42,6	191.730	185.462	-3,3	41,7	191.974	198.884	3,6	43,0
Sviluppo economico	5.506	5.582	1,4	1,2	4.608	5.407	17,3	1,2	3.945	5.068	28,5	1,1
Lavoro e politiche sociali	124.801	116.722	-6,5	25,5	125.397	116.513	-7,1	26,2	113.775	121.401	6,7	26,2
Giustizia	8.545	8.390	-1,8	1,8	8.551	8.181	-4,3	1,8	8.288	8.378	1,1	1,8
Affari esteri e della cooperazione internazionale	2.879	2.818	-2,1	0,6	2.864	2.739	-4,4	0,6	2.866	2.832	-1,2	0,6
Istruzione, università e ricerca	59.999	60.702	1,2	13,3	60.012	60.337	0,5	13,6	59.416	60.226	1,4	13,0
Interno	27.197	27.061	-0,5	5,9	27.283	26.528	-2,8	6,0	26.981	25.997	-3,6	5,6
Ambiente e tutela del territorio e del mare	1.125	924	-17,9	0,2	961	1.029	7,1	0,2	926	924	-0,2	0,2
Infrastrutture e trasporti	14.654	12.229	-16,5	2,7	14.902	11.108	-25,5	2,5	10.687	10.763	0,7	2,3
Difesa	23.593	22.661	-4,0	5,0	23.589	22.381	-5,1	5,0	23.152	23.398	1,1	5,1
Politiche agricole alimentari e forestali e turismo	952	946	-0,6	0,2	987	795	-19,5	0,2	1.005	949	-5,5	0,2
Beni e attività culturali	2.551	2.635	3,3	0,6	2.484	2.160	-13,0	0,5	2.354	2.120	-9,9	0,5
Salute	1.778	1.879	5,6	0,4	1.887	1.920	1,8	0,4	1.655	1.735	4,8	0,4
<b>spesa finale primaria*</b>	<b>467.881</b>	<b>457.783</b>	<b>-2,2</b>	<b>100,0</b>	<b>465.255</b>	<b>444.559</b>	<b>-4,4</b>	<b>100,0</b>	<b>447.023</b>	<b>462.675</b>	<b>3,5</b>	<b>100,0</b>

\* I dati utilizzati per le analisi fanno riferimento al Rendiconto 2019 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, alle poste correttive e compensative, agli ammortamenti, alle acquisizioni di attività finanziarie e al rimborso delle passività finanziarie, nonché della missione 34 "Debito pubblico" e del programma 29.005 "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte").

\*\* i dati relativi al 2018 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2019

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS