



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLO STATO  
2020

SINTESI

23 giugno 2021







# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

## RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2020

### SINTESI



23 giugno 2021

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>	15
- <i>La gestione del patrimonio</i>	25
- <i>L'Agenda 2030 e il Rendiconto dello Stato</i>	29
- <i>L'Ecorendiconto</i>	33
L'ordinamento contabile	35
L'organizzazione e il personale	37
- <i>L'organizzazione</i>	37
- <i>Il personale</i>	38
I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture	39
L'attività di controllo della Corte dei conti	40
I Fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche	42
La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione	44
- <i>Premessa</i>	44
- <i>Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	46
- <i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>	48
- <i>Ministero dello sviluppo economico</i>	52
- <i>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</i>	55
- <i>Ministero della giustizia</i>	58
- <i>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</i>	60
- <i>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</i>	61
- <i>Ministero dell'interno</i>	66
- <i>Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare</i>	68
- <i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>	71
- <i>Ministero della difesa</i>	74
- <i>Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali</i>	76
- <i>Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo</i>	79
- <i>Ministero della salute</i>	82
Attendibilità delle scritture contabili	85
- <i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata</i>	85
- <i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa</i>	88
Tavole	91



## 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 2020 costituisce il documento più significativo in termini di esposizione dei risultati conseguiti con l'impiego delle risorse del bilancio dello Stato e tiene conto degli esiti derivanti dall'intero ciclo dei controlli, che comprende il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le Relazioni trimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, i documenti approvati dalle Sezioni Riunite in sede di controllo per le Audizioni in Parlamento del Presidente della Corte di conti (sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio, sul contenuto delle manovre economiche, nonché sulle modalità di attuazione della riforma dell'ordinamento contabile), alla luce, altresì, degli esiti espressi dal controllo di legittimità e dal controllo sulla gestione.

**2.**

L'impianto della Relazione si presenta in continuità con l'impostazione degli anni precedenti, ma con una attenzione particolare agli interventi normativi adottati in corso di gestione per fronteggiare la grave crisi sanitaria e le sue conseguenze socioeconomiche. Le misure eccezionali hanno determinato un evidente impatto sulle dimensioni della spesa e sulla relativa allocazione in bilancio, incidendo in misura sostanziale sulle missioni e sui programmi, nonché sull'assetto dei principali obiettivi dell'azione di governo.

La Relazione si articola, come di consueto, in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato 2020 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

Anche quest'anno, in apertura di Relazione, i dati di consuntivo, espressi in termini di contabilità finanziaria, sono posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC2010), al fine di offrire un'analisi sul contributo che, nell'esercizio, lo Stato ha dato ai conti pubblici. Un risultato importante per valutare la coerenza con gli obiettivi economici complessivi.

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

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

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

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

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

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

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

Ai profili contabili e organizzativi sono stati dedicati i capitoli concernenti "L'ordinamento contabile", relativo al complesso processo di attuazione della legge di contabilità n. 196 del 2009, e "L'organizzazione e il personale", nel quale, oltre ad esaminare gli aspetti ordinamentali e di spesa attinenti all'esercizio finanziario 2020, è stato illustrato l'attuale assetto organizzativo delle diverse amministrazioni. Una particolare attenzione viene riservata alle tematiche legate allo *smart working* emergenziale, alla semplificazione amministrativa, alla digitalizzazione dell'attività della PA e al processo di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, con prime valutazioni sui provvedimenti di revisione periodica adottati dai ministeri nel 2020.

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

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



Corte, custode dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

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

### 3.

Il secondo volume è dedicato alla verifica e alla valutazione dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato focalizzata sui risultati ottenuti nella gestione dei principali programmi. Anche nella Relazione per il 2020 la modalità di esposizione delle valutazioni è volta a valorizzare gli elementi essenziali relativi alla realizzazione delle misure previste e al coerente impiego delle risorse, tenendo conto delle modalità di attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico, nella manovra finanziaria, in leggi di settore e, soprattutto, nei provvedimenti emergenziali che hanno fortemente inciso sugli andamenti di bilancio.

Per ogni Amministrazione, ad una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, anche in considerazione delle risorse aggiuntive legate alle misure di contrasto alla pandemia, fa seguito l'analisi dei programmi, ritenuti più significativi, dei loro risultati gestionali e delle eventuali criticità emerse, evidenziando, ove rilevate, quelle che hanno influito sulla realizzazione dei programmi di spesa.

Le singole relazioni sui Ministeri si concludono con uno sguardo alle risorse stanziare per il 2021 per una lettura comparata delle decisioni di bilancio riferite ai due esercizi, tenendo altresì conto che già nei primi mesi del 2021 sono stati adottati provvedimenti legislativi - connessi al perdurare delle condizioni negative determinate dalla pandemia - idonei a determinare rilevanti effetti sul fronte della spesa dello Stato.

### 4.

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

Sul versante della spesa, quale strumento per la verifica dell'affidabilità dei dati contabili oggetto del giudizio di parificazione, la Corte dei conti, da alcuni anni, effettua controlli 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.**

Con il capitolo di apertura della Relazione si forniscono due informazioni preliminari alla lettura delle risultanze finanziarie del Rendiconto.

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

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

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

Il raccordo, che riguarda tutte le principali voci di entrata e di spesa, si articola in tre principali passaggi:

- in primo luogo, attraverso operazioni di “transcodifica”, si procede a separare le operazioni di natura finanziaria, che non rilevano per la contabilità nazionale, da quelle di tipo economico e ad effettuare la riclassificazione delle categorie economiche del bilancio statale secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC 2010). Si tratta di una riclassificazione che lascia immutato il livello dei saldi;
- in secondo luogo, ai dati riclassificati del Rendiconto vengono apportate correzioni che mirano ad approssimare una rappresentazione secondo la competenza economica (il c.d. criterio “*accrual*”), che è il sistema proprio della contabilità nazionale. A tal fine, rileva la scelta del momento di registrazione delle poste di bilancio, tenendo presente che le stime di contabilità nazionale assumono come periodo di imputazione di spese ed entrate quello in cui si verificano gli eventi economici, indipendentemente dalla fase in cui si effettua la loro regolazione. Nella particolare esperienza italiana, un aspetto di rilievo riguarda la gestione di Tesoreria, le cui operazioni devono essere attentamente vagliate, al fine di valutarne l’impatto sul Conto dello Stato, ad integrazione dei flussi provenienti dalla sola gestione di bilancio;
- in terzo luogo, il raccordo tiene conto del diverso perimetro del comparto “Stato” nel quadro della contabilità nazionale che, oltre al bilancio dello Stato, include quello di altri soggetti istituzionali (come Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio di Stato e Corte dei conti).

A seguito dei diversi criteri di costruzione dei conti, le differenze nei valori assoluti di entrate e spese sono di dimensioni rilevanti, mentre meno accentuato è lo scostamento a livello dell’indebitamento netto. In particolare, nella definizione di contabilità nazionale, l’indebitamento netto dello Stato risulta nel 2020 inferiore all’analogo saldo finanziario per circa

26 miliardi in termini di competenza e per circa 37 miliardi in termini di cassa. Nel conto SEC le entrate finali sono invece inferiori, rispettivamente per la competenza e per la cassa, di circa 115 miliardi e di oltre 60 miliardi rispetto a quelle del rendiconto. Le spese finali, infine, sono inferiori per più di 135 miliardi e quasi 100 miliardi, sempre con riferimento alla competenza e alla cassa del rendiconto.

## 6.

A seguito delle operazioni di raccordo, nel capitolo è esposto il Conto dello Stato per il 2020, che costituisce una versione provvisoria ed una anticipazione dei conti per sottosettori istituzionali che l'Istat rende noti, normalmente, dopo l'estate.

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

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

Tali risultati si riconnettono all'inevitabile flessione delle entrate, che pure resta al di sotto del tasso di caduta del Pil nominale (-6,2 per cento contro -7,8 per cento) e a un andamento della spesa che, pur molto contenuta nei consumi pubblici (retribuzioni lorde e consumi intermedi), ha dovuto fronteggiare le cospicue esigenze di sostegno finanziario degli operatori economici e, più in generale, dei cittadini, fortemente colpiti dalla crisi.

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

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

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

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

## 7.

Se si esamina, infine, l'andamento del Conto dello Stato nel confronto con il quadro generale di finanza pubblica – il Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche – si evidenzia con chiarezza come le particolari condizioni di emergenza che hanno caratterizzato il 2020 abbiano prodotto una inversione di tendenza molto netta. Negli anni più recenti, infatti, tale raffronto mostrava che, nel generale rispetto di politiche della spesa impostate in modo da

assicurare il conseguimento degli obiettivi di riequilibrio dei bilanci, il contenimento della spesa corrente risultava maggiore nel Conto dello Stato, che invece appariva trainante nel recupero degli investimenti fissi (in caduta fino a tutto il 2018).

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

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

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

## **I risultati dell'esercizio**

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

#### **La gestione delle entrate dello Stato nel 2020**

##### **8.**

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

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

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

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

Risultano in flessione anche i versamenti totali pari a 518,8 miliardi (rispetto ai 544,1 miliardi del 2019). Tale circostanza dipende, in gran parte, dalla consistente diminuzione dei

versamenti in conto competenza, passati da 514,5 miliardi del 2019 a 486,1 miliardi del 2020. Risultano, invece, aumentati – seppure lievemente – i versamenti in conto residui, passando da 29,6 miliardi del 2019 a 32,7 miliardi del 2020. Se si depura il dato dei versamenti totali dell'importo dei rimborsi Iva e degli introiti connessi al “Fondo ammortamento titoli di Stato”, si passa da 518,8 miliardi a 487,8 miliardi, con un decremento del 5 per cento rispetto al 2019.

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

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

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

Così come per il riscosso residui netti, si registra un netto calo passando da 6,9 miliardi nel 2019 a 2,8 miliardi nel 2020 (-59,8 per cento). Anche in questo caso, il dato negativo emerge in misura prevalente sul titolo II delle entrate (-63,20 per cento), rispetto al titolo I (-57,64 per cento) ed al titolo III (-40,81 per cento).

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

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

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

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

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

Le entrate del Titolo III, nel 2020, si pongono in controtendenza, evidenziando un miglioramento nei versamenti totali. Si passa da circa 2,1 miliardi del 2019 a circa 3,749 miliardi del 2020. L'aumento è dovuto esclusivamente ai versamenti di competenza che passano da circa 2,1 miliardi del 2019 a circa 3,742 miliardi del 2020.

Nell'ambito dell'entrate del Titolo I, le entrate da accertamento e controllo sono definite al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprendono gli importi delle sanzioni e degli interessi relativi, nella misura recata dagli specifici capitoli del Titolo II.

Per questa tipologia di entrata, nel 2020, gli accertamenti, pari a circa 51,5 miliardi, sono in calo del 18,8 per cento rispetto al corrispondente dato del 2019 (pari a 63,4 miliardi). Le riscossioni di competenza, che si attestano sui 7,9 miliardi e i versamenti di competenza, pari a oltre 7,7 miliardi, risultano in sensibile calo rispetto all'esercizio 2019 (rispettivamente -35,8 e -34,8 per cento).

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

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

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

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

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

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

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

La gestione di tali proventi è affidata in misura preponderante all'Agenzia del demanio. Analizzando l'andamento dei proventi di diretta gestione dell'Agenzia del demanio, nel periodo 2019-2020, si è registrato un sostanziale peggioramento, in termini di accertamento, riscossione e versamento, in relazione ai proventi da "redditi da beni immobili patrimoniali" (capitolo 2601), "da concessioni dei beni del demanio pubblico artistico e storico" (capitolo 2612/1) e per altri proventi demaniali (capitolo 2612/8).

Viene in rilievo, inoltre, un netto peggioramento in termini di accertamento, riscossione e versamento sui proventi derivanti dalla "gestione dei compendi immobiliari conferiti a fondi comuni di investimento, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legge 25 settembre 2001, n.351,

*convertito, con modifiche, nella legge 23 novembre 2001, n. 410 (dal 2018)” (capitolo 2615) che passano in termini di accertamento, di riscossione e di versamento da 1,3 miliardi del 2019 a 29 mila euro del 2020.*

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

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

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

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

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

## **L’attività di accertamento e di controllo tributario**

### **9.**

L’attività di controllo tributario svolta nel 2020 dall’Amministrazione finanziaria è stata fortemente condizionata dall’emergenza sanitaria e dai conseguenti interventi normativi di carattere straordinario.

Gli effetti sono stati particolarmente marcati sull’azione di accertamento e controllo demandata all’Agenzia delle entrate, cui compete la gestione della quota più rilevante dei tributi erariali, che a decorrere dal mese di marzo ha dovuto modificare i propri ordinari compiti rallentando o sospendendo molte attività ordinarie e assumendo nuovi compiti.

I risultati dell’attività di controllo svolta nel 2020, sulla base dei dati comunicati dall’Agenzia delle entrate, si caratterizzano per un sostanziale dimezzamento rispetto a quelli conseguiti nel 2019. In proposito va, comunque, tenuto presente che, per effetto della sopravvenuta normativa emergenziale, gli atti di accertamento perfezionati dall’Agenzia delle entrate nel corso del 2020 solo in parte sono stati notificati ai contribuenti nel 2020. Conformemente alla previsione di legge, al fine di evitare il decorso del termine di decadenza una buona parte degli atti è stata rilevata attraverso il sistema di gestione documentale ed è stata o sarà notificata dal 1° marzo 2021 fino al 28 febbraio 2022.

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

Al di là della straordinarietà della situazione del 2020, in linea generale deve ancora una volta rilevarsi come gli strumenti e le modalità operative di gestione del rapporto con i contribuenti di cui attualmente dispone l’Amministrazione fiscale non siano in grado di

determinare una significativa riduzione dei livelli di evasione che caratterizzano il settore dell'Iva e dell'imposizione sui redditi.

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

Ripetutamente la Corte ha segnalato l'esigenza di attuare una strategia coordinata e costante di contenimento dell'evasione basata sull'uso delle moderne tecnologie informatiche e telematiche, sull'ampliamento dei pagamenti tracciati, sull'applicazione della ritenuta d'acconto, e sull'azione di supporto all'adempimento e di controllo svolta dall'Amministrazione fiscale.

Ancora una volta si ribadisce, dunque, l'esigenza di una diversa modalità realizzativa dell'attività di controllo fiscale che dovrebbe costituire il naturale complemento dell'utilizzo preventivo e persuasivo dei dati in possesso del sistema informativo (tra i quali, in primo luogo quelli relativi alle fatture emesse e ricevute e ai corrispettivi conseguiti e quelli desumibili dall'archivio dei rapporti finanziari), solo in parte normativamente consentito.

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

Permane la sottoutilizzazione di uno strumento di indagine particolarmente efficace quale è l'Anagrafe dei rapporti finanziari. Sempre con riferimento alla disciplina dell'Anagrafe dei rapporti va ricordato che con la legge n. 160 del 2019 (art. 1, commi da 681 a 686) è stata prevista una più ampia possibilità di utilizzo della stessa. Le nuove disposizioni, infatti, consentirebbero l'utilizzazione dei dati finanziari per l'effettuazione sistematica di analisi di rischio al fine di "far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo".

Va detto che è proprio su tale secondo aspetto, quello della incentivazione dell'adempimento spontaneo che si può individuare la più significativa portata innovativa della disposizione. È, pertanto, necessario che i dati vengano utilizzati anche e soprattutto in chiave preventiva, insieme a tutte le altre informazioni di cui dispone l'Amministrazione fiscale 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.

Il numero di accertamenti ordinari realizzati nel 2020 (quasi 129 mila, dei quali 76 mila circa solo protocollati e non ancora notificati) presenta una flessione del 51,8 per cento rispetto agli oltre 267 mila accertamenti ordinari realizzati nell'anno precedente, numero quest'ultimo a sua volta ben lontano dai livelli *ante* 2016 (in media poco più di 310 mila accertamenti all'anno).

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



all'evoluzione del sistema verso le forme di assistenza e di dialogo con i contribuenti da tempo auspicata.

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

Anche dai risultati del 2020 si conferma come una quota rilevante dell'attività di controllo sostanziale continua a indirizzarsi verso posizioni sostanzialmente patologiche (irreperibili, falliti, ecc.), che non hanno interesse né a definire bonariamente l'accertamento, usufruendo della riduzione delle sanzioni prevista dalla legge, né a contestarlo nella sede contenziosa.

Tra le attività dell'Agenzia delle entrate grande rilievo finanziario continua ad avere la liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti. Anche in questo caso va ricordato che (con l'art. 157 del d.l. n. 34 del 2020) è stata disposta la sospensione dell'invio delle comunicazioni di irregolarità dall'8 marzo 2020 al 28 febbraio 2021. Pertanto, delle 4,4 milioni di comunicazioni di irregolarità predisposte nell'anno 2020, meno di 1,9 milioni sono state inviate ai contribuenti nell'anno. La differenza sarà inviata in modo scaglionato nel corso del 2021 e fino al febbraio 2022.

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

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 delle attività economiche.

In materia catastale, la riduzione degli ordinari flussi operativi ha consentito un parziale recupero dei ritardi precedentemente accumulati, anche se permane irrisolto il tema della riforma strutturale del sistema estimativo del Catasto fabbricati.

Anche l'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel 2020 ha subito rilevanti ripercussioni per effetto dell'emergenza sociosanitaria ed economica venutasi a determinare a seguito del Covid-19. I controlli sono stati 1,02 milioni con una flessione del 13,7 per cento rispetto all'anno precedente. La flessione ha interessato, in modo più o meno marcato, tutti i settori ad eccezione dei controlli sulle importazioni, ove si è registrato un incremento dell'1,4 per cento.

Le entrate da giochi, dopo la crescita dell'anno precedente, hanno fatto registrare una pesante riduzione, essendo stato questo uno dei settori maggiormente colpiti dalle limitazioni imposte dalla normativa per fronteggiare il diffondersi della pandemia da Covid-19. La raccolta totale lorda ammonta a 88,4 miliardi, con una riduzione di oltre 22 miliardi (-20,0 per cento) rispetto al 2019. I risultati finanziari complessivi conseguiti segnano un decremento, passando da poco meno di 2 miliardi nel 2019 a 1,6 miliardi nel 2020 (- 16,9 per cento).

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

Anche relativamente all'attività della Guardia di finanza, l'emergenza sanitaria indotta dall'epidemia da Covid-19 ha determinato nel 2020 una drastica riduzione delle attività di controllo fiscale rispetto a quella svolta nell'anno precedente. Il numero delle "verifiche e

controlli” è passato, infatti, da 107.426 a 42.692 (-60,3 per cento), mentre il numero dei “controlli strumentali” ha subito anch’esso un notevole decremento, passando da 527.727 a 322.112 (-39,0 per cento). Nel 2020 pertanto, per le ragioni anzidette, si è interrotto l’incremento, sia pure non sempre costante dei volumi di attività destinati al contrasto dell’evasione che si era registrato dopo il 2015 e fino al 2019.

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

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

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

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

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

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

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

Nel corso del 2020 sono state presentate 470 mila istanze di rateazione per un totale di circa 7,6 miliardi di euro. Circa la metà dei contribuenti ha continuato ad onorare il versamento di quanto dovuto, nonostante la sospensione dei termini di versamento, nonché la maggiore

flessibilità concessa dalla disposizione contenuta nel d.l. n. 104 del 2020 che ha elevato a 10 il numero di rate il cui mancato pagamento determina la decadenza dalla dilazione.

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

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

Il tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento, mediamente più elevato per gli anni risalenti si riduce progressivamente negli anni successivi. A distanza di un decennio dall'affidamento l'indice di riscossione sul carico netto supera di poco il 12 per cento.

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

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

Con riguardo al magazzino dei carichi affidati a decorrere dal 2000 ed ancora pendenti al 31.12.2020, pari complessivamente a 1.424,0 miliardi, l'attenzione della Corte si è concentrata sulla quota di 445,0 miliardi di euro, relativa a soggetti debitori nei cui confronti è stata svolta almeno una azione cautelare o esecutiva, senza riscossione, rilevando come non tutte le misure cautelari ed esecutive siano tra loro equivalenti sotto il profilo dell'efficacia.

Relativamente al contenzioso che coinvolge l'Agente della riscossione, va segnalato che al 31 dicembre 2020 erano pendenti complessivamente oltre 112 mila controversie, delle quali ben quasi 78 mila davanti ai Giudici di pace.

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

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

## **Analisi specifiche e principali criticità emerse**

### **10.**

Gli approfondimenti compiuti in ordine all'andamento del gettito dell'Iva hanno messo in evidenza nel 2020 un decremento del 9,7 per cento, con un gettito di 123,6 miliardi (-13,2 miliardi rispetto al 2019).

La riduzione consegue al marcato peggioramento congiunturale derivante dall'emergenza sanitaria iniziata nel mese di marzo e dai provvedimenti che hanno disposto il rinvio dei versamenti Iva per determinate categorie di soggetti.

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

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

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

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

Lo sforzo di semplificazione degli adempimenti e di contenimento dell'evasione attraverso l'uso della tecnologia e un impiego proattivo delle informazioni presenti nelle banche dati è continuato anche nel 2020. Accesso telematico alle informazioni personali, dichiarazioni dei redditi precompilate, lettere ai contribuenti finalizzate alla correzione di errori o incongruenze nelle posizioni personali, utilizzo del servizio telefonico e telematico per la gestione delle posizioni sono alcuni degli strumenti utilizzati in questi anni dall'Agenzia delle entrate.

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

L'analisi del contenzioso sugli atti emessi dalle Agenzie fiscali, ha contribuito a mettere a fuoco alcune problematiche di carattere generale.

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

Al riguardo va richiamata l'attenzione sull'importanza strategica, ai fini della prevenzione delle controversie, di una corretta applicazione dell'autotutela, per la correzione degli errori dell'Amministrazione fiscale e anche degli errori agevolmente riconoscibili commessi dal contribuente, e del reclamo-mediazione, per il quale andrebbe rafforzato il carattere di correzione di un atto ritenuto errato o illegittimo, superando l'improprio riferimento alla mediazione.

Di particolare rilievo è il problema delle notifiche, per la soluzione del quale andrebbero ricercate soluzioni procedurali innovative e affidabili per entrambe le parti del rapporto

tributario, che tengano conto dell'evoluzione tecnologica e della mobilità degli individui sul territorio.

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

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

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

I fenomeni di frode affrontati dalle strutture investigative delle diverse articolazioni dell'Amministrazione fiscale interessano pressoché tutti gli aspetti della fiscalità e in particolare quelli dell'IVA, con le frodi "carosello" che sfruttano la normativa "transitoria" Iva in materia di scambi tra gli operatori nazionali e quelli degli altri paesi dell'Unione europea e le false dichiarazioni di intenti. Grande pericolosità rivestono pure le frodi realizzate attraverso la compensazione di fittizi crediti d'imposta e, in particolare, di quelli per spese di ricerca e sviluppo. Di rilievo anche le frodi riscontrate nella commercializzazione e nella distribuzione dei carburanti.

### *Le spese dello Stato*

#### **11.**

Nel 2020 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 897,4 miliardi contro gli 869,5 del 2019 (+3,2 per cento). La spesa finale, al netto delle somme stanziata per la missione "Debito pubblico", presentava un aumento più accentuato (3,9 per cento), nonostante la contrazione attesa nella spesa per interessi (-2,7 per cento). L'espansione era legata, in particolare, al consistente incremento atteso nella spesa in conto capitale (+11 per cento), molto più intenso di quello previsto nel bilancio del 2019 (+1,3 per cento); a ciò si accompagnava un aumento rilevante anche della spesa corrente primaria (+4,2 per cento). Nel complesso, la spesa primaria raggiungeva i 586 miliardi (+4,8 per cento).

Le autorizzazioni di cassa presentavano una sostanziale stabilità tra le due annualità. Il lieve aumento della spesa finale primaria (+0,5 per cento) era ascrivibile integralmente alla parte corrente (+1,2 per cento), mentre le autorizzazioni di cassa di parte capitale segnavano una contrazione del 6,2 per cento.

In termini di Prodotto interno lordo, gli stanziamenti iniziali di bilancio si mostravano in crescita, a livello complessivo, di 1,1 punti percentuali rispetto al 2019, raggiungendo la soglia del 49,4 per cento. L'incremento investiva sia la spesa corrente primaria (+0,9 punti percentuali) sia quella di parte capitale (+0,3 punti percentuali); e si riduceva di 0,2 punti percentuali l'incidenza delle spese per interessi sul Pil, attestandosi al 4,2 per cento.

Il confronto tra le previsioni definitive del 2019 e del 2020 fa emergere appieno l'impatto che i provvedimenti normativi adottati in corso d'anno per fronteggiare la pandemia da Covid-19 hanno prodotto sulle dimensioni della spesa statale, sia in valore assoluto, sia in rapporto al Pil, a

sua volta caratterizzato da una forte contrazione nel 2020. Gli stanziamenti complessivi mostrano un'espansione del 30,7 per cento, raggiungendo il picco di 1.139 miliardi; l'incidenza rispetto al Pil sale al 68,9 per cento (superiore di oltre 20 punti percentuali rispetto al dato del 2019), quale effetto combinato dell'espansione della spesa e della contrazione del Prodotto nominale (-8 per cento); parallelamente, anche le autorizzazioni di cassa segnano una crescita nell'ordine del 27 per cento, toccando la soglia di 1.150 miliardi.

Al netto della componente legata agli interessi, che registra comunque una riduzione del 3,2 per cento, attestandosi su livelli inferiori a quelli previsti in fase iniziale, la spesa finale primaria mostra un incremento più marcato (+41,6 per cento), raggiungendo un'incidenza del 48,5 per cento sul Pil; ciò è dovuto, in primo luogo, all'evoluzione della spesa in conto capitale, che supera di oltre tre volte il dato del precedente esercizio, attestandosi sul livello di 171 miliardi (10,4 per cento del Pil); in secondo luogo, al cospicuo incremento della spesa corrente primaria (+22,6 per cento), che raggiunge i 629 miliardi (pari al 38,1 per cento del Pil).

In esito alle variazioni in corso d'anno, una lettura complessiva degli stanziamenti definitivi di bilancio restituisce un quadro d'insieme delle scelte allocative delle risorse che ha portato ad incrementare l'incidenza della spesa di parte capitale, rispetto al dato del precedente esercizio. Quest'ultima, infatti, arriva ad assorbire il 20 per cento della spesa finale, percentuale che si fermava all'8 per cento nel 2019; specularmente, l'incidenza della spesa corrente sulla spesa finale scende dal 92 all'80 per cento.

In forte crescita, sul fronte della spesa corrente, i trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche (+28,6 per cento), in particolare legati ai vari interventi di sostegno al reddito dei lavoratori e ai trattamenti di cassa integrazione, e alle imprese, più che triplicati nel 2020 (+19,6 miliardi), su cui hanno inciso, in prevalenza, i contributi a fondo perduto per ristorare le imprese a fronte del calo di fatturato dovuto ai provvedimenti restrittivi. Sul versante della spesa in conto capitale, le voci maggiormente incise dai provvedimenti emergenziali sono state: le "Acquisizioni di attività finanziarie", cresciute di oltre 92 miliardi per effetto principalmente delle misure di sostegno patrimoniale alle imprese di medie e grandi dimensioni (Fondo Patrimonio Rilancio, Fondo Patrimonio PMI e i programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato) e di concessione di garanzie pubbliche su finanziamenti da parte di SACE S.p.A., i "Contributi agli investimenti alle imprese", in crescita di circa 16 miliardi (+132,6 per cento), dovuti in particolare alle risorse destinate al sostegno al credito attraverso il Fondo di garanzia per le PMI, a quelle per il credito di imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, alle misure di sostegno all'internazionalizzazione, al finanziamento dei contratti di sviluppo e ai contributi agli impianti da corrispondere a Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli investimenti di ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie.

Nell'evoluzione degli stanziamenti di spesa in corso di gestione un ruolo centrale è stato giocato dai provvedimenti legislativi emergenziali (il d.l. "Cura Italia" n. 18/2020, il d.l. "Liquidità" n. 23/2020, il d.l. "Rilancio" n. 34/2020, il d.l. "Agosto" n. 104/2020, il d.l. "Ristori" n. 137/2020), cui è ricollegabile circa l'85 per cento (205 miliardi) della variazione espansiva complessiva registrata (241 miliardi). Essi hanno prevalentemente inciso sulla spesa di parte capitale, per circa 110 miliardi, in maggior parte attribuibili alle acquisizioni di attività finanziarie (92 miliardi) e ai contributi agli investimenti delle imprese (12 miliardi). L'impatto sulla spesa di parte corrente è quantificabile in circa 95 miliardi, ascrivibili principalmente a trasferimenti alle pubbliche amministrazioni (65 miliardi), alle imprese (19 miliardi) e alle famiglie e altre istituzioni sociali private (5,7 miliardi).

Le profonde modifiche delle previsioni di spesa si riflettono anche nei risultati della gestione. Gli impegni in conto competenza hanno raggiunto, nel 2020, il livello di 980 miliardi (+22 per cento). La dinamica espansiva degli impegni è stata particolarmente accentuata con riferimento a quella di parte capitale, aumentata di oltre due volte e mezzo su base annuale; più contenuto l'aumento degli impegni di spesa corrente primaria (+22 per cento).

Ciò nonostante, gli esiti della gestione di competenza mettono in luce, da un lato, un peggioramento della capacità di realizzazione degli impegni di competenza (85 per cento a fronte del 91 per cento registrato nel 2019). Tale peggioramento è legato alla spesa di parte capitale, con un tasso di impegno del 54 per cento, in riduzione di dieci punti percentuali; mentre rimane costante il dato della spesa di parte corrente, circa il 93 per cento. Dall'altro lato, si evidenzia una forte espansione del tasso di formazione dei residui di stanziamento, che passano dal 3 al 10,9 per cento degli stanziamenti di competenza. I risultati 2020 sono stati negativamente condizionati dal *trend* di realizzazione della spesa legata ai provvedimenti emergenziali, caratterizzati da tassi di impegno più bassi e di formazione di residui di stanziamento più elevati. Escludendo i capitoli di bilancio associati alla spesa legata all'emergenza da Covid-19, entrambi gli indicatori si manterrebbero sostanzialmente in linea con i valori registrati nel 2019.

La forte dinamica espansiva della spesa statale è apprezzabile anche sul fronte dei pagamenti totali. La spesa primaria cresce del 25,1 per cento; al suo interno i pagamenti di parte capitale superano di oltre due volte e mezzo quelli del 2019, accompagnati da una più contenuta, ma comunque importante, espansione di quelli di parte corrente (+15,3 per cento). Gli investimenti fissi lordi registrano un balzo di quasi il 24 per cento.

Consistente anche l'impatto sui residui passivi, in crescita del 72,7 per cento, con uno *stock* finale di 196,9 miliardi, seppur con un tasso di formazione di nuove poste passive non eccessivamente distante da quello del 2019.

Focalizzando l'analisi sulle caratteristiche economiche della gestione, escludendo quindi le voci di carattere prettamente finanziario (al netto cioè delle regolazioni contabili, poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie), trova conferma l'aumento complessivo della spesa, caratterizzato tuttavia da un tono diverso per la parte corrente e capitale del bilancio. Per la prima, le operazioni di correzione apportate amplificano il tasso di crescita annuale. Al contrario, l'operazione di netting condotta genera una contrazione del tasso di crescita della spesa capitale; ciò è dovuto all'esclusione delle operazioni di acquisizione di attività finanziarie, particolarmente incisive, in termini di aumento dimensionale, dai provvedimenti emergenziali, prevalentemente nel campo del sostegno alle imprese.

Tali provvedimenti hanno determinato un impatto finanziario particolarmente concentrato su poche missioni, sia sul fronte della spesa corrente sia su quello della spesa in conto capitale.

I due titoli della spesa di bilancio si caratterizzano, inoltre, per un'evoluzione differente della capacità di realizzazione della spesa attraverso gli impegni e i pagamenti. Per la parte corrente si registra un peggioramento sul fronte del tasso di impegno, mentre per quella di parte capitale si rileva un miglioramento, nonostante il forte impatto, su entrambe le aree, derivato dalla spesa emergenziale.

Guardando alla spesa diretta dello Stato nel 2020, si ha conferma della dimensione straordinaria che ha assunto il bilancio nell'esercizio e di come altrettanto forte sia stato lo sforzo necessario per tradurre in realizzazioni effettive il volume di risorse mobilitato in condizioni di emergenza. Da questo primo esame sembra emergere, poi, come le nuove occorrenze (e le condizioni imposte dalla crisi sanitaria all'operatività degli uffici) non abbiano rallentato la gestione "ordinaria" che, pur scontando alcuni oneri "storici", ha segnato anche un generale

miglioramento della gestione, come emerge da una accelerazione degli impegni sulla massa impegnabile e dei pagamenti sulla massa spendibile.

Pur non potendo trascurare il permanere di difficoltà di portare a compimento grandi opere e la peculiarità degli effetti sulla spesa dei provvedimenti antipandemia, il riorientamento della spesa verso la componente in conto capitale già perseguito da alcuni esercizi sembra dare primi segnali nel senso di produrre modifiche di carattere strutturale, confermando i risultati positivi che si erano avuti già nell'esercizio 2019. Un dato importante che, insieme ad una effettiva accelerazione delle realizzazioni e a un recupero di efficacia degli interventi a favore degli investimenti su cui si è da tempo puntato, diventa oggi condizione indispensabile a fronte della necessità di rafforzare anche da questo punto di vista gli interventi che ci si appresta ad avviare con il PNRR.

Le scelte di bilancio per il 2021, nel confronto con quelle del precedente anno, esprimono una spinta espansiva alla spesa, pur di livello inferiore rispetto al picco registrato dagli stanziamenti finali 2020. La previsione di spesa primaria registra, infatti, un incremento del 21,4 per cento rispetto al 2020, passando da 501,2 a 608,3 miliardi (+107,1 miliardi). A tale variazione positiva contribuiscono tre fattori: le decisioni già adottate dalla legge di bilancio per il 2020 (per 8,7 miliardi); le variazioni disposte con i provvedimenti adottati nel corso del 2020, per lo più dovuti alla legislazione emergenziale (21,9 miliardi); la manovra di bilancio per il 2021 che ha ulteriormente ampliato le disponibilità dell'esercizio, di circa 76,5 miliardi. Il 48 per cento dell'incremento degli stanziamenti iniziali del 2021 rispetto all'anno precedente (circa 51 miliardi) è determinato dai capitoli su cui transita la spesa legata ai provvedimenti emergenziali adottati nel 2020. Al netto di tali capitoli la percentuale di crescita della spesa primaria scende al 16 per cento.

Le spese correnti sono previste in crescita dell'11,3 per cento, accentuando il *trend* già in essere nel 2020 (+3,8 per cento rispetto al 2019). Molto più intensa l'espansione della spesa di parte capitale che si proietta ben oltre il doppio del valore del 2020 (+108,4 per cento), crescendo da 52,2 a 108,7 miliardi (+56,5 miliardi).

In un quadro ancora fortemente caratterizzato dall'incertezza legata alla diffusione dei contagi e alla tempistica della piena ripresa delle attività, nella manovra appaiono convivere le esigenze poste dal sostegno da assicurare ai settori produttivi e ai cittadini colpiti dalla crisi con quelle, egualmente importanti, di consentire la definizione di un ambiente favorevole ad un recupero di adeguati livelli di crescita. Nonostante le risorse limitate che era possibile mobilitare, il bilancio per il 2021 punta a rendere compatibile l'adozione di nuove misure di sostegno dei redditi dei lavoratori con l'accelerazione di interventi per l'occupazione (sostenendo i Centri dell'impiego) e la conferma dei pensionamenti anticipati.

Inoltre, alla data di presentazione del rendiconto alla Corte dei conti, risultavano intervenute ulteriori variazioni in corso di gestione comportanti un aumento degli stanziamenti di spesa primaria dell'esercizio 2021 di 41,4 miliardi (+6,81 per cento), di cui 39,1 miliardi di parte corrente (+7,82 per cento) e 2,3 miliardi in conto capitale (+2,16 per cento), quasi integralmente riconducibili al d.l. n. n. 41/2021. Va altresì dato conto che il successivo decreto "Sostegni bis" (d.l. n. 73/2021), allo stato in corso di conversione, comporta un'ulteriore espansione del saldo netto da finanziare dell'anno per 41,2 miliardi, con maggiori spese complessive per 40,7 miliardi.



**12.**

L'esame della gestione finanziaria 2020 non può trascurare una valutazione della portata e dei risultati degli interventi volti a ridurre e razionalizzare la spesa delle amministrazioni centrali, proposti in sede di legge di bilancio. Naturalmente, tale disamina non può ignorare la forte crescita in corso d'esercizio della spesa per affrontare la crisi economica e sanitaria, circostanza che porta ad attenuare la rilevanza del tema delle misure di contenimento ai fini di un immediato conseguimento degli obiettivi di bilancio. Pur tuttavia, l'esame delle riduzioni disposte con la sezione seconda del bilancio per il 2020 identifica un importo di circa 2,9 miliardi, di cui 1,2 sono riferibili a spesa corrente e 1,7 a spesa in conto capitale (rispettivamente il 39,7 e il 60,3 per cento del totale). Si tratta della correzione di maggior rilievo tra quelle che nel triennio sono state apportate al bilancio del 2020. Il confronto con quanto previsto con la legge di bilancio per il 2019 e per il 2018 (in quest'ultimo caso in base alla programmazione avviata in attuazione dell'articolo 22-bis della legge 196) consente di rilevare anche la progressiva mutazione nella composizione delle misure assunte per il contenimento della spesa: ad inizio del triennio la quota riferita a spesa in conto capitale era di solo il 10,9 per cento; cresciuta al 23 per cento nel 2019, ha raggiunto, nella manovra per il 2020, oltre il 60 per cento dei tagli complessivi. Una misura della crescente difficoltà degli interventi di razionalizzazione della spesa, soprattutto in riferimento a quella corrente.

Al netto di quelle operate su fondi, interessi e poste compensative, i tagli apportati sono nel complesso pari a 2,2 miliardi; il 41 per cento riguarda capitoli interessati nell'esercizio dai provvedimenti Covid, caratteristica destinata ad incidere sul mantenimento nella gestione degli obiettivi di riduzione previsti.

Al pari di precedenti esercizi, anche nel 2020 una parte significativa dei tagli operati (al netto di quelli ai fondi) è stata reintegrata nel corso della gestione (l'espansione della spesa è stata di circa il 6,7 per cento). Questo risultato deve, tuttavia, essere letto alla luce dell'emergenza sanitaria. Per quello che riguarda le variazioni operate sui capitoli interessati dai decreti Covid il risultato appare coerente con le necessità poste dalla situazione esterna. Il superamento dell'obiettivo di taglio è strettamente legato ai fabbisogni emersi con la crisi.

La gestione non Covid (diversamente da quello che poteva attendersi) si è rilevata anche essa non in linea con gli obiettivi. Va osservato, tuttavia, come nonostante l'emergenza, gli obiettivi di spesa corrente siano stati rispettati; un andamento più favorevole sul fronte dei consumi intermedi ha consentito di riassorbire evoluzioni meno favorevoli sul fronte dei trasferimenti ad imprese e PA. Riguardo alla spesa in conto capitale, il superamento degli obiettivi è legato alla scelta di accelerare le attività di investimento.

Sono tutti segnali della difficoltà, superata la crisi, di ottenere dalle riduzioni basate su tagli al margine, duraturi risparmi di spesa e, come spesso osservato dalla Corte, della necessità che essi siano sostituiti da misure strutturali volte a ripensare le ragioni di alcuni interventi fino, al limite, ad agire sul perimetro dell'azione pubblica. Nel prossimo futuro la necessità di rendere compatibili esigenze di spesa e rientro del disavanzo (e del debito) richiederà l'assunzione di nuove scelte di revisione della spesa. Tutto ciò riporta alle ragioni che, negli anni scorsi, avevano determinato la previsione, all'art. 22-bis della legge 196/2009, del processo di revisione della spesa integrato nel ciclo di bilancio.

**13.**

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche Amministrazioni è stato significativamente influenzato nel 2020 dall'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19, che

ha messo in evidenza l'importanza della centralizzazione della spesa per iniziative di ampia portata e di diretto supporto ad obiettivi strategici del governo, e ha dimostrato quanto sia fondamentale per il raggiungimento dei risultati disporre di centrali di acquisto/stazioni appaltanti qualificate, competenti, specializzate e in numero ridotto, come più volte evidenziato anche dalla Corte.

L'emergenza sanitaria ha prodotto una contrazione degli acquisti, particolarmente accentuata in alcuni settori (ristorazione, gestione eventi, lavori di manutenzione), mentre altre merceologie (arredi scolastici mascherine e indumenti protettivi; prodotti per igiene personale e per igienizzazione ambienti) hanno fatto registrare un andamento straordinario degli acquisti. Ad esempio, le esigenze del lavoro agile e della didattica a distanza hanno richiesto l'acquisto di quasi 100.000 pc portatili e tablet in più rispetto al 2019 (gli acquisti nel 2020 hanno superato le 151 mila unità contro le circa 57 mila del 2019).

Complessivamente, pur in presenza di un quadro generale del tutto peculiare, l'attività di Consip non sembra aver subito particolari contrazioni. Con riferimento all'insieme delle Pubbliche amministrazioni che sono tenute ad utilizzare gli strumenti Consip sono stati attivati contratti per oltre 3,54 miliardi con un forte incremento rispetto ai 2,8 miliardi circa del 2019. Inoltre, risulta aumentato l'ammontare complessivo della spesa "Presidiata" che passa da poco meno di 48 miliardi a oltre 51,3 miliardi, e anche il dato relativo all'"Erogato" registra un aumento di quasi 1,2 miliardi. Questo miglioramento si traduce in una crescita del risparmio indiretto, che per le PA sale da 3,3 miliardi del 2019 a quasi 3,8 miliardi nel 2020, mentre il risparmio diretto aumenta solo di 30 milioni. Per quanto riguarda i Ministeri si nota un decremento sia del valore a base d'asta che scende a 5,15 miliardi dai 5,86 miliardi del 2019, sia e soprattutto del risparmio diretto che, già ridotto da 179 a 164 milioni nel 2019, diminuisce ancora da 164 a 129 milioni nel 2020, mentre il risparmio indiretto aumenta di soli 10 milioni.

Il numero complessivo dei contratti attivati dai Ministeri nel 2020 sale a 306.908, per un valore di oltre 3,54 miliardi contro i 236.357 contratti per un valore di 2,8 miliardi del 2019, anche se ancora una volta la maggior parte degli ordinativi (281.224 per un valore di oltre 1,5 miliardi) risulta tratto sul MePA ed effettuato frequentemente ricorrendo ad affidamenti diretti, più flessibili e facili da gestire, ma che possono essere utilizzati, anche, per evitare il ricorso a procedure di gara al di sopra della soglia comunitaria.

I dati relativi alle convenzioni, che dovrebbero essere il principale veicolo della centralizzazione della spesa, non sono invece positivi: i contratti attivati con tale modalità sono infatti scesi dai 24.547 del 2019 a 24.220 nel 2020 e il loro valore è sensibilmente diminuito, passando dagli 848 milioni del 2019 ai 583 del 2020. Tuttavia, tale riduzione è in buona parte compensata dal significativo aumento dei contratti attivati tramite gli Accordi quadro e il Sistema Dinamico di Acquisizione.

Occorre rammentare, in proposito, che la Corte, pur riconoscendo la necessità di mantenere una gestione strategica unitaria del Programma di razionalizzazione degli acquisti, si è più volte espressa in favore di una specializzazione delle centrali di committenza pubbliche, di un incremento e di una maggiore professionalizzazione delle risorse tecniche che operano all'interno delle Amministrazioni. La situazione attuale, per la sua eccezionalità, fornisce l'occasione per un intervento altrettanto straordinario, capace di inquadrare in un'unica dimensione l'intero sistema degli acquisti pubblici e rivedere l'assetto delle competenze, superare vecchi schemi e razionalizzare ed aggregare settori di attività gestiti in modo troppo frammentato e autoreferenziale e, soprattutto, per affrontare e risolvere il tema cruciale della riqualificazione e della riduzione delle stazioni appaltanti.

**14.**

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche è stato negli anni oggetto di particolare attenzione sia da parte del legislatore nazionale, sia dell'Unione europea e resta ancora oggi in primo piano. Il DEF 2020 ne ha confermato la centralità all'interno delle politiche di governo dell'economia nazionale prevedendo che per far fronte alla grave crisi economica determinata dalla diffusione del virus Covid-19, dovranno essere ridotti ancora di più i tempi di pagamento da parte della PA e ulteriormente semplificate le relative procedure. L'emergenza epidemiologica, infatti, nonostante lo stanziamento di ingenti risorse, ha messo in evidenza la difficoltà dell'apparato pubblico ad erogare somme ai privati con la necessaria celerità.

È noto, del resto, che nel 2017 la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, che con sentenza del 28 gennaio 2020 ha statuito che la Repubblica italiana, non assicurando che le sue Pubbliche amministrazioni rispettino effettivamente i termini di pagamento stabiliti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione. A seguito di tale sentenza, la Commissione europea ha aperto una nuova fase di interlocuzione, in cui ha chiesto all'Italia la trasmissione di un monitoraggio con cadenza semestrale dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni.

Nonostante le perduranti criticità è da dire, tuttavia, che nel 2020 il fenomeno dei ritardi nei pagamenti risulta in miglioramento per il complesso delle Amministrazioni pubbliche.

L'Amministrazione statale, nel corso del 2020, ha trattato 3,3 milioni di fatture per un importo complessivo di circa 17 miliardi e ne ha pagate 2,4 milioni corrispondenti all'importo di circa 12 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 45 giorni, che si riducono a 39 quando si tiene conto della media ponderata. Contrariamente a quanto rilevato lo scorso anno, entrambi gli indicatori nel 2020 risultano in miglioramento: il tempo medio semplice è passato da 49 giorni nel 2019 a 45 giorni nel 2020, quello ponderato diminuisce di 9 giorni, passando da 48 giorni nel 2019 a 39 giorni nel 2020. Il tempo medio di ritardo semplice, che manifesta un andamento omogeneo, si presenta in diminuzione passando da 11 a 7 giorni. Il dato di maggior interesse è il tempo medio ponderato dal quale si evince che le fatture sono state mediamente pagate con un anticipo di 5 giorni rispetto alle scadenze delle stesse. Il risultato assume maggior rilievo se confrontato con il 2019 quando l'indice evidenziava un ritardo medio di 6 giorni. Il dato mette in evidenza, tuttavia, che le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, mentre i ritardi si accumulano per le fatture di importo meno elevato. Infine, rispetto al 2019 la capacità di pagamento è rimasta immutata. Va osservato, comunque, come questa nel periodo 2015-2020 abbia segnato una seppur limitata flessione, passando dal 58,6 per cento del 2015 al 57 per cento del 2020.

In conclusione, le misure adottate negli ultimi anni, soprattutto la fatturazione elettronica e la gestione delle fatture attraverso la Piattaforma per il pagamento dei crediti commerciali, hanno portato ad innegabili miglioramenti, anche se non abbastanza da poter considerare in via di definitiva risoluzione la problematica dei ritardi nei pagamenti da parte della PA. In particolare, per quanto riguarda l'Amministrazione dello Stato, non sembra che abbiano ancora trovato una soluzione le cause di ritardo "di tipo strutturale" già rilevate negli scorsi anni. Sotto questo profilo, mentre appare essersi attenuato il peso derivante dalla scarsità di risorse pubbliche (e tuttavia risulta ancora incidere la momentanea mancanza della cassa) restano ferme numerose criticità, sia di tipo procedurale che di natura contabile, esistenti nella gestione del ciclo passivo delle Amministrazioni.

## 15.

Nel 2020 la consistenza dei debiti fuori bilancio è risultata pari a 1.832 milioni e ha registrato una decisa riduzione sia rispetto al 2019 che al 2018 (-39 per cento e -12 per cento circa rispettivamente). L'ammontare attuale si presenta tuttavia circa doppio rispetto al valore di fine 2012, primo anno per il quale sono stati trasmessi i dati da parte delle Amministrazioni.

Nel complesso, e al netto di quanto accaduto in specifici esercizi, nel corso del periodo considerato nella relazione, si riscontra, tuttavia, una sostanziale stabilità del debito, il che testimonia che pur se non mancano episodici miglioramenti, non sembrano essersi superate le criticità di bilancio che determinano, in via strutturale, la tendenza alla formazione di nuovi debiti fuori bilancio.

Per quanto riguarda specificamente il 2020, a fronte dei 3.088 milioni iniziali, ne sono stati accertati 964 e smaltiti 2.219. Il debito residuo si è pertanto ridotto di circa 1.255 milioni. La gran parte delle Amministrazioni esaminate ha registrato un decremento, alcune volte importante (è il caso del MISE), o una stabilità del debito.

Al 31/12/2020 la quasi totalità (circa l'88 per cento) del debito residuo fa capo a sole tre Amministrazioni: il MIUR (38 per cento), il MIT (26,5 per cento) e il Ministero della giustizia (22,8 per cento).

Il MIUR continua la ricognizione delle posizioni debitorie nei confronti dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (cap. 2134), che ha permesso di rivedere in riduzione lo stock del debito.

Il MIT ha una posizione debitoria sostanzialmente stabile ormai da diversi anni perché le esigue risorse rese disponibili per lo smaltimento (2,8 milioni nel 2020 e 3 milioni nel 2019) hanno consentito di assorbire solo il debito di nuova formazione. Sullo stock residuo incidono alcuni debiti vetusti registrati sui capitoli 7341 e 7544, i quali ammontano a 406 milioni a fronte di un debito complessivo di 485 milioni.

Per il Ministero della giustizia, le risorse deputate allo smaltimento, pur ingenti (182 milioni), sono state sufficienti ad assorbire il debito di nuova formazione (146 milioni), ma non per ridurre significativamente il debito residuo che si attesta a 417 milioni (-0,8 per cento rispetto al 2019). Nel caso in questione, la gran parte delle spese che generano la formazione dei debiti attiene alle somministrazioni di energia elettrica, gas, acqua e forniture di combustibili da riscaldamento destinate agli Istituti penitenziari.

Negli anni scorsi, una quota molto significativa di debiti fuori bilancio è stata associata a quattro categorie di spesa: "Consumi intermedi", "Trasferimenti correnti alle famiglie", "Altre uscite correnti" e "Investimenti fissi lordi". Dopo che nel 2019 tale quota si era sensibilmente ridotta (al 37 per cento), nel 2020 è tornata a crescere (al 62 per cento).

L'analisi dei debiti fuori bilancio, proposta nella Relazione, viene completata dall'esame dei debiti di tesoreria delle Amministrazioni centrali sorti a seguito dell'emissione di Speciali Ordini di Pagamento (Sop), la cui disciplina si rinviene all'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669.

Secondo i dati forniti alla Corte dalla Ragioneria generale dello Stato, al 31 dicembre 2019 i Ministeri presentavano un debito di tesoreria di 619 milioni a cui nel 2020 si sono aggiunti 223 milioni. L'importo smaltito risulta molto inferiore (9 milioni) il che determina un debito da smaltire di 833 milioni (+34,5 per cento). Nel corso dell'esercizio 2020 nessun Dicastero ha ridotto il debito.

Nel 2020, così come registrato nell'esercizio precedente, il MIUR, il Ministero dell'interno e il MIT assorbono la gran parte dell'importo del debito residuo (73 per cento di cui, rispettivamente 29 per cento, 25 per cento e 19 per cento).

## 16.

Nel 2020, la spesa per investimenti gestita direttamente dallo Stato o effettuata indirettamente attraverso le principali imprese pubbliche e private operanti nel settore delle infrastrutture ferroviarie e stradali è risultata pari, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, a 17,6 miliardi (+73 per cento rispetto al 2019).

L'incremento è connesso soprattutto ai maggiori contributi alle imprese (+182 per cento, per quasi 9 miliardi complessivi) mentre gli investimenti fissi lordi hanno fatto registrare un aumento del 22,8 per cento.

In aumento rispetto al 2019 risultano anche i principali valori finanziari 2020 relativi alle altre fasi contabili della spesa; ai menzionati maggiori stanziamenti di competenza si associano incrementi del 63,8 per cento per quanto riguarda gli impegni e del 42,5 per cento per quel che attiene ai pagamenti.

Quanto agli investimenti fissi lordi circa il 50 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (complessivamente pari a 8,6 miliardi) si concentra su due missioni (difesa e sicurezza del territorio, da un lato, e ordine pubblico e sicurezza, dall'altro). Nell'ambito della prima, i valori attengono principalmente ad un unico capitolo di spesa, relativo, a vario titolo, a spese militari (per oltre 2,7 miliardi) e gestito dal Ministero della difesa; per la missione ordine pubblico e sicurezza, rilevano le risorse gestite dal Ministero dell'interno per interventi di manutenzione straordinaria e ammodernamento di strutture e impianti.

Nel 2020 gli investimenti fissi lordi diretti hanno riguardato prevalentemente "mezzi di trasporto" (per poco più di 1 miliardo), software e hardware (per circa 970 milioni), "fabbricati non residenziali" (686 milioni) ed "opere pubbliche" (528 milioni).

Sul fronte dei pagamenti, la gestione, pur caratterizzandosi per un aumento in termini assoluti sia per quel che attiene agli investimenti fissi che ai contributi, non determina un visibile miglioramento del coefficiente di realizzazione (calcolato come rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile).

Contrariamente a quanto ipotizzabile in prima approssimazione, nella fase più acuta di confinamento, ossia il trimestre marzo-maggio 2020, non si sono osservati rallentamenti nella capacità di pagamento delle spese per investimenti.

Anche nel 2020 un ruolo rilevante nella strategia di sostegno della ripresa economica è stato attribuito allo strumento dei Fondi di bilancio specifici per gli investimenti. Le risorse complessive messe a disposizione nel periodo 2017-2034 attraverso i fondi ammontano a circa 146 miliardi e per il 2020 gli stanziamenti di bilancio disponibili sui singoli capitoli sono risultati pari a 5,4 miliardi, ripartiti tra 143 capitoli e 363 piani gestionali, dei quali quasi il 40 per cento concentrato in due amministrazioni (Ministero dell'interno e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Nei quattro anni di operatività dei fondi si assiste ad un incremento delle risorse destinate agli investimenti fissi (la cui incidenza passa dal 20,4 per cento del 2017 al 44,5 del 2020) che nel 2020 arrivano a quantificare oltre 2,3 miliardi (erano 213 milioni nel 2017), ponendosi come categoria economica destinataria della quota principale di risorse. Scendono sotto i 2 miliardi, invece, i contributi alle amministrazioni pubbliche, la cui incidenza sul totale delle risorse assegnate dai fondi passa dal 54,3 per cento del 2017 al 33,6 del 2020; anche i contributi alle

imprese, pur mantenendo nel periodo un profilo crescente di risorse, vedono progressivamente ridursi il loro peso rispetto alla dotazione annuale complessiva (dal 23,1 per cento del 2017 al 15,4 per cento del 2020).

Le quote prioritarie delle risorse 2020 sono state attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (1,2 miliardi), al Ministero dell'economia e delle finanze (842 milioni) e al Ministero della difesa (714,4 milioni), mentre guardando ai settori, le quote più consistenti sono state assorbite dall'edilizia pubblica compresa quella scolastica, sanitaria e le attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni (17 per cento); seguono gli investimenti in trasporti e viabilità (16,1 per cento). Il confronto con il 2019 evidenzia incrementi significativi soprattutto per il settore dei trasporti e viabilità (+47 per cento), mobilità sostenibile e sicurezza stradale (+73,2 per cento) e potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso (+53,9 per cento); mentre si riducono quasi del 30 per cento le risorse destinate all'edilizia pubblica e di oltre il 15 per cento quelle per la riqualificazione urbana, efficientamento energetico e sviluppo sostenibile.

Sotto il profilo procedurale il cammino dei fondi è risultato piuttosto impervio e le complesse procedure amministrative continuano a condizionare fortemente il rapido ed effettivo utilizzo delle risorse assegnate.

Rispetto agli anni precedenti, tuttavia, nel 2020 si assiste ad un rallentamento della crescita della massa spendibile, da 7,6 miliardi del 2019 a 8,9 nel 2020, in aumento del 20,6 per cento, a fronte dell'incremento superiore al 100 per cento registrato l'anno precedente.

Analogo andamento presentano anche i pagamenti totali che si incrementano di circa 1 miliardo: una crescita più contenuta di quella registrata nel 2019, ma comunque più elevata rispetto all'incremento della massa spendibile (53 per cento la prima e 20,7 la seconda).

Il coefficiente di realizzazione della spesa mostra negli anni di operatività dei fondi un progressivo miglioramento e il 2020 rappresenta l'annualità con il miglior rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (34,5 per cento, era 27,3 nel 2019).

La capacità di realizzazione della spesa risulta differenziata per amministrazione e settori di investimento; coefficienti di realizzazione più elevati si riscontrano per attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni, difesa del suolo e dissesto idrogeologico, investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, efficientamento energetico e sviluppo sostenibile, eliminazione delle barriere architettoniche, potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso e per la ricerca. Ma è soprattutto la categoria economica in cui è classificata la spesa ad incidere significativamente sull'indicatore confermando, anche nel 2020, la migliore prestazione sui capitoli di trasferimento (82,6 per cento). Si apprezza positivamente, peraltro, il recupero di efficienza della categoria degli investimenti diretti dello Stato, che dal 22 per cento del 2019 passa al 32,7 per cento del 2020.

Non va sottovalutato, tuttavia, che il miglioramento del coefficiente di realizzazione risente anche del dato meno positivo conseguito nell'anno precedente ed influenzato dalla crescita particolarmente rilevante e anomala della massa spendibile dovuta all'eccessivo ritardo del riparto del Fondo relativo al 2018.

Con la legge di bilancio per il 2021, legge n. 178 del 2020, i Fondi non costituiscono più la scelta privilegiata per l'attuazione delle politiche di investimento dell'amministrazione centrale. Infatti, i quattro anni di operatività hanno messo in evidenza problemi gestionali che hanno impedito allo strumento di esprimere tutto il potenziale di crescita di cui era stato accreditato. Il superamento è positivo: risponde, tra l'altro, ad una esigenza di semplificazione che si auspica

possa mitigare la complessità a vantaggio di una maggiore efficacia ed efficienza, nonché di minori costi amministrativi.

### *La gestione del patrimonio*

#### **17.**

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

L’attività di riscontro delle contabilità di tesoreria per l’esercizio finanziario 2020, effettuata ai sensi dell’art. 39 del r.d. n. 1214 del 1934 ha riguardato: l’accertamento di concordanza tra le spese ordinate e pagate durante l’esercizio e le scritture tenute o controllate dalla Corte dei conti; il rispetto dei limiti previsti dagli stanziamenti di bilancio; la regolare estinzione dei titoli di spesa ai sensi dell’art. 607 del r.d. n. 827 del 1924 e la validazione dei pagamenti incentrandosi, quindi, su: ordini di pagamento; ordini di accredito; ruoli di spesa fissa; debito vitalizio; note di imputazione, nonché su pagamenti afferenti alle contabilità dei Fondi edifici di culto.

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

Le principali criticità riscontrate hanno riguardato la mancata regolarizzazione di titoli di spesa stralciati dalla Corte negli esercizi finanziari antecedenti al 2018 e 2019; pagamenti in negativo sul Pg. 49 inerente al “*Contributo straordinario per le eccezionali esigenze di sicurezza nazionale*” e pagamenti senza stanziamenti in bilancio sul Pg. 50 inerente alla “*riemissione dei pagamenti non andati a buon fine*” dei capitoli di cedolino unico ove le incongruenze riscontrate sono state, comunque, regolarizzate tempestivamente subito dopo la chiusura dell’esercizio finanziario.

Nel 2020 si assiste a un notevole peggioramento patrimoniale (pari a quasi 300 miliardi rispetto ai 13 del 2019), causato, nello specifico, da un incremento delle passività finanziarie (321 miliardi) nettamente superiore a quello delle attività (21,9 miliardi). Lo *stock* delle prime è passato, infatti, da 2.898 a 3.219 miliardi, aumentando il divario rispetto alle attività (cresciute da 982 a 1.004 miliardi).

Pertanto, la differenza finale tra passività e attività produce un ulteriore picco nello squilibrio patrimoniale (“*eccedenza di passività*”) che supera abbondantemente il livello massimo di sempre (2.215 miliardi), aumentando del 15,6 per cento rispetto al 2019 (1.915 miliardi).

Le passività finanziarie sono cresciute soprattutto a causa della cospicua emissione dei titoli di Stato tesa a fronteggiare la crisi economico-sociale conseguente all’emergenza pandemica (da 1.894 a 2.029 miliardi, per un incremento complessivo di 135 miliardi di euro, concentrato, in particolare, nei BTP, il cui ammontare sale di quasi 125 miliardi).

Crescono sensibilmente anche i debiti a breve termine, sia di tesoreria (da 644 a 744 miliardi) che i residui passivi (da 114 a 196 miliardi di euro). Per i primi l’aumento, pari a circa 100 miliardi di euro, deriva, in massima parte dalla crescita delle giacenze dei conti correnti (per oltre 93 miliardi) detenuti da enti, pubblici e privati, presso la Tesoreria dello Stato (in ragione, soprattutto, delle disponibilità affluite a seguito delle manovre di finanza pubblica anti-Covid) e, in misura inferiore, dall’aumento per 7 miliardi (da 114 a 121 miliardi) dello stock di debito fluttuante (BOT) non ancora rimborsato al termine dell’esercizio. Per i residui passivi, si conferma, invece, la prosecuzione del *trend* di contrazione dei perenti (per 4,87 miliardi fra 2019 e 2020, per una riduzione complessiva, dal 2015 in poi, per quasi 30 miliardi), contabilizzati nel Conto del patrimonio fra le passività di medio-lungo periodo.

Le variazioni principali che hanno determinato l’incremento di 21,95 miliardi nelle *Attività*, rispetto allo *stock* di fine 2019, sono individuabili, principalmente, nelle “*attività finanziarie*”, in crescita per complessivi 16 miliardi, di cui circa 9 riferiti alle “*azioni e altre partecipazioni*” e quasi 13 ai “*crediti di tesoreria*” (in particolare, del Conto disponibilità del tesoro), compensati parzialmente da una apprezzabile riduzione dei residui attivi di bilancio (4,98 miliardi).

Per le “*azioni ed altre partecipazioni*”, gli aumenti hanno fonte, in massima parte, nella rivalutazione delle partecipazioni detenute in “*Organismi internazionali*”, mentre, per le partecipazioni societarie, gli incrementi delle “*azioni non quotate*” (per 1,08 miliardi) pareggiano la riduzione di valore delle “*azioni quotate*” (per 1,14 miliardi), avente, peraltro, quasi esclusiva causa nella scissione di Monte dei Paschi di Siena a favore di AMCO S.p.a. In generale, su 41 società partecipate direttamente dallo Stato, 37 hanno registrato nel 2019 un risultato di esercizio positivo, che, ove non distribuito all’azionista socio, ha prodotto un incremento del valore a Conto del patrimonio 2020.

L’aumento delle “*attività non finanziarie prodotte*” (da 186 a 192 miliardi) è dovuto, in massima parte, agli “*oggetti di valore*” (più 5,5 miliardi), che registrano un aumento attribuito a rettificazioni e sopravvenienze attive (più che a nuove acquisizioni), mentre il capitale fisso (voce che comprende i beni materiali e infrastrutturali) cresce leggermente (da 135,4 a 135,6 miliardi di euro). Le *attività non finanziarie non prodotte*, aggregato in cui rientrano terreni, giacimenti e risorse biologiche non coltivate, rimangono sostanzialmente stabili a 4,05 miliardi.

La gestione di tesoreria ha confermato l’esistenza di sospesi (ovvero di anticipi di somme per conto dello Stato), non ripianati (mediante copertura di competenza sul bilancio) per 38,5 miliardi (in crescita rispetto ai 37,11 di fine 2019), aumento che, tuttavia, è dovuto ai pagamenti in anticipazione autorizzati, verso la fine del 2020 (per quasi 6 miliardi di euro), dalla legge n. 176 del 2020. Gli altri sospesi, invece, sia riferiti alle necessità del servizio sanitario che ai pagamenti urgenti, dovuti in particolare alla notifica di titoli esecutivi, sono diminuiti (i primi da 22,6 a 21 miliardi; i secondi sotto il miliardo di euro, rispetto ai 2,2 di fine 2019).

All’interno della similare categoria dei pagamenti per conto di amministrazioni autonome da rimborsare (che crescono da 36,2 a 38,3 miliardi, soprattutto in ragione dell’incremento, degli esborsi effettuati dalla Presidenza del Consiglio, pari a 4,5 miliardi), rimangono da ripianare, per



33,63 miliardi, le sovvenzioni, erogate dal tesoro alle Poste nel 2000 per il pagamento di pensioni. La posta (che integra un debito dello Stato verso la Tesoreria e un credito dello Stato verso Poste) è parte di una complessa situazione debitoria/creditoria intercorrente con l'INPS, che l'art. 1, comma 178, della legge n. 205 del 2017 aveva definito solo parzialmente.

Nel 2020 sono proseguite le operazioni di tesoreria (c.d. OPTES) tese al collocamento, a breve, delle eccedenze sul Conto disponibilità del Tesoro presso istituti di credito e Cassa depositi e prestiti. Queste ultime, pur in riduzione nei volumi, hanno comportato, anche nel 2020, un significativo costo per lo Stato (pari a circa 2,5 miliardi) in ragione degli attuali tassi negativi per i depositi a breve.

Complessivamente, lo Stato ha impegnato, nel 2020, per interessi passivi (su titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi, mutui, deposito di giacenze, etc.) e oneri accessori la somma di 65,3 miliardi di euro, in riduzione rispetto all'esercizio precedente (67,04 miliardi). In particolare, sono lievemente diminuiti gli interessi corrisposti sui titoli di Stato (scesi di circa 200 milioni di euro, da 55,36 a 55,15 miliardi), pur in presenza del, già segnalato, cospicuo incremento dello *stock* complessivo dei debiti redimibili (che ha superato la soglia dei 2 mila miliardi), unitamente a quelli sui buoni postali fruttiferi (da 5,7 a 5,3 miliardi) e per buoni ordinari del tesoro (che, oltre a ridursi da 101 a 77 milioni, ha visto collocamenti a tasso negativo, che hanno prodotto entrate per 277 milioni). Il costo medio del debito in sede di emissione è stato pari, nel 2020, allo 0,59 per cento (in discesa rispetto al valore, già basso, dello 0,93 del 2019), fattore che ha ridotto il costo medio del debito dello Stato al 3,35 per cento (rispetto al 3,63 del 2019) e del debito delle amministrazioni pubbliche (come calcolato dall'Istat) al 2,4 per cento (rispetto al 2,6 del 2019), entrambi valori storicamente molto ridotti. Il risultato, peraltro, è stato ottenuto nonostante l'allungamento della vita media del debito (finalizzata a ridurre il rischio di rifinanziamento) che, alla fine del 2020, è pari a 6,95 anni (rispetto ai 6,87 di fine 2019).

Nel corso del 2020 sono state effettuate, altresì, sia operazioni di acquisto e concambio, alleggerendo gli oneri di restituzione per circa 16 miliardi di euro in esercizi a maggiore concentrazione, che estinzioni mediante l'utilizzo del fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (per 3,5 miliardi di euro).

Il nozionale totale del portafoglio degli strumenti di finanza derivata è tornato, a fine 2020, sopra la soglia dei 100 miliardi di euro (rispetto ai 99 del 2019), per un numero cresciuto a 82 a fronte dei 79 di fine 2019 (erano 105 nel 2015) e un valore di mercato (*mark to market*) che continua ad avere segno negativo (a 38,2 miliardi). Complessivamente, il 4,67 per cento dei titoli di Stato in circolazione (riferiti in massima parte al debito emesso in valuta estera) è protetto da uno strumento di finanza derivata.

Sulla base dei dati aggiornati riferiti al 2020, rientrano nell'operatività dell'Agenzia del demanio, tra fabbricati e terreni, 43.343 beni, tra i quali 18.272 beni assegnati in uso governativo, 6.868 beni del demanio storico-artistico, 2.272 beni del patrimonio non disponibile, 14.575 beni del patrimonio disponibile e 632 miniere con le relative pertinenze. Il numero dei beni complessivamente risulta in aumento con un'inversione di tendenza rispetto agli scorsi anni (281 beni in più nel 2020 rispetto al 2019), e il loro valore, pari a circa 62 miliardi risulta leggermente aumentato rispetto ai 61,7 miliardi registrati nel 2019. In particolare, i beni del demanio storico-artistico raggiungono un valore economico di circa 23 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 135.471 immobili, con un valore annuo di circa 115 milioni per quanto riguarda l'importo dei canoni richiesti (come sempre inferiore ai canoni effettivamente versati, pari a poco più di 77 milioni in termini di importi certificati). La legge di bilancio per il 2019 aveva previsto una generale revisione del sistema delle concessioni anche attraverso l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari. Tale previsione, controbilanciata, tuttavia, da una sostanziale proroga delle attuali concessioni fino al 2034, risulta ancora inattuata a causa della mancata adozione del dPCM contenente le misure operative per l'applicazione della normativa in parola. Nonostante le comprensibili difficoltà determinate dall'emergenza sanitaria, la revisione del sistema delle concessioni, la cui mancata attuazione penalizza al di là del ragionevole le finanze pubbliche, non può essere ulteriormente procrastinata.

Con riferimento alla dismissione e alla valorizzazione degli immobili pubblici e, in particolare, al nuovo "*Piano di dismissioni di immobili pubblici*" introdotto dalla legge di bilancio per il 2019, che prevede vendite per 950 milioni nel 2019 e per 150 milioni nel 2020 e nel 2021, che si vanno ad aggiungere alle precedenti previsioni di vendita, il MEF ha aggiornato i dati complessivi relativi alle vendite che, per il periodo 2018-2023, tra somme già consuntivate (anni 2018 e 2019) e previsioni (dal 2020 in poi) dovrebbero ammontare a oltre 5,6 miliardi.

In totale, per il 2020 (di cui non era ancora disponibile un dato di consuntivo), secondo stime asseverate dal MEF, per l'intero settore pubblico sarebbero previste vendite per circa 1,4 miliardi, di cui 814 milioni attribuibili alle Amministrazioni centrali dello Stato, 500 milioni agli enti locali e 103 milioni agli enti di previdenza. Almeno per quanto riguarda il settore Stato tali previsioni appaiono incongrue. L'Agenzia del demanio nel 2020 ha infatti realizzato in concreto vendite per soli 40,7 milioni circa, di cui quasi la metà da riferire ad immobili immessi sul mercato nel 2019, ma contrattualizzati nel 2020, e le previsioni di vendita di 2.818 alloggi di servizio nell'arco di sette anni da parte del Ministero della difesa ammontano a circa 179 milioni (solo 6 milioni in più rispetto alle stime del 2019).

Per quanto riguarda l'attività della Invimit Sgr S.p.A., la società vanta un portafoglio complessivo stimato a tutto il 2020 in circa 1,9 miliardi con 340 immobili. Le attività di cessione diretta hanno fatto registrare un plusvalore del 40 per cento rispetto al valore di apporto degli immobili, per un controvalore di 50 milioni. Per quel che concerne le attività di cessione indiretta (basate sulla commercializzazione di quote dei fondi gestiti dalla società) sono state collocate quote per un controvalore di 248,5 milioni.

Ancorché ragguardevoli nell'insieme, le somme in parola non sembrano tuttavia poter colmare il divario con le previsioni di vendita stimate per il 2020.

La NaDEF 2020 e il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) hanno, inoltre, posto l'accento sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, riconoscendone le potenzialità sotto il profilo delle ricadute economiche ed occupazionali. In tale ambito l'Agenzia del demanio ha formulato proposte per un progetto nazionale "Bellezza" che riguarda circa 200 asset idonei per operazioni di valorizzazione e di fruizione pubblica mediante forme di partenariato pubblico-privato e pubblico-pubblico. Il progetto comporterebbe investimenti per circa 400 milioni, ma potrebbe avere effetti positivi stimati in circa 900 milioni in termini di ricaduta economica complessiva e circa 6.000 posti di lavoro. Nel frattempo, nell'ambito delle concessioni di valorizzazione, l'Agenzia del demanio nell'esercizio 2020 ha contrattualizzato 4 immobili ricompresi nel progetto "*Valore Paese Italia*", promosso dall'Agenzia del demanio, MIBACT, Agenzia Nazionale per il turismo-ENIT e Difesa Servizi S.p.A., sviluppato in coerenza con il Piano strategico per il turismo 2017-2022.

L'Agenzia del demanio sta anche proseguendo nella realizzazione del Piano di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato, che nel 2020 ha consentito un risparmio di circa 12,3 milioni annui sui canoni di locazione passiva e, a regime, permetterà di conseguire, per le Amministrazioni incluse nel Piano, un risparmio di circa 103 milioni, pari quasi al 47 per cento rispetto al valore dei canoni per locazione passiva registrato nel 2014 (anno di riferimento sulla base della normativa vigente). La conclusione del Piano, inizialmente ipotizzata per il 2020, allorché il legislatore aveva immaginato di poter conseguire risparmi nell'ordine del 50 per cento (dell'ammontare dei canoni di locazione passiva corrisposti nel 2014) entro il triennio 2014-2016, è però ulteriormente slittata al 2030.

Con riferimento all'attività che l'Agenzia del demanio svolge nella veste di "Manutentore Unico" degli immobili utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato, nel 2020, nonostante le criticità operative correlate alla emergenza sanitaria, sono state contrattualizzate risorse per un importo pari a circa 31,6 milioni, mentre gli importi liquidati sono stati pari a 38,3 milioni, a testimonianza del progressivo avanzamento degli interventi avviati negli anni precedenti. In attuazione dei vigenti Accordi quadro, entrati in vigore da maggio 2019, risultano ad oggi affidati agli operatori selezionati n. 813 contratti. L'Agenzia ha, altresì, partecipato allo sviluppo della proposta relativa all'"efficienza energetica e riqualificazione degli edifici", per l'utilizzo dei fondi che verranno stanziati nell'ambito del PNRR. A tal fine, è stato individuato un *target* di intervento costituito da circa 850 beni dello Stato, di superficie superiore a 5.000 mq, che comporteranno investimenti, ancora da finanziare, per circa 450 milioni.

Infine, circa l'attività di stipula e gestione dei contratti di locazione attiva, del rinnovo di quelli scaduti, della regolarizzazione delle posizioni *sine titulo* nonché, per i beni demaniali, del controllo della riscossione dei canoni, al termine dell'esercizio 2020 il valore delle somme complessivamente e a vario titolo introitate si è collocato attorno ai 133 milioni contro i 146 milioni dell'anno precedente.

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

#### **18.**

Le Nazioni Unite impegnate nel monitoraggio dell'Agenda 2030, sostengono che la strategia adottata per superare la crisi economica e sociale generata dal Covid-19 costituirà uno spartiacque nel percorso intrapreso verso il raggiungimento dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Gli Stati potranno, infatti, cogliere l'opportunità di superare gli effetti della pandemia accelerando la roadmap verso un futuro più inclusivo e sostenibile. La via d'uscita dalla crisi dovrà, pertanto, passare attraverso interventi di solidarietà tra e all'interno degli Stati, rivolti, in primo luogo, a incrementare e rendere accessibili i sistemi sanitari nazionali a tutti (Goal 3), nonché a predisporre misure coordinate di politica monetaria e finanziaria a sostegno del lavoro (Goal 8) e dei sistemi nazionali di protezione sociale (Goal 10).

Anche l'Unione Europea, a partire dal 2020 ha integrato gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle politiche e nel Semestre europeo sottolineando, nelle Raccomandazioni, l'importanza dell'Agenda 2030. Gli Stati membri sono, inoltre, esortati a inserire - dal 2020 - una ricognizione sullo stato di attuazione degli Obiettivi dell'Agenda 2030 nei rispettivi Programmi Nazionali di Riforma (PNR) in modo da integrare sul piano qualitativo il monitoraggio eseguito dalla Commissione nell'ambito del Semestre europeo. Appare, quindi, evidente, che l'azione pubblica

non potrà più escludere, per i prossimi anni, l'Agenda 2030 dal proprio orizzonte di programmazione.

L'introduzione dell'Agenda 2030 come strumento utile a rappresentare la varietà dei fenomeni che incidono sulle politiche, permette di assegnare anche alle decisioni di bilancio una diversa chiave di lettura. È necessaria, quindi, una riflessione ampia sull'individuazione delle modalità di raccordo tra gli strumenti della programmazione finanziaria (sia di livello strategico che operativo) e gli obiettivi dell'Agenda allo scopo anche di permettere in sede di rendicontazione di verificare la coerenza della spesa effettuata con quanto definito in sede di approvazione del bilancio. Sono orientate in tal senso anche le indicazioni contenute nel Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (Dispositivo o Regolamento), che richiede agli Stati che presentano alla Commissione europea richieste di finanziamento, di includere nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza progetti orientati al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. I sei pilastri intorno ai quali ruota il Dispositivo ricalcano gli Obiettivi dell'Agenda, e la convergenza tra i due strumenti è assicurata, oltre che dagli obiettivi generali e specifici enucleati dal preambolo e dal testo del Regolamento, anche dai vincoli di destinazione apposti alle linee complessive di finanziamento.

La Corte, sulla base di quanto previsto nella delibera sulla programmazione dei controlli per il 2021, ha avviato uno studio sperimentale sull'Agenda 2030 allo scopo di definire una metodologia che permetta di associare, attraverso un esercizio di riclassificazione dei dati del rendiconto finanziario 2020, l'elemento del bilancio più pertinente, in termini di aderenza alla politica disegnata dal ministero, allo specifico obiettivo/*target* dell'Agenda 2030.

L'analisi, effettuata sugli stanziamenti definitivi di spesa è stata corredata, inoltre, da approfondimenti mirati a determinare la congruenza delle risorse da associare agli obiettivi dell'Agenda sulla base degli atti programmatici dei Ministri per l'esercizio 2020. Attraverso un questionario indirizzato alle amministrazioni centrali, inoltre, sono state integrate le informazioni necessarie all'attività di riclassificazione utilizzando le indicazioni relative a interventi, progetti e misure che le stesse hanno ritenuto di collegare agli Obiettivi dell'Agenda.

L'attività di riclassificazione, avviata in via sperimentale, ha richiesto diversi passaggi metodologici dovuti alla peculiare struttura dell'Agenda che - a differenza della classificazione ufficiale utilizzata dal bilancio dello stato per Missioni/Programmi/Azioni o di altre classificazioni per funzioni di spesa come la COFOG (*Classification Of Functions Of Government*) - si presenta, sotto il "profilo operativo" come uno strumento "ibrido". Oltre ad individuare aree di policy descritte attraverso gli Obiettivi da raggiungere, l'Agenda, infatti, definisce nei *target*, simultaneamente, i "risultati" degli interventi (*outcome*) e li correla a specifiche scadenze temporali, a tipologie di strumenti di intervento nonché ad obiettivi di tipo quantitativo.

In questa sede, pertanto, la "struttura classificatoria" dell'Agenda 2030 per Obiettivi/*target* è stata utilizzata come uno strumento di categorizzazione di aree di policy al primo livello (Obiettivi) e di specifiche azioni di *policy* (*target*) al secondo livello. Si tratta di un passaggio metodologico necessario, in questa prima fase di sperimentazione, mirato a "sterilizzare" le declaratorie (inclusive di misurazioni, scadenze, *target*) che corredano gli Obiettivi/*target* allo scopo di finalizzare gli enunciati al solo riconoscimento dell'area di *policy*. Le questioni connesse alla misurazione e valutazione delle politiche da realizzare con l'attuazione degli Obiettivi/*target* potranno essere affrontate, in una fase successiva, con la messa a punto di metodologie, strumenti e indicatori specifici di carattere sia quantitativo che qualitativo.

Per la definizione del perimetro di spesa da classificare si è fatto riferimento, nello specifico, all'insieme delle spese programmate dalle amministrazioni per “funzioni istituzionali”, (ossia funzioni istituzionali “caratteristiche” o “core” di ciascuna amministrazione). In tal senso, il campo di osservazione iniziale adottato è la Spesa finale primaria del Rendiconto finanziario 2020.

Dalla Spesa finale primaria (pari a oltre 800 miliardi di euro), allo scopo di pervenire all'aggregato di spesa riconducibile a “funzioni istituzionali”, da associare agli Obiettivi/*target*, sono state escluse - in questa prima fase di sperimentazione del metodo - le categorie relative alla spesa per il funzionamento delle strutture organizzative preposte alla gestione degli interventi specifici nelle aree di *policy* (prevalentemente redditi da lavoro e consumi intermedi). Un'ulteriore esclusione è rappresentata dalle spese attribuite alle reiscrizioni dei residui perenti, non sempre riconducibili ad un aggregato di spesa immediatamente riconoscibile.

Le scelte classificatorie effettuate, necessitate da un approccio omogeneo, escludono, in questa prima fase, alcune tipologie di spesa che potrebbero rappresentare in modo compiuto specifici ambiti di *policy*. La spesa di personale, ad esempio, per alcune funzioni, rappresenta il principale fattore di realizzazione della missione istituzionale.

Tale perimetro conduce al campo di osservazione definitivo da sottoporre alla classificazione secondo l'Agenda 2030 (oltre 470 miliardi di euro).

La scelta di adottare un perimetro più circoscritto per avviare la sperimentazione del metodo potrà consentire, in una seconda fase e una volta consolidato l'insieme delle regole classificatorie, di ripartire gli stanziamenti definitivi di spesa anche per le categorie al momento escluse dall'analisi.

L'unità elementare di analisi alla base della riclassificazione delle spese del bilancio dello Stato è il Piano gestionale (Pg.), che costituisce il livello di disaggregazione del capitolo.

La denominazione del capitolo e la breve descrizione del piano gestionale consentono di individuare in modo immediato (con un esercizio di riconoscimento “facciale”) a cosa sono finalizzate le risorse stanziando utilizzando un approccio prettamente “operativo”, come una sorta di “etichetta descrittiva”, cui ricondurre, in modo prudenziale, gli interventi individuati nel bilancio statale, mediante un tentativo di attribuzione “ragionata”. Sia l'ampiezza dello spettro degli interventi di spesa, sia la varietà dei destinatari riconducibili, in forma aggregata, ad amministrazioni pubbliche centrali e territoriali, imprese, istituzioni sociali private e famiglie, forniscono, ulteriori informazioni utili a classificare. Tale impostazione permette di associare direttamente i piani gestionali presentati nel bilancio statale al *target* e all'Obiettivo dell'Agenda 2030. Rileva, inoltre, ai fini della valutazione complessiva sulla finalità della spesa, la categoria economica attribuita ai capitoli di spesa. In ogni caso, il punto di riferimento più ampio è rappresentato dalle linee di programmazione di ciascun ministero ed in particolare dalle Direttive ministeriali emanate nel 2020, integrate dagli obiettivi fissati successivamente dai decreti emergenziali.

Nella sperimentazione relativa all'Agenda - considerando efficace il metodo utilizzato dalla Ragioneria generale dello Stato per rappresentare il bilancio di genere - si è stabilito di associare a ciascun piano gestionale da classificare un grado di sensibilità/corrispondenza.

Sottolineando gli aspetti più rilevanti dell'analisi, risulta che il 58,8 per cento della Spesa primaria finale rientra nel perimetro di classificazione degli stanziamenti definitivi di spesa per Obiettivi/*target*.

L'esercizio di classificazione si colloca, del resto, in un contesto economico segnato dalla crisi pandemica del 2020, con ricadute in tutti i settori della produzione e con impatti sui conti

pubblici. La crisi sanitaria ha infatti spinto il Governo a adottare misure che nel complesso hanno comportato spese, nel 2020, finalizzate ad attutire gli effetti economici e sociali determinati dal blocco delle attività produttive.

L'Agenda 2030 allarga il concetto di sostenibilità, tradizionalmente legato al tema ambientale, ed include, attraverso la declinazione dei goal e dei *target*, obiettivi universali mirati a eliminare la povertà, combattere le disuguaglianze, garantire la coesione sociale. La straordinarietà della crisi pandemica, a cui è stata data risposta con misure altrettanto straordinarie, orienta l'esercizio di riclassificazione verso alcuni obiettivi "pilastro" dell'Agenda 2030, consentendo di rappresentare la spesa dello Stato attraverso queste nuove modalità di lettura.

I dati di bilancio mostrano, in tal senso, che il Goal 10, "Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni" ha assorbito il 32,6 per cento degli stanziamenti complessivi; il 18,9 per cento, invece, è stato ricollegato al Goal 8, "Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti". Il 19,1 per cento del totale è stato ricondotto al Goal 3, deputato ad "Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età", mentre l'11,7 per cento è stato collegato al Goal 16 "Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli".

La netta preponderanza dei Goal legati alla riduzione delle disuguaglianze (Goal 10), alla protezione dei diritti del lavoro e al sostegno al tessuto imprenditoriale del Paese (Goal 8) alla salute (Goal 3) al rafforzamento delle istituzioni locali (Goal 16), mette in evidenza la risposta degli stanziamenti di bilancio nell'anno 2020 all'emergenza economica e sociale legata alla crisi sanitaria da Covid-19. La strategia adottata dal Governo per fronteggiare l'evento pandemico è ben rappresentata dalla prevalenza di interventi diretti nel settore economico e nel frequente ricorso a misure di protezione sociale predisposte al fine di "riequilibrare" i divari in ambito sanitario e sociale acuitisi per effetto della crisi sanitaria.

Il 90 per cento degli stanziamenti associati al Goal 10 è assorbito dal *target* 10.4, relativo all'adozione di "politiche, in particolare fiscali, e politiche salariali e di protezione sociale, e raggiungere progressivamente una maggiore uguaglianza". Vi rientrano i trasferimenti correnti dello Stato verso gli enti di previdenza per il pagamento di pensioni, assegni agli invalidi civili, sordomuti e ciechi civili e per la gestione previdenziale dei lavoratori dipendenti, nonché le misure previdenziali e di protezione speciale "straordinarie" volte a mitigare gli effetti della crisi sanitaria da Covid-19.

Sono ricompresi in questo ambito, infatti, gli oneri relativi ai trattamenti di cassa integrazione guadagni ordinaria e in deroga da corrispondere per fronteggiare l'emergenza da Covid-19 ai percettori di assegno di solidarietà e ai lavoratori non tutelati, le misure legate a interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità e le indennità "una tantum" a favore delle diverse tipologie di lavoratori colpiti dall'emergenza sanitaria da Covid-19. I dati riflettono la strategia attuata dal governo per perequare quelle disuguaglianze sociali provocate dalla crisi sanitaria e dalle misure di *lockdown* necessarie al suo contenimento, come il divario creato tra lavoratori di servizi considerati "essenziali" (autorizzati a proseguire in attività) e "non essenziali" (costretti a chiudere per tutto il 2020 e i primi mesi del 2021).

Ancora sul piano della riduzione delle disuguaglianze, ma con un *focus* non specificamente legato all'emergenza pandemica si osserva che il 7 per cento degli stanziamenti confluisce nel *target* 10.2, relativo alla promozione "dell'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, status economico o altro".

Il 73 per cento degli stanziamenti classificati all'interno del Goal 8 afferisce al *target* 8.3. relativo alla promozione di “politiche orientate allo sviluppo che supportino le attività produttive, la creazione di lavoro dignitoso, l'imprenditorialità, la creatività e l'innovazione” e la “formalizzazione e la crescita delle micro, piccole e medie imprese, anche attraverso l'accesso ai servizi finanziari”.

I trasferimenti alle imprese hanno costituito uno strumento mirato a mitigare l'impatto della pandemia sugli operatori economici. La spesa per le misure di sostegno che hanno interessato diversi settori economici, è riconducibile soprattutto ai piani gestionali delle categorie economiche “trasferimenti correnti” e “contributi agli investimenti”.

A questo primo esercizio di riclassificazione, si potrà dare seguito svolgendo ulteriori affinamenti ed integrazioni che potranno prevedere anche specifici approfondimenti sulle entrate del bilancio. Il consolidamento della metodologia potrebbe, in prospettiva, consentire, possibili modalità di raccordo con il conto economico dello Stato predisposto dall'Istat secondo il Sistema europeo dei conti nazionali.

### ***L'Ecorendiconto***

#### **19.**

La Ragioneria generale dello Stato dedica, da alcuni anni, un maggiore dettaglio alle spese sostenute dai vari Ministeri nel settore dell'ambiente e del territorio con l'obiettivo di rappresentare sia le risorse economiche impiegate per proteggere l'ambiente da fenomeni di inquinamento e di degrado in un'ottica di sostenibilità, sia le spese sostenute per usare e gestire le risorse naturali. Le informazioni trasmesse dalle amministrazioni sulle risultanze delle spese ambientali sono pubblicate in una sezione dedicata della Relazione illustrativa del conto del bilancio e rappresentate in forma aggregata consentendo, fin dal 2010, di conoscere la destinazione finale della spesa effettuata dallo Stato per finalità di protezione e tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale.

L'Ecorendiconto espone, attraverso una Relazione illustrativa, le risultanze delle spese ambientali in forma aggregata, a cui sono allegate sei tavole di dati. La Corte dei conti propone, pertanto, una ricognizione dei dati pubblicati per l'esercizio finanziario 2020, allo scopo di comprendere la dimensione e il peso della spesa primaria ambientale sulla spesa primaria totale, nonché le variazioni dei suoi maggiori aggregati.

Nel 2021, le risorse finanziarie che lo Stato ha destinato nel 2020 alla spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali ammontano a circa 9 miliardi di euro, pari all'1 per cento della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato.

Il confronto con il 2019 mostra una crescita della spesa ambientale di circa 3,3 miliardi (pari al 58 per cento); si passa, infatti, dai 5,7 miliardi di euro del 2019 a circa 9 miliardi nel 2020.

L'accelerazione impressa nell'anno 2020 si pone in discontinuità rispetto all'evoluzione osservata negli anni precedenti, caratterizzati da un andamento della spesa primaria per il settore ambientale costante ma complessivamente contenuto.

La crescita maggiore è osservata nel settore dell'“Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)”, che registra una quintuplicazione della spesa primaria rispetto al 2019, essendo passata dalla cifra di 122 milioni a circa 740 milioni di euro. Il settore comprende risorse riconducibili soprattutto ai trasferimenti ai Comuni per gli interventi di

messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico e finanziamenti finalizzati alla transizione energetica nel settore industriale.

Anche gli interventi nel settore della “Protezione dell’aria e del clima” mostrano un consistente aumento (pari al 356 per cento) riconducibile, in parte, alle risorse stanziare nel fondo per l’Ecobonus mobilità istituito nel 2018 (art. 1, comma 145, della legge n. 145 del 30 dicembre del 2018) e ulteriormente rifinanziato, nel 2020 (art. 44 del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 e art. 74 del decreto-legge n. 104 del 14 agosto 2020) attraverso crediti di imposta per l’erogazione di contributi per l’acquisto di veicoli a bassa emissione di CO<sub>2</sub>.

Altrettanto elevata la spesa nel settore della “Ricerca e sviluppo per l’uso e la gestione delle risorse naturali”, che nel passaggio tra il 2018 e il 2019 aveva segnalato una diminuzione degli stanziamenti pari al 14 per cento mentre nel 2020 registra un incremento elevato con un’allocazione corrispondente a 329 milioni di euro.

L’analisi della distribuzione della spesa primaria ambientale per missione conferma, infine, che anche nel 2020, circa il 41,8 per cento delle risorse statali è rientrato nella missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”.

Le Sezioni riunite in sede di controllo hanno poi analizzato la spesa ambientale primaria attraverso l’osservazione dei dati per titolo e per categoria economica; ne è emerso che, tra il 2019 e il 2020, a fronte di una variazione della spesa totale del 58 per cento, la spesa primaria ambientale in conto capitale è variata in aumento del 74 per cento, mentre la spesa corrente del si è incrementata del 6,5 per cento; peraltro, l’84 per cento della spesa primaria complessiva per l’ambiente rientra nella categoria economica delle spese in conto capitale, mentre il 16 per cento è costituita dalle spese correnti. Restringendo il campo di osservazione, si nota che la classe “Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)” costituisce l’ambito di spesa in conto capitale più rilevante, che con circa 707 milioni di euro, a fronte della cifra di 88.636 euro del 2019, appare quasi decuplicato. Tra i settori che assorbono la maggior parte della spesa in conto capitale figura quello relativo alla “Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie” (2,7 miliardi di euro) e il settore della “Protezione dell’aria e del clima” (1,6 miliardi di euro); quest’ultimo settore ha registrato una variazione percentuale della spesa in conto capitale notevole, per lo più assorbita dai contributi gli investimenti ad imprese.

Il quadro che emerge dai dati analizzati fin qui conferma che la classificazione “ambientale” proposta dall’Ecorendiconto, ha il pregio di far emergere per il 2020 una spesa finalizzata a sostenere - nell’ambito di un complessivo intervento indirizzato alle imprese colpite dalla crisi determinata dalla pandemia - anche gli operatori economici privati attivi nei settori riconducibili alle categorie relative alla protezione dell’ambiente e dell’uso e gestione delle risorse naturali.

Si sottolinea, al riguardo, che la maggiore diffusione di strumenti di analisi della spesa per interventi nel settore ambientale permette di conseguire quei miglioramenti necessari ad elevare probabilmente la qualità dell’informazione, più che mai necessaria, in questo specifico ambito d’intervento, anche in vista delle attività di programmazione e monitoraggio connesse alla realizzazione dei progetti inclusi nel Piano di ripresa e resilienza (PNRR).

Allo scopo di valorizzare ulteriormente, anche in questa sede, le informazioni dell’Ecorendiconto, sarebbe utile poter disporre, in prospettiva, di una rappresentazione dei dati al livello di raggruppamento di attività per ciascuna classe CEPA e CRUMA, rappresentate nel riquadro iniziale. Questo consentirebbe di collegare le risorse economiche destinate alla protezione dell’ambiente in modo più puntuale e di comprendere a quali misure sono associati gli



interventi in materia ambientale. Si potrebbe, inoltre, disponendo di un maggiore dettaglio, individuare nuove modalità di lettura delle informazioni finanziarie in coerenza con i dati relativi alla Spesa per la protezione dell'ambiente, pubblicata dall'Istat e finalizzata a misurare quanto spendono le Amministrazioni pubbliche per acquistare servizi di protezione dell'ambiente e per finanziare gli investimenti sostenuti da chi vende servizi di protezione ambientale, pur considerando le diverse contabilizzazioni eventualmente adottate. Si segnala, infine, che l'individuazione di possibili connessioni con i Goals/Target dell'Agenda 2030 potrebbe rendere più efficace anche l'analisi delle politiche di spesa per l'ambiente e per il territorio, anche con riferimento all'attuazione del PNRR.

## **L'ordinamento contabile**

### **20.**

Nel 2020 è proseguita l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste nelle materie relative alla rivisitazione della struttura del bilancio statale (art. 40 della legge n. 196 del 2009) e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 42 della medesima 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 cd. "rinforzata" n. 243, nonché, tra l'altro, della legge n. 163 del 2016 e dei due decreti legislativi nn. 90 e 93 del 2016.

Tale attività di adeguamento ha interessato, in linea generale, una serie di temi, che vanno dall'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria al miglioramento del contenuto delle azioni (sempre ed ancora sul piano meramente conoscitivo) nonché 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.

Su alcuni di questi temi la Corte ha già avuto modo di esprimersi nelle varie sedi, che consistono nelle periodiche Relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture delle leggi di spesa, nonché in specifici pareri, come quelli concernenti i vari schemi di decreto legislativo poi tradottisi nella normativa prima menzionata, nonché quello relativo alla relazione annuale sulla sperimentazione circa l'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato.

Su quest'ultimo punto, la Corte ha ribadito come la ricerca di una maggiore flessibilità del bilancio per favorirne l'efficienza gestionale debba necessariamente essere compensata con l'esigenza di rendere ostensivo e trasparente il raccordo delle previsioni con il mosaico delle autorizzazioni legislative sottostanti che ne costituiscono il presupposto: la determinazione, gestione e rendicontazione delle poste di cui il bilancio si compone non sono infatti separabili dalle pregresse decisioni finanziariamente rilevanti effettuate dal legislatore.

Considerato altresì che il numero di tali autorizzazioni è particolarmente elevato e che non sempre esse rispondono agevolmente a criteri di omogeneizzabilità, e tenuto conto del fatto che l'azione, in caso di esito positivo della sperimentazione attualmente in vigore, costituirà l'unità elementare di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione (come prevede la legge di contabilità), è stato ritenuto altamente consigliabile l'incremento del numero di azioni attualmente prospettato all'interno di ciascun programma.

Da questo punto di vista appare prioritario, anche per ragioni di carattere costituzionale, garantire la massima trasparenza del contenuto delle azioni ed il medesimo livello di dettaglio

nella fase sia di formazione che di rendicontazione, affinché la collettività, titolare della sovranità, sia posta in grado di conoscere le finalità della spesa non solo per grandi aggregati, ma anche in modalità tali da rendere ricostruibile il collegamento con le singole autorizzazioni legislative di spesa.

Per quanto riguarda l'introduzione dell'accertamento "qualificato", l'allegato al DEF 2021 concernente l'attuazione della legge di contabilità fa presente che l'introduzione del nuovo concetto di accertamento ha spostato l'accento, per quanto riguarda la costruzione del bilancio di previsione dello Stato e della successiva rendicontazione, sull'effettività stimata della riscossione attesa. Le informazioni aggiuntive offerte dal Governo nel citato allegato non sembrano superare comunque i problemi di fondo posti dalla Corte circa la piena trasparenza in riferimento all'obbligo tributario "potenziale" in carico alla collettività in base alla legislazione vigente nonché in riferimento alle previsioni economiche di cui ai documenti ufficiali così come approvati dal Parlamento.

Per quanto concerne i nuovi contenuti e la nuova articolazione della legge di bilancio, in particolare in riferimento alla sessione di bilancio 2020, sono stati esaminati i relativi profili ordinamentali, per quanto concerne sia l'interpretazione per il ricorso allo scostamento di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012, prima citata, sia il mancato rispetto dello scadenziario posto dalla legge di contabilità in ordine alla presentazione dei vari documenti ad opera del Governo.

Sono state anche messe in luce le carenze riguardanti più specificatamente le due sezioni della legge di bilancio.

Per la prima, i rilievi hanno riguardato essenzialmente la persistente presenza di norme prive di quei requisiti alla cui sola condizione esse possono far parte del contenuto di tale sezione, ossia l'assenza di carattere microsettoriale e localistico, come prescrivono sia la richiamata legge n. 243 del 2012 che la altrettanto citata legge n. 196 del 2009, evidenziando altresì il fatto che la violazione della legge cd. "rinforzata" può essere valutata anche in riferimento alla circostanza che trattasi di normativa che si pone come esplicitamente e direttamente attuativa della norma costituzionale.

Per quanto concerne la Sezione II della legge di bilancio, continuano a non risultare ricostruibili i raccordi tra gli stanziamenti in essere e le relative autorizzazioni legislative sottostanti. Continuano altresì a non essere presentate relazioni tecniche esaustive, in quanto in quanto calibrate essenzialmente sulle categorie economiche.

Circa poi l'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato, il richiamato allegato al DEF 2021 dedica un apposito paragrafo al tema. Al riguardo, la Corte ha ribadito quanto prevede la legge di contabilità, ossia la natura rilevante solo ai fini meramente conoscitivi del piano integrato dei conti, dal momento che il sistema contabile rimane imperniato sulla contabilità finanziaria nella triplice fase deliberativa, gestionale e consuntiva.

Lo stesso per quanto concerne, in particolare, la Relazione sul primo anno di sperimentazione della contabilità integrata e del piano dei conti integrato predisposta nel 2020 dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019. La Corte ha fatto presente che si tratta con tutta evidenza di temi sui quali sarà opportuno confrontarsi negli anni a venire, consistendo, il problema, nella valutazione del ruolo da riservare alla contabilità economica nell'ambito dell'evoluzione della contabilità pubblica.

Quanto, infine, al recepimento nell'ordinamento nazionale di alcune disposizioni della direttiva 2011/85/UE, il richiamato allegato al DEF 2021 ha fatto presente che, a seguito di interlocuzioni con la Commissione europea nell'ambito di un'indagine EU *pilot* sulla

trasposizione nell'ordinamento nazionale delle disposizioni contenute nella citata direttiva del Consiglio dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, è emersa la necessità di rendere più esplicita l'interpretazione di alcuni contenuti della normativa nazionale. Ciò ha implicato alcune specifiche interpretative di disposizioni contenute nella legge citata n. 196 del 2009. Al riguardo, la Corte ha osservato che trattasi, nel complesso, di un'evoluzione interpretativa che può essere ritenuta coerente con il sistema.

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

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

#### **21.**

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, è esigenza da tempo avvertita; tale esigenza, che risponde anche al bisogno di aumentare la capacità dell'Italia di attrarre investimenti stranieri e favorire la crescita economica, ha ricevuto un notevole impulso nel corso del 2020, in ragione di due distinti fattori, entrambi originati dall'emergenza pandemica conseguente alla diffusione del virus Covid-19.

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

Dall'altro, la reazione europea alla crisi economica conseguente alla pandemia ha reso necessario un drastico intervento sull'ordinamento amministrativo teso a renderlo un fattore moltiplicatore dell'efficacia dell'azione di ripresa e resilienza economica e sociale. In tal senso, particolare interesse rivestono le norme di recente introdotte con i decreti-legge 31 maggio 2021, n. 77 e 9 giugno 2021, n. 80, tesi, rispettivamente, a regolamentare la governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza ed a introdurre misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle relative procedure, in funzione dell'attuazione del medesimo Piano.

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

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

Ai medesimi fini, si ribadisce la necessità di proseguire nel processo di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, in particolare territoriale (anche attraverso la più precisa individuazione di criteri che aiutino le amministrazioni a dismettere le quote societarie non strategiche), nonché di regolamentare unitariamente la gestione dei servizi pubblici locali.

Sotto quest'ultimo profilo i provvedimenti di revisione periodica 2020 adottati dai ministeri (e, in particolare fra questi, dal Ministero dell'economia e delle finanze) mostrano una progressiva maggiore adesione ai parametri normativi, nonché ai rilievi e suggerimenti effettuati da queste Sezioni riunite in precedenza (da ultimo, nella deliberazione n. 19/2020), pur permanendo alcune criticità in ordine alla connessione fra azioni di razionalizzazione e obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento e per il personale (e l'esigenza di dare attuazione alla norma che disciplina i compensi degli organi di amministrazione e controllo, emanando il previsto regolamento).

### *Il personale*

#### **22.**

L'emergenza sanitaria in atto e le relative misure di contenimento del contagio hanno rallentato i tempi della contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2019-2021; conseguentemente il DEF 2021 ha rimodulato le previsioni di spesa per redditi nella PA spostandone gli effetti soprattutto nel 2022. Per il 2020 la spesa è quantificata in 173,4 miliardi (+0,3 per cento), per il 2021 è stimata in 177,3 miliardi (+2,3 per cento rispetto al 2020) e nel 2022 in 187,2 miliardi (+5,6 per cento).

Il dato occupazionale si mantiene sostanzialmente costante registrando una leggera variazione in aumento nel 2019 (+0,6 per cento) ed una in diminuzione (-0,9 per cento) nel 2020. Il dato definitivo conferma l'efficacia delle politiche limitative del turn over del personale pubblico avviate dal 2008 e, progressivamente superate dal riavvio di una politica meno restrittiva delle assunzioni, contenuta nelle leggi di bilancio per il 2018 e il 2019. Complessivamente il personale delle pubbliche amministrazioni è di 3.243.903 unità.

È di tutta evidenza che a fronte dei positivi risultati ottenuti nel recente passato in termini di rallentamento della spesa complessiva emergono, sempre con maggiore intensità, le criticità che si collegano ai provvedimenti adottati ed in particolare modo quelle connesse al sostanziale congelamento del ricambio generazionale che, tuttavia, vede già alcuni primi importanti segnali di inversione di tendenza: il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, introduce alcune importanti novità in tema di reclutamento del personale, anche se si concentra sostanzialmente su risorse umane che saranno chiamate a rafforzare le capacità funzionali della pubblica amministrazione per l'attuazione, la verifica e la rendicontazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Accanto alle problematiche derivanti dal mancato ricambio generazionale, che rappresenta certamente una delle cause dell'abbassamento qualitativo complessivo della forza lavoro, è necessario affrontare il tema della arretratezza organizzativa delle pubbliche amministrazioni legata, in parte, anche al basso livello di professionalizzazione del personale. L'attuale composizione della forza lavoro è caratterizzata dalla presenza di un numero elevato di dipendenti (2 su 3) appartenenti alle categorie o aree di inquadramento per le quali non è necessario possedere un titolo di studio per l'accesso di livello universitario. Questo tipo di composizione del personale trovava giustificazione in un modello organizzativo nel quale non erano contemplati i positivi

effetti della digitalizzazione dei processi che consentirà di superare ripetitivi passaggi e verifiche procedurali interne, spesso di tipo formale, solitamente affidati a personale non specializzato.

Peraltro, la scarsa qualità complessiva della attuale forza lavoro è stata ulteriormente appesantita dagli effetti negativi delle cosiddette “progressioni verticali” di carriera consentite, fino al 2009, anche in deroga al possesso del diploma di studi (di livello universitario), che sarebbe stato invece richiesto se il posto occupato fosse stato messo a concorso.

Anche i profili professionali non appaiono più rispondere alle caratteristiche professionali delle risorse umane di cui si avverte oggi la necessità. I futuri dipendenti pubblici dovranno possedere conoscenze e capacità pluridisciplinari oltreché la necessaria dimestichezza nell’uso degli strumenti digitali.

I dati sull’anzianità media molto elevata celano, inoltre, un altro aspetto importante. Occorre considerare, infatti, che una fetta molto rilevante di personale si addensa in prossimità del dato medio (51 anni all’incirca) il che, sta a significare, che le amministrazioni dovranno mettere in atto un importante intervento di riqualificazione del proprio personale mediante attività di formazione che punti, evidentemente, a colmare e sviluppare quelle aree di competenza fino ad oggi trascurate. L’estesa platea di “cinquantenni” non può essere esentata dal partecipare attivamente, attraverso un mirato *reskilling*, alla costruzione di un moderno assetto organizzativo nella prospettiva della digitalizzazione dei processi e dei servizi pubblici.

Una specifica attenzione merita la disciplina del lavoro a distanza, ampiamente sperimentato per necessità nei mesi passati e che, in prospettiva del suo consolidamento anche oltre la fase emergenziale, necessita di una regolamentazione contrattuale più articolata sulle condizioni e sulle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa “da remoto”.

## **I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**

### **23.**

Attualmente, l’affidamento di contratti pubblici è disciplinato dalle direttive europee, del 26 febbraio 2014, 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, e dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Tale ultima fonte, oltre a recare la codificazione della materia, rappresenta anche lo strumento di attuazione della richiamata disciplina europea.

Nel corso del 2020, peraltro, anche in ragione delle ricadute economiche dell’epidemia da Covid-19 e della conseguente emergenza sanitaria, lo scenario normativo di settore è stato interessato da modifiche che lo hanno reso ancor più complesso.

Infatti, già nel corso dell’anno precedente alla pandemia, era stato rilevato come le finalità del codice, dirette a un miglioramento del settore anche tramite una riduzione delle stazioni appaltanti e degli operatori economici abilitati, nonché a un affinamento della normazione, non poteva dirsi appieno raggiunto.

Il legislatore nazionale, inoltre, nel corso degli ultimi anni non si è limitato a recepire le fonti di derivazione europea, ma ha introdotto una serie di misure di estremo dettaglio, anche in considerazione della rilevanza del settore dei contratti pubblici quale potenziale sfondo di condotte corruttive.

Per tale motivo, in luogo e in sostituzione della previgente Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), è stata istituita un’Autorità nazionale anticorruzione (Anac) cui sono stati demandati, oltre che i compiti *stricto sensu* di prevenzione della corruzione, anche funzioni regolatorie del comparto. L’obiettivo era comunque quello di configurare un modello di disciplina

connotato dalla forte rilevanza della *soft law*, obiettivo cui ben si accompagnava l'attribuzione all'Anac di una vasta serie di funzioni abilitative, paragiurisdizionali (secondo il modello dell'*alternative dispute resolution*) e regolamentari. Queste ultime, in particolare, in luogo del tradizionale atto regolamentare, vedevano la presenza di linee guida dalla portata giuridica spesso discussa, tanto che la questione aveva dato luogo a una serie contrastante di pronunciamenti giurisprudenziali.

Probabilmente consapevole dell'eccessivo grado di stratificazione della materia, già prima dell'emergenza pandemica, il legislatore (decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla legge 14 giugno 2019, n. 55) aveva individuato una serie di correttivi. In particolare, le linee guida e i vari decreti ministeriali contemplati da ulteriori previsioni codicistiche dovevano essere sostituiti da un atto regolamentare unico. Tuttavia, il relativo iter normativo non è ancora terminato.

Come si è accennato, l'emergenza pandemica ha portato invece nell'ultimo anno all'emanazione di una serie variegata di atti in diversa misura incidenti sul tessuto codicistico.

Talune di queste misure hanno inciso, in realtà, sul codice solo in punto di fatto, essendo derivate da ordinanze di necessità e urgenza emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile (3 febbraio 2020, n. 630, e 20 marzo 2020, n. 655), a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 con cui era stato dichiarato lo stato di emergenza.

Invece, in altri casi il codice è stato novellato con disposizioni di effettivo rango legislativo, approvate tramite il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

Anche in questo caso, occorre operare una *summa divisio*, perché talune delle innovazioni normative presentano carattere rigorosamente transitorio (sono infatti dettate per le sole procedure di affidamento in corso, ovvero per quelle bandite dalla data di entrata in vigore del decreto sino a un termine fisso). Altre, invece, determinano una reale novellazione, in quanto hanno carattere definitivo.

Il complesso delle novità descritte è stato, in ogni caso, accompagnato dall'attività di vigilanza dell'Anac, che si è rivelata particolarmente utile per le amministrazioni coinvolte, in un momento di sostanziale confusione normativa.

Infine, sotto il versante quantitativo, è possibile desumere dai dati della centrale di acquisti delle pubbliche amministrazioni (Consip società per azioni) interessanti spunti. I dati numerici, infatti, mostrano un ridimensionamento delle nuove procedure (sintomo evidente delle difficoltà di gestione amministrativa affrontate nella fase più acuta dell'emergenza pandemica). Per contro, il dato relativo alle aggiudicazioni si mantiene costante (sempre rispetto all'anno precedente) quale incoraggiante indice della capacità delle amministrazioni di affrontare il momento emergenziale sotto il profilo procedimentale.

## **L'attività di controllo della Corte dei conti**

### **24.**

L'esigenza di fornire una visione complessiva delle questioni principali affrontate dalle diverse articolazioni della Corte nell'esercizio della funzione di controllo, in occasione del giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, nasce 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 - la registrazione con riserva degli atti cui la Sezione di controllo di legittimità abbia ricusato il visto (art. 25, T.U. 1214/1934), la risoluzione delle questioni di competenza tra le varie Sezioni di controllo e delle questioni di massima nonché, 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.

Proprio in coerenza con gli indirizzi da ultimo forniti dalle Sezioni riunite per l’attività di controllo per il 2021 (Deliberazione n. 20/SSRRCO/INPR/20), sono posti in evidenza 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 sezioni centrali 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.

In primo luogo, dunque, si dà conto dei controlli di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, 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.

Si passa poi ad indicare le attività poste in essere dalla Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e relative ad indagini in settori rilevanti dell’attività amministrativa che hanno consentito 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.

Infine, si passa in rassegna 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.

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

### 25.

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

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

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

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

In attuazione di tale norma, nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2021-2023, è stato pubblicato, in allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, l'elenco delle gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinti per Ministero.

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

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

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

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

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, fermo restando che per ogni modifica occorre un intervento di carattere legislativo.



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.

Le misure apprestate per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19 palesano la scelta di utilizzare anche lo strumento delle "gestioni fuori bilancio" per la gestione degli interventi necessari al superamento della crisi. Ciò, in ragione della natura e della struttura dello strumento, idoneo a consentire una maggiore snellezza e rapidità nelle procedure di erogazione dei fondi.

Va, peraltro, considerato che le gestioni fuori bilancio, ponendosi in deroga ai principi di universalità e unità del bilancio, restano uno strumento eccezionale, il cui utilizzo deve rimanere strettamente limitato ai casi previsti dalla legge e giustificati dalla situazione emergenziale.

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

### ***Premessa***

#### **26.**

Il 2020 ha visto la prosecuzione dell'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). L'adeguamento 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, dal consolidamento del concetto di impegno contabile alla progressiva riconduzione in bilancio delle gestioni operanti presso la tesoreria statale.

Nell'esercizio si è mantenuto l'assetto delle missioni già previsto per il 2019 e di quelle condivise tra più ministeri; i programmi, a cui sono connesse le risorse e che costituiscono le unità di voto parlamentare, sono 178 di cui 2 condivisi tra tutti i Ministeri: "Indirizzo politico" e "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza".

A seguito di provvedimenti di riorganizzazione di alcuni ministeri intervenuti nel corso del 2019, la assegnazione di diversi programmi ha subito modifiche che si sono riflesse sul 2020: le funzioni in materia di turismo sono passate dal Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo (che è stato ridenominato in Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali) al Ministero per i beni e le attività culturali (che è stato ridenominato in Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo); le funzioni in materia di politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internalizzazione del sistema Paese dal Ministero dello sviluppo economico sono transitate al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Inoltre, una nuova organizzazione dipartimentale è stata introdotta per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Nel gennaio 2020 è stata, infine, disposta la soppressione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) e la contestuale istituzione del Ministero dell'istruzione (MI), con competenze sul sistema dell'istruzione scolastica nonché dell'istruzione tecnica superiore, e del Ministero dell'università e della ricerca (MUR), con competenze sui sistemi della formazione superiore universitaria e della ricerca scientifica e tecnologica. Nell'anno di transizione dalla struttura unitaria del MIUR ai due ministeri, lo stato di previsione iniziale è rimasto indiviso e l'azione dei due nuovi dicasteri si è svolta all'insegna della continuità con il passato. Il Rendiconto ha mantenuto la struttura dello stato di previsione.

Nel corso del 2020, gli andamenti di bilancio sono stati fortemente incisi dall'emergenza sanitaria, della quale si è dato conto evidenziandone gli impatti finanziari sulle politiche di spesa. Attraverso una ricostruzione puntuale dei provvedimenti amministrativi conseguenti alla legislazione emergenziale sono stati selezionati i capitoli interessati dalle variazioni finanziarie connesse alle misure di contrasto alla diffusione del Covid-19.

L'individuazione dei capitoli e dei piani gestionali "interessati dai decreti Covid", alcuni di nuova istituzione altri già preesistenti e quindi dotati anche di risorse finanziarie precedentemente previste, ha consentito, nel confronto tra le previsioni definitive del 2019 e del 2020, come pure nell'esame degli andamenti gestionali, di tener conto dell'impatto delle misure emergenziali sulle dimensioni della spesa statale.

Come negli scorsi anni, inoltre, la Corte, per valutare gli andamenti rispetto all'esercizio finanziario precedente, ha adottato, anche per il 2019 la classificazione dei capitoli/piani gestione secondo la struttura del bilancio del 2020 e, nelle analisi dei rendiconti dei Ministeri, ha preso in considerazione, per meglio evidenziare i risultati economici della gestione, la spesa finale primaria al netto di alcune poste contabili. 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, 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.

Una 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. Un paragrafo viene dedicato alle risorse assegnate connesse ai provvedimenti Covid-19.

Nell'ultima parte, infine, ciascuna relazione contiene un primo sguardo sulle previsioni per l'esercizio 2021: per una lettura comparata delle decisioni di bilancio riferite ai due esercizi. Nel confronto si è tenuto conto che nel 2021 gli stanziamenti iniziali risentono dell'impatto della crisi sanitaria sulle dimensioni e sull'allocazione della spesa, a differenza degli stanziamenti iniziali del 2020 che erano stati definiti in una situazione di contesto ordinaria; si è altresì considerato che già nei primi mesi del 2021 sono stati adottati provvedimenti legislativi idonei a determinare rilevanti effetti sul fronte della spesa dello Stato in termini sia di dimensione che di allocazione.

In tal senso il raffronto, seppure in un quadro provvisorio, consente di apprezzare l'“effetto trascinarsi” sul 2021 dei provvedimenti emergenziali adottati nel 2020 e, nel contempo, offre spunti di valutazione sui cambiamenti di “priorità” sottostanti alle scelte operate in conseguenza delle integrazioni di risorse intervenute dopo l'approvazione della legge di bilancio per il 2021.

### *Presidenza del Consiglio dei ministri*

#### **27.**

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 nel 2020 ad accentuare il proprio ruolo di amministrazione attiva, confermando la gestione diretta nei tradizionali settori, cui se ne sono aggiunti di nuovi, anche a seguito dell'ampliamento delle competenze nell'ambito delle politiche per la famiglia.

Pur comprendendo le esigenze concrete che, di volta in volta, hanno comportato il consolidamento di tale ruolo attivo in capo alla Presidenza del Consiglio, non può non continuare ad evidenziarsi il contrasto tra il concreto e attuale esercizio di tale ruolo e l'originario disegno costituzionale, basato esclusivamente su funzioni di coordinamento dell'azione dei diversi Dicasteri.

Le scelte sull'entità delle risorse finanziarie destinate – in sede di bilancio di previsione - alla PCM risultano già predeterminate in via legislativa ed ammontano, per l'esercizio 2020, a circa 3,9 miliardi, in marcato aumento rispetto agli esercizi precedenti, di cui 1,9 miliardi destinati ad esigenze di protezione civile.

Per le entrate, le variazioni di competenza intervenute in corso di esercizio sono state pari a circa 8,6 miliardi, di cui circa 4,9 miliardi provenienti dal bilancio dello Stato, circa 49 milioni da restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari e circa 3,6 miliardi da avanzo di esercizio 2019. Di conseguenza, per la spesa, gli stanziamenti finali, iscritti sui capitoli del bilancio della Presidenza, ammontano a circa 12,5 miliardi, di cui circa 1,8 miliardi dovuti all'utilizzo dell'istituto del riporto (art. 11 del dPCM 22 novembre 2010).

Il confronto con i dati del consuntivo 2019, riferiti al Dipartimento per la protezione civile, mostra un considerevole aumento conseguente ad un incremento delle spese per interventi ed investimenti. In particolare, l'aumento è da attribuire ai fondi finalizzati per legge, in larga parte riferibili allo stato di emergenza relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili (c.d. emergenza Covid-19).

Va comunque segnalato che, oltre alla protezione civile, anche altri dipartimenti hanno avuto un coinvolgimento nell'assegnazione di risorse disposte. Tra queste il Dipartimento per la trasformazione digitale, che ha beneficiato di ulteriori 50 milioni a seguito dell'istituzione del Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione; il Dipartimento per l'editoria, a cui è stato riconosciuto il rifinanziamento del credito d'imposta sull'acquisto della carta previsto dall'art. 4, commi 181 e ss., della legge 24 dicembre 2003, n. 350, destinato alle imprese editrici di quotidiani e periodici che non accedono al contributo diretto, per il quale è stato previsto, dal d.l. n. 34 del 2020, uno stanziamento di 30 milioni.

Gli impegni assunti nell'esercizio ammontano a circa 6,6 miliardi e i pagamenti effettuati raggiungono poco più di 5,8 miliardi. Restano da pagare circa 809 milioni, confluiti in conto residui, mentre l'importo complessivo delle disponibilità non impegnate al 31 dicembre 2020 ammonta a circa 5,9 miliardi, costituendo, unitamente ai maggiori accertamenti di entrata, l'avanzo di esercizio del 2020 (art. 10, comma 1, dPCM 22 novembre 2010).

I versamenti all'entrata dello Stato (in termini di stanziamenti definitivi di competenza) ammontano a 59 milioni, di cui 8 milioni versati nel 2020 e 51 milioni pagati, in conto residui, nel mese di gennaio 2021.

Il sistema di organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri ha continuato a basarsi, anche nel 2020, su una struttura dipartimentale cui però si affiancano diversi Uffici e strutture di missione, le cui attività spaziano in ambiti estremamente diversi ed eterogenei.

Le principali funzioni di impulso e coordinamento continuano a ricondursi, nel 2020, alle politiche di coesione, agli indirizzi della programmazione economica, all'organizzazione amministrativa e al coordinamento con il sistema delle autonomie.

Per le politiche di coesione, l'azione del competente Dipartimento, finalizzata al superamento del divario di sviluppo tra le diverse regioni del Paese, è proseguita utilizzando convenzioni con due società in house: Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti S.p.A. – Invitalia, e Studiare sviluppo S.r.l.

Nell'ambito della programmazione e coordinamento della politica economica, un ruolo centrale verso la promozione degli investimenti pubblici è stato svolto dal CIPE che, dal 1° gennaio 2021, ha cambiato la propria denominazione in Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), in attuazione di quanto previsto dal d.l. n. 111 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 141 del 2019.

L'attività di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica ha assunto, anche nel 2020, un ruolo rilevante in molti settori di attività attinenti alle politiche del personale pubblico.

Di notevole rilievo si è rivelata l'attività svolta dal Dipartimento per gli affari regionali nel corso del 2020 nell'ambito delle funzioni di raccordo e di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni in relazione alla grave emergenza sanitaria determinatasi a seguito della pandemia da Covid-19 e la dichiarazione del conseguente stato di emergenza connesso al rischio sanitario.

Nel corso del 2020, numerose disposizioni normative sono intervenute per determinare ingenti trasferimenti di risorse in favore del Dipartimento per la protezione civile al fine di fronteggiare la suddetta emergenza.

Con l'entrata in vigore del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, i compiti finalizzati al superamento dell'emergenza pandemica sono stati ripartiti tra il Dipartimento e il Commissario straordinario nominato ai sensi dell'art. 122 del medesimo decreto. In particolare, mentre a quest'ultimo è stata demandata la competenza all'acquisto di dispositivi di protezione individuale, di attrezzature medicali e di ogni genere di bene strumentale utile a contrastare l'emergenza, al

potenziamento della produzione di tali beni, all'ampliamento delle strutture ospedaliere, sia temporanee che definitive, destinate alla cura di pazienti affetti da Coronavirus, alla requisizione di beni mobili e immobili funzionali alle competenti attività e al trasporto in Italia dei materiali acquistati all'estero, al Dipartimento e ai diversi soggetti attuatori nominati sono state assegnate le attività di assistenza alla popolazione, l'assistenza e la sorveglianza sanitaria dei migranti soccorsi in mare o comunque sbarcati autonomamente in Italia, gli interventi volti a garantire la funzionalità dei servizi essenziali e l'implementazione delle strutture del Ministero della salute, nonché la distribuzione alle regioni dei beni acquistati dal Commissario.

Nel corso del 2020, particolare impulso ha ricevuto l'azione del Dipartimento per la trasformazione digitale, istituito con dPCM del 19 giugno 2019, in attuazione del disposto dell'articolo 8 del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito dalla legge n. 11 del 2019, per svolgere le funzioni già attribuite al Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale. Oltre ai compiti previsti nell'ambito del "Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022", al Dipartimento sono state assegnate nuove funzioni sia dall'art. 239 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, che ha istituito il Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, sia dall'art. 76 del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che, al fine di introdurre soluzioni di innovazione tecnologica e di digitalizzazione della pubblica amministrazione per contrastare e contenere il diffondersi del virus, ha previsto la costituzione di un contingente di esperti, in possesso di specifica ed elevata competenza nello studio, supporto, sviluppo e gestione di processi di trasformazione tecnologica.

Relativamente al Dipartimento per l'informazione e l'editoria, le somme complessivamente assegnate nell'esercizio 2020 sono state pari a circa 215 milioni, in leggero decremento rispetto al dato relativo all'esercizio 2019 (pari a circa 300 milioni). L'emergenza epidemiologica ha inciso anche sull'attività svolta da detto Dipartimento, che è stato impegnato nella realizzazione di campagne di informazione e comunicazione istituzionale per le diverse strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri e per le altre amministrazioni dello Stato, volte a informare i cittadini sui comportamenti da seguire e sulle misure governative adottate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica.

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. - fossero assegnate all'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che è subentrato nella gestione del Fondo.

Nel corso del 2020, il Dipartimento per le politiche della famiglia si è occupato dell'attuazione del quadro normativo conseguente all'attuazione dell'art. 3, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 97 che ha riordinato e rafforzato in modo organico le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri (o del Ministro eventualmente delegato), in materia di politiche della famiglia, dell'infanzia e dell'adolescenza.

### ***Ministero dell'economia e delle finanze***

#### **28.**

Il Ministero dell'economia e delle finanze svolge le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio. In tale ambito, gestisce in via diretta

determinati settori e materie, svolgendo anche funzioni di coordinamento, monitoraggio e vigilanza sul complessivo sistema di bilancio degli enti pubblici.

Nell'esercizio 2020, l'Amministrazione ha dovuto affrontare gli effetti economici e finanziari del nuovo quadro economico-sociale determinato dall'emergenza pandemica, dovendo ricoprire la duplice ed essenziale veste di "attuatore" dei provvedimenti di sostegno approvati dal Governo e di "vigilante" del loro corretto utilizzo.

Partecipa alla gestione di n. 23 delle n. 34 missioni complessive del bilancio dello Stato, di cui n. 17 in condivisione con altri Ministeri e n. 6 di propria esclusiva competenza.

Nel 2020, l'ammontare complessivo di risorse che compongono lo stato di previsione del Ministero, in termini di stanziamenti definitivi, raggiunge il livello di 762,5 miliardi (584,5 miliardi nel 2019), coprendo circa il 67 per cento del totale della spesa statale (1.138,7 miliardi).

In linea con l'approccio seguito nei precedenti anni, gli aggregati contabili di interesse del Ministero sono stati depurati delle poste riguardanti il debito pubblico e le altre partite finanziarie, correttive e compensative.

In questa prospettiva, il bilancio del Ministero "nettizzato", presenta stanziamenti iniziali pari a 211,4 miliardi, in lieve incremento rispetto ai 205,5 miliardi del 2019 (2,89 per cento). Tale dotazione iniziale si riferisce per l'87,6 per cento a spesa corrente e per la restante parte a spesa in conto capitale, con ripartizione sostanzialmente inalterata rispetto all'esercizio precedente.

Nel corso del 2020, gli stanziamenti iniziali sono incrementati del 17 per cento, prevalentemente in ragione dei provvedimenti adottati per fronteggiare l'emergenza pandemica da Covid-19.

Per l'effetto, gli stanziamenti definitivi ammontano complessivamente a circa 247,3 miliardi, di cui circa 213 miliardi per spesa corrente e circa 34,4 miliardi per spesa capitale.

L'incremento ha riguardato sostanzialmente la missione 11 "competitività e sviluppo delle imprese", per ben oltre 20 miliardi (e, in particolare, con riguardo agli interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità e a quelli di sostegno alle imprese), la missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", per poco più di 12 miliardi (riconducibili principalmente al concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria) e la missione 8 "Soccorso civile", per oltre 4 miliardi, attinenti agli interventi della Protezione civile.

Nel 2020, si registra una capacità di impegno del 90,7 per cento (in lieve diminuzione rispetto al 2019, pari al 92 per cento); il 94 per cento nella spesa corrente e il 68,2 per cento nella spesa in conto capitale.

I residui finali sono pari a circa 67,97 miliardi, di cui circa il 74,3 per cento, pari a circa 50,53 miliardi, riguarda capitoli interessati dai provvedimenti Covid-19.

Facendo rinvio alla relazione sulla gestione del patrimonio per le considerazioni sul debito pubblico, l'analisi si è concentrata sui principali interventi effettuati dal Ministero nel 2020 a valere sulla missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", sulla missione 11 "Sviluppo e competitività delle imprese" e sulla missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica", concentrandosi su cinque dei 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"; programma 7 "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio").

In particolare, nell'ambito della missione 3, nel 2020, il Ministero ha dato attuazione alle misure assunte con il d.l. 34/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 77/2020, al fine di

sostenere le autonomie territoriali, in termini di pagamenti per debiti commerciali e di concorso all'espletamento delle funzioni fondamentali.

In particolare, con l'art. 115 è stato istituito il "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili", con una dotazione iniziale di 12 miliardi per l'anno 2020, destinato a concedere anticipazioni di liquidità a Regioni, Province Autonome ed Enti Locali che si trovino in carenza di liquidità, anche a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19.

Con l'art. 106 del medesimo d.l. n. 34/2020 è stato istituito -presso il Ministero dell'interno- un fondo al fine di concorrere ad assicurare ai comuni, alle province e alle città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, per l'anno 2020. Tale fondo presenta una dotazione iniziale di 3,5 miliardi per il medesimo anno, di cui 3 miliardi in favore dei comuni e 0,5 miliardi in favore di province e città metropolitane ("Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali").

Per le medesime finalità, con l'articolo 111 dello stesso d.l. n. 34 del 2020, è stato istituito - presso lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze - il fondo per l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome, con una dotazione di 4,3 miliardi per l'anno 2020, di cui 1,7 miliardi a favore delle regioni a statuto ordinario e 2,6 miliardi a favore delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Entrambi questi ultimi due fondi rispondono alla necessità di sostenere l'impatto del minor gettito in rapporto al fabbisogno di spesa, in relazione alla possibile perdita di entrate connessa all'emergenza Covid-19.

Con riferimento al concorso alla spesa sanitaria (programma 6), nell'esercizio 2020 sono state stanziare risorse per complessivi 86,3 miliardi, di cui 8,57 miliardi da variazioni in aumento "ex decreti Covid".

Ai sensi dell'art. 18, comma 1, del d.l. 18/2020 il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, è stato incrementato di 1,4 miliardi per l'anno 2020, per dare attuazione agli interventi previsti dagli articoli 1, commi 1 e 3, 2-bis, commi 1, lettera a), e 5, 2-ter, 2-sexies, 3, commi 1, 2 e 3, e 4-bis del medesimo decreto legislativo.

Al relativo finanziamento hanno avuto accesso tutte le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in deroga alle disposizioni legislative che stabiliscono per le autonomie speciali il concorso regionale e provinciale al finanziamento sanitario corrente, sulla base delle quote d'accesso al fabbisogno sanitario indistinto corrente rilevate per l'anno 2019.

Sul fronte del sostegno alle imprese, tra le principali misure approvate dal legislatore nel 2020, al fine di salvaguardare l'economia di fronte al blocco delle attività ed alla crisi di liquidità, si evidenziano gli interventi di rafforzamento ed efficientamento del sistema delle garanzie pubbliche e la costituzione di un patrimonio destinato presso la Cassa depositi e prestiti Spa (denominato anche "Patrimonio Rilancio").

In questo contesto, nell'ambito della Missione 11, si segnalano – in particolare – il sistema "Garanzia Italia", innestato nell'ordinamento ad opera dell'art. 1 del d.l. 23/2020, e quello relativo alle garanzie "green", codificato dall'art. 64 del d.l. 76/2020, nell'ambito dell'attuazione della strategia politica U.E del *Green New Deal*.

In entrambi i casi il meccanismo prevede l'intervento della società Sace S.p.A., quale soggetto garante a sua volta controgarantito dallo Stato. Le garanzie e le correlate controgaranzie sono a prima richiesta, nei limiti di spesa autorizzati dal legislatore e secondo i termini pattuiti nell'ambito delle specifiche convenzioni stipulate tra il Ministero e la Sace S.p.A.



Alla luce della variegata natura del tipo di garanzie statali per fronteggiare gli effetti negativi dell'emergenza pandemica, la Corte raccomanda – in via prudenziale e generale - di prestare particolare attenzione ai profili attuativi del complessivo “pacchetto” del sistema di garanzie attivato e da attivarsi nel futuro, e ciò non soltanto in termini di stima di escussione, basata su parametri coerenti con l'incertezza del contesto macro economico di riferimento, ma anche di corretta contabilizzazione ai fini SEC 2010, avendo riguardo ai connotati distintivi delle garanzie standardizzate rispetto alle garanzie una tantum.

Sempre in attuazione degli obiettivi della missione 11, nell'esercizio 2020, sono stati stanziati 44 miliardi, a valere sul programma 8, nell'ambito della categoria XXXI “Acquisizione di attività finanziarie”, e ciò quale fondo apporti al Patrimonio Destinato di Cassa Depositi e Prestiti istituito a norma dell'art. 27 del d.l. 34/2020. La misura non ha trovato attuazione nel 2020, in quanto il prescritto regolamento è stato approvato nel 2021, con decreto MEF n. 26 del 3 febbraio 2021.

Con riferimento agli interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità, il programma si articola in 9 di 16 azioni della missione, sulla base di criteri aggregativi fondati sul settore e sulla categoria di beneficiari.

Per le misure che utilizzano il meccanismo del credito d'imposta in compensazione, i dati forniti dal Ministero mostrano, nel 2020, un livello di fruizione di circa 12,3 miliardi, in aumento rispetto all'anno precedente (7,8 miliardi).

Sul fronte finanziario, anche il 2020 ha visto il Ministero impegnato, per i profili di competenza, nella gestione delle crisi bancarie. Ci si riferisce, in particolare ai casi della Banca Monte dei Paschi, della Banca Popolare di Bari, Banca Carige, Veneto Banca e Banca popolare di Vicenza.

Per quanto riguarda il costo del debito pubblico, nel 2020 l'onere medio si è ridotto ulteriormente, passando dal livello del 2,59 del 2019 al 2,38 del 2020 (comunicato Istat del 1° marzo 2021). Tale circostanza è dovuta, anche nel 2020, alla decisa riduzione dei tassi di interesse.

Risulta, inoltre, confermata la tendenza all'allungamento della vita media dello stock dei titoli di Stato che, infatti, a fine 2020 si attesta a 6,95 anni (6,87 anni nel 2019 e 6,78 anni nel 2018).

L'evoluzione della programmazione 2020 sia nell'esercizio (+55 miliardi di stanziamenti definitivi) che rispetto alla programmazione 2021 (+70 miliardi rispetto agli stanziamenti iniziali 2020) evidenzia plasticamente lo shock economico e sociale provocato dall'emergenza pandemica da Covid-19.

A valere sulla programmazione per il 2021, si segnalano alcuni interventi della relativa legge di bilancio sullo stato di previsione del Ministero, che vertono, in particolare, sull'attuazione del programma *Next Generation EU* (NGEU). Nell'ambito di tale programma è istituito, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione europea, il Fondo di rotazione per l'attuazione del NGEU-Italia, con una dotazione di 32,7 miliardi per l'anno 2021.

Inoltre, a conferma della natura incerta dello scenario macroeconomico di riferimento, successivamente alla legge di bilancio 2021, nel corso del presente anno, vi sono stati ulteriori sviluppi normativi che hanno avuto un rilievo finanziario nello stato di previsione del Ministero. In tale contesto è stato emanato il decreto-legge 22 marzo 2021 n. 41 cd. decreto “Sostegni” recante “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19”.

## *Ministero dello sviluppo economico*

### **29.**

Nel 2020 l'attività del Ministero dello sviluppo economico (MISE) è stata indirizzata, in misura rilevante, ad affrontare le conseguenze dell'emergenza. In tale contesto, il Ministero è stato chiamato a dare attuazione alle plurime forme di intervento pubblico a sostegno degli operatori economici, introdotte in corso d'anno dal legislatore. Ciò ha avuto importanti ricadute sulle dimensioni delle risorse finanziarie gestite, segnate da un'espansione senza precedenti.

In dettaglio, gli stanziamenti di competenza del Dicastero risultavano, già all'avvio d'anno, in aumento di 21,5 punti percentuali rispetto a quelli del 2019 (da 4,14 a 5,03 miliardi). A seguito in particolare dei provvedimenti emergenziali, le disponibilità definitive sono ulteriormente cresciute, attestandosi a 15,1 miliardi (+158,2 per cento rispetto ai 5,8 miliardi del 2019). Le risorse aggiuntive assegnate nell'anno (circa 10 miliardi) trovano fonte, per la quasi integralità (9,5 miliardi pari a circa il 95 per cento della variazione totale), nei provvedimenti emergenziali: più specificamente, con il d.l. "Cura Italia" (d.l. n. 18/2020) sono state attribuite risorse per circa 3,7 miliardi, con il d.l. "Rilancio" (d.l. n. 34/2020) risorse per circa 4,6 miliardi, e con il d.l. "Agosto" (d.l. n. 104/2020) risorse per ulteriori 1,3 miliardi. Il d.l. "Liquidità" (d.l. n. 23/2020) e il d.l. "Ristori" (d.l. n. 137/2020) hanno determinato, invece, una marginale contrazione di stanziamenti (per circa 76 milioni).

Sotto il profilo allocativo, la quasi integralità delle assegnazioni in corso d'anno ha riguardato la missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (circa 9,6 miliardi), concentrate prevalentemente sul programma 7 "Incentivi al sistema produttivo" (8,9 miliardi). Ne è derivata un'ulteriore accentuazione del peso relativo sul totale del Ministero degli stanziamenti della missione in discorso, che ha raggiunto la soglia del 90 per cento (82 per cento nel 2019).

La quota principale delle risorse aggiuntive è stata destinata a supportare il sistema delle PMI sotto il profilo dell'accesso ai canali di finanziamento, in particolare attraverso il credito bancario. L'esigenza di fronteggiare l'improvviso rischio di liquidità delle imprese a seguito dei provvedimenti restrittivi dell'attività economica ha, infatti, indotto interventi di sostegno nelle forme della concessione di garanzie pubbliche sui finanziamenti bancari, in particolare attraverso il consolidato strumento del Fondo centrale di garanzia per le PMI; nel corso dell'anno, invero, tale strumento ha visto una notevole espansione delle relative disponibilità finanziarie (circa 7,6 miliardi) a fronte dell'incremento esponenziale del numero di concessioni, passate da circa 125 mila ad oltre 1,5 milioni, con circa 1,2 milioni di imprese beneficiarie (84 mila nel 2019). I finanziamenti accolti raggiungono il livello complessivo di 124,4 miliardi (+543,9 per cento), a fronte di importi garantiti per 105,9 miliardi (+696,1 per cento). Il 67,5 per cento delle operazioni accolte si riferisce a quelle di cui all'art. 13, lettera m), d.l. n. 23/2020, ossia a finanziamenti fino a 30 mila euro, con percentuale di copertura al 100 per cento, per i quali l'intervento del Fondo è concesso automaticamente, con erogazione immediata senza attendere l'esito definitivo dell'istruttoria. Per effetto del regime di operatività straordinaria il *coverage ratio* medio è salito all'85 per cento (69 per cento nel 2019). Ne è conseguita una riduzione dell'effetto leva tra accantonamenti e finanziamenti attivati, sceso a circa 1:10, rispetto al dato di 1:16,3 del 2019.

L'operatività del Fondo di garanzia nel 2020 si è quindi mostrata efficace nel fronteggiare l'improvviso rischio di liquidità delle imprese; al contempo, già in occasione della memoria sul d.l. 104/2020, la Corte dei conti ha ritenuto necessario sottolineare come la modalità di stima delle esigenze di copertura, fondata sull'osservazione dei *trend* storici, richiederà un costante controllo, da parte del Gestore, dell'effettiva evoluzione delle escussioni e un'eventuale integrazione di

risorse, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, in presenza di tassi di *default* superiori alle attese, legati alle crescenti difficoltà delle imprese, all'accresciuto livello di indebitamento e alle procedure semplificate di rilascio delle garanzie.

Sul fronte dell'incentivo agli investimenti, in chiave di miglioramento della produttività del sistema economico, si segnalano le rilevanti modifiche apportate al piano nazionale Transizione 4.0 ad opera della legge di bilancio per il 2020, che ne ha riorientato gli obiettivi focalizzando l'attenzione sui percorsi di transizione digitale ed ecologica; il nuovo sistema dei crediti d'imposta è stato, poi, ulteriormente potenziato dalla legge di bilancio per il 2021, che ne ha altresì previsto una stabilizzazione su base biennale, in linea con quanto raccomandato dalla stessa Corte dei conti in più occasioni. L'impatto delle modifiche regolamentari sull'efficacia incentivante delle misure è particolarmente apprezzabile sul fronte del credito d'imposta R&S; in dettaglio, prendendo in considerazione l'indicatore elaborato in ambito OCSE "*implied tax subsidy rate on R&D expenditure*" - che misura il contributo derivante dal sistema fiscale per ogni unità addizionale di investimento in ricerca e sviluppo sostenuto dalle imprese - il dato italiano relativo al 2020 registra un netto miglioramento rispetto al precedente anno, passando da 0,07 a 0,11, rimanendo tuttavia su un livello inferiore a quelli della Francia e della Germania. L'analisi dell'utilizzo del credito d'imposta, riferito al regime precedente a quello innovato dalla legge di bilancio per il 2020, evidenzia che in tale esercizio si sono registrate compensazioni per oltre 3,2 miliardi (di cui circa 2,4 miliardi relative a spese per attività di ricerca e sviluppo sostenute nell'anno 2019 e compensabili dal 2020), sostanzialmente in linea con il dato del 2019 (3,3 miliardi). Tale livello di "tiraggio" significativo ha indotto a operare un'integrazione delle risorse stanziata in sede di assestamento 2020 di circa 2,2 miliardi.

Quanto ai crediti d'imposta tesi a supportare gli investimenti in beni strumentali funzionali alla transizione digitale, obiettivo cui concorre anche la misura c.d. Nuova Sabatini, i dati relativi al 2020 evidenziano come, pur in un contesto di complessiva riduzione di accumulo di capitale fisso da parte delle imprese, gli ordinativi interni per beni 4.0 hanno fatto registrare una dinamica negativa meno accentuata rispetto alle altre categorie di beni.

Nell'ambito delle politiche per l'innovazione, in particolare sul fronte del sostegno ai progetti di ricerca di maggiore complessità, è proseguito il ricorso allo strumento degli Accordi per l'innovazione, che a fine 2020 hanno raggiunto il numero di 166 progetti, nonché sono state poste in essere le attività propedeutiche per l'avvio del Fondo per il trasferimento tecnologico, introdotto dall'art. 42 del d.l. n. 34/2020, con una dotazione di 500 milioni, e affidato in gestione ad una fondazione di diritto privato di nuova costituzione ("Fondazione Enea Tech"). Attesa la natura strategica dell'iniziativa e la rilevanza delle risorse finanziarie ad essa associate, sarà cruciale che la convenzione tra il Ministero e il soggetto attuatore preveda precise modalità di rendicontazione degli interventi effettuati, consentendo un'efficace attività di vigilanza sui risultati conseguiti con le somme investite.

Non hanno, invece, trovato attuazione finanziaria alcune misure introdotte nel biennio 2019-2020, a causa dei tempi assorbiti dalla fase di adozione della necessaria regolamentazione amministrativa. Un ritardo particolarmente consistente si registra con riguardo al Fondo per lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di intelligenza artificiale, *blockchain* e *internet of things* che, ad oltre due anni dall'introduzione ad opera della legge di bilancio per il 2019, non ha ancora preso avvio né sotto il profilo amministrativo né in termini di avanzamento finanziario. Si torna a sottolineare, al riguardo, l'importanza che tale misura, centrale per le politiche di innovazione, sia sollecitamente attuata.

In merito alle attività legate alla gestione delle crisi aziendali, nel corso del 2020 è salito a 160 il numero dei gruppi di imprese sottoposti alla procedura di amministrazione straordinaria, per un totale di circa 600 imprese e oltre 200.000 lavoratori coinvolti; non hanno invece trovato ancora un punto di approdo definitivo le situazioni di crisi più rilevanti, concernenti i gruppi Ilva e Alitalia.

Nell'ambito dell'obiettivo di sviluppo territoriale, il ventaglio degli strumenti a disposizione (contratti di sviluppo, agevolazioni a favore delle attività produttive del Mezzogiorno a valere sul Fondo per la competitività e lo sviluppo) si è ampliato attraverso il Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa, di recente introduzione, con dotazione finanziaria di 300 milioni. Con riguardo alle aree di crisi industriale, nel corso del 2020 è stata data attuazione alla riforma degli incentivi per il rilancio (introdotta con decreto ministeriale 30 agosto 2019), sono stati sottoscritti n. 3 nuovi accordi di programma per le aree di crisi industriale complessa (Fermo-Macerata, Porto Torres, Portovesme) per complessivi 45 milioni, e sono stati approvati due atti integrativi di accordi già in vigore (area di Savona e area di A. Merloni), per 24,6 milioni.

Alcuni interventi, pur caratterizzati dall'urgenza legata all'emergenza della crisi economica, non hanno avuto una pronta attuazione finanziaria, per i ritardi nella fase di emanazione della regolamentazione amministrativa; si fa riferimento alle forme di sostegno in favore del settore termale, delle PMI che gestiscono impianti di distribuzione carburanti in autostrada, dell'industria tessile, del sistema delle società di benefit.

Quanto alle politiche del settore energetico, rispetto alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, lo scenario previsto nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) mostra, per il 2020, il superamento dei *target* intermedi sia per i settori "ETS" (*Emission Trading Scheme*) sia per quelli "non-ETS".

Relativamente agli obiettivi in materia di energia rinnovabile, a seguito dell'adozione del d.m. 4 luglio 2019 (cd. d.m. FER 1) che incentiva le tecnologie rinnovabili più mature e con costi prevalentemente fissi bassi, nel corso del 2020 sono stati pubblicati 3 bandi. In nessuna delle procedure è stato esaurito il contingente di potenza disponibile, evidenziando un tasso di copertura solamente del 37 per cento. Il mancato assorbimento degli incentivi disponibili sarebbe principalmente ascrivibile alle difficoltà di ottenere i titoli autorizzativi o abilitativi per gli impianti, il che renderebbe opportuno un intervento di semplificazione dei relativi procedimenti amministrativi.

In materia di infrastrutture per le telecomunicazioni, persistono i ritardi nell'attuazione del Piano aree bianche, prevalentemente legati alle difficoltà riscontrate nelle procedure per il rilascio delle necessarie autorizzazioni. A fine anno, il piano faceva registrare uno stato di avanzamento, in termini di approvazione dei progetti esecutivi, del 48 per cento, con riguardo alla tecnologia FTTH (*fiber to the home*), e del 39 per cento per quella FWA (*fixed wireless access*). Alla medesima data, i comuni con lavori ultimati e collaudi positivi in fibra risultano 677 (rispetto ai 6.232 interessati dal piano).

Riguardo l'attività per lo sviluppo dei servizi 5G, nel corso del 2020 si sono registrati ulteriori progressi nella diffusione della nuova tecnologia, che trovano conferma nel valore elevato desumibile dall'indicatore DESI 2020 relativo al livello di preparazione alla tecnologia 5G. Secondo i dati comunicati dal Ministero, gli investimenti delle imprese per la diffusione delle tecnologie 5G nel corso del 2019 potevano essere stimati in circa 70-80 milioni, mentre quelli effettuati nel 2020 per l'assolvimento dell'obbligo minimo di copertura ammontano complessivamente a circa 155 milioni.

All'esito della gestione, gli impegni complessivi di competenza del Ministero ammontavano, nel 2020, a 13 miliardi (cui si sommano 1,8 miliardi di residui di stanziamento), evidenziando un miglioramento della capacità di attuazione degli stanziamenti. A tale risultato hanno contribuito i capitoli di bilancio interessati dai provvedimenti emergenziali i quali mostrano livelli di impegno rispetto agli stanziamenti definitivi superiori al dato complessivo. Quanto alla gestione di cassa, nel 2020 si registrano pagamenti complessivi per 13,5 miliardi (4,9 miliardi nel 2019), di cui 11,7 di competenza e 1,8 in conto residui. Sul fronte dei residui, al termine del 2020 risultano poste passive pari a 4,7 miliardi, in aumento rispetto al 2019 (3,4 miliardi), in ragione della forte espansione della spesa. Si registra, tuttavia, una riduzione del tasso di accumulo dei residui, dovuta al minore grado di formazione di nuove poste passive, sia proprie sia di stanziamento, solo parzialmente compensato da una diminuzione della velocità di smaltimento dei residui in essere. Tale risultato è, tuttavia, indotto dalla gestione dei capitoli interessati dalla spesa emergenziale.

Le previsioni di spesa per il 2021, come risultanti a seguito dell'approvazione della legge di bilancio, mostrano come gli stanziamenti si mantengano su livelli doppi rispetto a quelli iniziali del 2020. A tale variazione positiva hanno contribuito tre fattori causali. In primo luogo, già la legge di bilancio per il 2020 prevedeva, per il 2021, stanziamenti in aumento rispetto all'anno precedente per 1,85 miliardi; a ciò si sono aggiunte variazioni di risorse disposte con i provvedimenti adottati nel corso del 2020, per lo più dovuti alla legislazione emergenziale, che hanno accresciuto le disponibilità per circa 1,4 miliardi. Il terzo elemento è rappresentato dalla manovra di bilancio per il 2021 che ha ulteriormente ampliato gli stanziamenti del Ministero per tale esercizio, di circa 1,8 miliardi, di cui 1,5 miliardi dovuti a interventi legislativi della Sezione I e i restanti 0,3 miliardi dalla Sezione II. Sul complesso delle risorse per il 2021 inciderà il trasferimento delle competenze in materia di politica energetica dal Ministero dello sviluppo economico al neocostituito Ministero della transizione ecologica, ad opera del d.l. n. 22/2021, conv. dalla legge n. 55/2021.

Nei primi cinque mesi del 2021 gli stanziamenti del Ministero hanno registrato ulteriori incrementi, per un importo di spesa complessiva di oltre 500 milioni; la quota principale è riferibile al d.l. n. 41/2021, che determina un impatto di circa 400 milioni, riconducibili al programma 7 "Incentivi al sistema produttivo" della missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese". Trattasi delle somme destinate al rifinanziamento dei contratti di sviluppo (200 milioni) e di quelle per la costituzione del Fondo per assicurare la continuità operativa delle grandi imprese in temporanea difficoltà finanziaria tramite la concessione di prestiti (200 milioni).

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

#### **30.**

Nel 2020 gli interventi legislativi per mitigare gli effetti socioeconomici della pandemia hanno sottoposto a forte pressione l'attività del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'amministrazione è stata, dunque, prioritariamente impegnata nel dare attuazione ai provvedimenti emergenziali in materia di integrazioni salariali e sostegno ai redditi. Al contempo, essa ha continuato a gestire le due misure cardine delle politiche previdenziali e assistenziali del 2019: Quota 100 sul fronte pensionistico e Reddito di cittadinanza (RdC) in tema di contrasto della povertà, un fronte, quest'ultimo, su cui si è intervenuti anche attraverso il Reddito di emergenza (ReM) approvato con il d.l. 34/2020. È proseguita 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).

Il Ministero ha operato con stanziamenti iniziali pari a 142,6 miliardi (+6 per cento rispetto al 2019), di cui il 98,9 per cento destinato a trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (64,4 per cento relativi alle Politiche previdenziali). Proprio a causa delle conseguenze economiche della crisi sanitaria, gli stanziamenti definitivi hanno registrato una notevole crescita rispetto alle allocazioni iniziali, raggiugnandosi a 189,9 miliardi (+33,2 per cento e +41,1 per cento rispetto alle risorse definitivamente stanziati per il 2019), fondi che, come di consueto, sono stati trasferiti in massima parte all'INPS per le attività di protezione sociale proprie dell'istituto.

Le risorse del Dicastero specificamente riconducibili agli interventi Covid-19 hanno raggiunto importi ragguardevoli: infatti, i 16,7 miliardi di stanziamenti iniziali su capitoli interessati dalle risorse per il Covid (rispetto ai 125,8 miliardi di stanziamenti non Covid-19) sono cresciuti, in via definitiva, a 63,4 miliardi (rispetto ai 126,4 non Covid-19), di cui 35,8 riconducibili alle politiche per il lavoro, 14 alle politiche previdenziali e 13,6 a "diritti sociali, politiche sociali e famiglia". I residui di nuova formazione connessi agli interventi Covid-19 sono risultati pari a 15,5 miliardi.

Durante l'esercizio sono tornati a crescere i residui passivi finali: da 16,7 miliardi a 23,8 miliardi (+42,5 per cento). Nel 2019 erano significativamente diminuiti (-52,2 per cento). Le loro dimensioni sono assai rilevanti soprattutto a causa dei ritardi con cui l'INPS rendiconta le spese sostenute per erogare le prestazioni. Nel 2020 i residui di nuova formazione sono ammontati a 17,9 miliardi (dai 2,9 miliardi) e sono derivati in massima parte dal programma "Politiche passive del lavoro ed incentivi all'occupazione" (12,7 miliardi rispetto a 707 milioni del 2019). I residui di stanziamento di competenza sono passati dai 723,4 milioni ai 6,5 miliardi. Tradizionalmente la quasi totalità di tale aggregato deriva dal cap. 2230, relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione. Specifiche disposizioni legislative, emanate con il d.l. 34/2020, hanno consentito, nel 2020, la conservazione di 3,6 miliardi in conto residui per l'utilizzo nell'esercizio finanziario 2021.

Sul fronte delle politiche socioassistenziali (missione 24) l'attività del Ministero ha continuato a richiedere attenzione all'RdC. Al 31 dicembre 2020, sono risultati percettori del relativo beneficio circa 1,6 milioni di nuclei familiari (per complessivi 3.714.171 soggetti assistiti), con un trattamento medio mensile pari a 531 euro. I dati hanno confermato l'addensamento dei richiedenti nelle regioni meridionali e la prevalenza, tra i nuclei percettori, delle famiglie con un solo componente (43 per cento). Si è nel complesso confermata la scarsa efficacia del programma quale strumento di politica attiva del lavoro. Si sottolineano l'importanza del ruolo dell'RdC quale strumento universale di lotta contro la povertà nonché la funzione essenziale da esso svolta nella crisi; vanno cionondimeno rimarcate talune criticità, ricordate dalla Corte già nel Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica, la cui rimozione potrebbe accrescerne l'efficacia.

La gestione delle politiche sociali di più diretta competenza si è concretizzata soprattutto nella ripartizione e distribuzione delle risorse finanziarie afferenti al Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (FIA), al Fondo per le non autosufficienze (FNA) e al Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS): 1,13 miliardi di euro complessivi (+11 per cento rispetto al 2019). Con tali fondi si continua a finanziare un vasto insieme di iniziative, per taluni aspetti connotate da frammentarietà. Andrebbe valutato se non sia più efficiente costruire, accanto all'ormai solido pilastro contro la povertà assoluta, costituito dall'RdC ed eccezionalmente corroborato dal ReM,

un secondo pilastro unico a contrasto delle forme di esclusione sociale meno tipiche, a cui fanno riferimento anche i sopracitati fondi.

La pandemia ha richiesto un rinnovato impegno del Ministero per quel che riguarda le attività nel campo del Terzo settore. Il comparto si conferma decisivo per le politiche sociali. La sua efficace operatività appare viepiù legata al completamento di un processo di riforma iniziato da qualche anno. Nel 2020 l'attenzione è stata concentrata sull'avvio dell'operatività del Registro unico nazionale delle imprese del terzo settore (Runts), attraverso l'emanazione del d.m. 15 settembre 2020 che ne disciplina il funzionamento. Il trasferimento dei dati dai preesistenti registri al Runts (la cd. trasmigrazione) potrebbe presentare elementi di criticità, soprattutto per la prevedibile forte richiesta di iscrizione da parte dei nuovi enti.

Per quel che riguarda le tematiche previdenziali (missione 25), il Ministero ha gestito il secondo dei tre anni della normativa temporanea di deroga alla legge 214/2011 di uscita anticipata, il cosiddetto canale con Quota 100 di cui al d.l. 4/2019. I dati acquisiti confermano, nel complesso, adesioni inferiori alle stime originarie. Al 31 gennaio 2021, erano state presentate circa 370.500 domande, di cui accolte quasi 278 mila, l'86 per cento di quelle presentate. Tra le domande accolte, il 36 per cento è riferito a dipendenti privati, il 30 per cento a dipendenti pubblici, il 18 per cento a commercianti e artigiani. Il 48,2 per cento dei fruitori del beneficio si trova nella fascia di età dei 62 anni (a differenza dell'anno precedente, in cui tale fascia registrava il 20 per cento). Nel 2020, per le pensioni liquidate con Quota 100, in media la quota retributiva è risultata pari a 19 anni, sui 40 di anzianità complessiva; la stessa quota era pari a 24 anni (sempre su 40) nel 2019.

Oltre a Quota 100 hanno continuato ad operare gli altri istituti di deroga alle norme della legge 214/2011. Con riguardo all'APE sociale, secondo i dati acquisiti, nel 2020 risultano accolte 10.871 domande (il 60,6 per cento di quelle presentate); oltre 66 mila dall'avvio della misura. Al 31 gennaio 2021, risultavano accolte, per il beneficio "Opzione donna", 16.296 domande, in calo del 15,4 per cento rispetto al 2019, per una spesa totale in pagamento pari a circa 365,7 milioni.

Anche nel 2020 il Ministero ha condotto analisi tecniche e di bilancio tese a valutare la sostenibilità di medio-lungo termine delle prestazioni di previdenza obbligatoria rese da istituti privati. Nella valutazione dell'Amministrazione le risultanze di tali analisi appaiono confortanti. Al riguardo, la Corte ribadisce la crucialità di una vigilanza attenta sul sistema delle Casse, anche per quel che riguarda le scelte allocative in materia di investimenti da ispirare al criterio della prudenza.

Nel 2020 le politiche passive per il lavoro sono state contrassegnate dagli interventi straordinari. Le ore di cassa integrazione chieste dalle aziende e concesse dall'INPS sono state circa 3 miliardi (erano circa 260 milioni nel 2019; per i fondi di solidarietà sono risultate pari a 1,4 miliardi (16,6 milioni nel 2019). Nel 2020 le domande presentate per la NASPI sono state 1,9 milioni, di cui accolte circa 1,8 milioni; i beneficiari 3.740.118.

Quanto alle politiche attive, oltre al coinvolgimento nella gestione del processo di riforma dei Centri per l'impiego (CPI), ANPAL ha portato avanti il progetto "Garanzia Giovani" (dei 711.877 giovani che hanno concluso un intervento di politica attiva, ne risultava occupato il 60,4 per cento).

Per l'esercizio 2021, le risorse in capo al Ministero hanno visto una crescita del 14,1 per cento in termini di stanziamenti iniziali (a 162,6 miliardi). L'importo in questione sconta un insieme articolato di misure disposte con la legge di bilancio sia sul fronte socioassistenziale, e quindi riconducibili alla missione 24, sia in materia previdenziale (missione 25), sia, e soprattutto, nel campo delle politiche per il lavoro (missione 26). Anche nell'ipotesi che l'evoluzione della

crisi pandemica non necessiti di ulteriori interventi di espansione della spesa, i provvedimenti varati successivamente all'approvazione della legge di bilancio per il 2021 sospingeranno le dotazioni definitive del Ministero su valori non distanti da quelli registrati nel 2020.

Il confronto tra le risorse riconducibili agli interventi Covid-19 e non Covid-19 evidenzia come negli stanziamenti iniziali di competenza per il 2021 la quota delle prime sia cresciuta al 19 per cento su base annua (dal 12 per cento).

### ***Ministero della giustizia***

#### **31.**

La programmazione per il 2020 si pone in linea di continuità con quella dell'esercizio precedente, iniziando l'anno sotto l'egida delle riforme dei processi civile e penale e del riordino del CSM, da un lato, e degli obiettivi di prosecuzione della digitalizzazione del processo civile e penale già in atto, dall'altro lato. È inoltre presente nell'agenda politica la spinta di accelerazione del processo tanto sollecitata dall'Europa (si veda il *Country report* della Commissione europea, 2020), intesa quale elemento determinante per l'incremento della competitività del Paese a livello internazionale. In questo quadro si leggono anche le iniziative di riorganizzazione e ampliamento delle piante organiche, avviate a partire dal 2018, e la contemporanea operazione di reclutamento iniziata per far fronte alle cessazioni e rendere più efficiente il servizio Giustizia.

Un'ulteriore attenzione è posta alle condizioni di vita negli ambienti detentivi rispetto alle quali la soluzione prospettata è quella dell'implementazione degli stanziamenti per l'edilizia penitenziaria ai fini di adeguamento e riqualificazione degli istituti esistenti e di razionalizzazione delle infrastrutture.

La vicenda pandemica interviene come grave ostacolo rispetto alla realizzazione dei programmi originari, creando una situazione di forte rallentamento dell'azione amministrativa sotto tutti i profili.

Dal punto di vista politico, si registra una stasi delle riforme della legislazione processuale *in fieri*, con ripresa solo nel 2021 dei progetti di legge di riforma del processo e dell'ordinamento giudiziario, proprio in questi giorni all'esame del Governo, che intende presentare proposte in tempi brevi e rappresenta l'obiettivo di accelerazione dei tempi dei giudizi come elemento condizionante per l'ammissione del Paese al *Recovery Fund*.

Dal punto di vista operativo, l'attività del Ministero ha subito inizialmente una vera e propria sospensione dovuta alle incertezze dei primi momenti, in cui il *lockdown* era prospettato a durata breve e molto temporanea; alla necessità di ripartire con le forme dello *smart working* e, quindi, di acquistare e distribuire la necessaria dotazione al personale di personal computer; alla necessità di adattare i sistemi informatici ad un'accessibilità da remoto, che non era prevista e che ha costretto il Dicastero alla risoluzione di problemi tecnici non ancora del tutto superati.

Parallelamente, si è posta la sospensione di tutti i giudizi in corso, salve eccezioni, protratta dal 9 marzo al 12 aprile dal d.l. 17 marzo 2020, n. 18, e dal 12 aprile all'11 maggio dal d.l. 8 aprile 2020, n. 23.

In questo quadro ha giovato la digitalizzazione del processo civile, per la parte già attuata al 2020, comprensiva del processo di primo e secondo grado; per converso la specificità della situazione ha ostacolato la prosecuzione della digitalizzazione del processo innanzi alla Cassazione civile e al Giudice di pace, che fa registrare per il 2020 progressi limitati rispetto al programmato. Altrettanto è a dirsi per la digitalizzazione del processo penale, rispetto alla quale,



nonostante un investimento di spesa addirittura superiore negli anni, proprio per la specificità e le caratteristiche della procedura, lo stato di avanzamento è molto più arretrato.

A causa del Covid, anche l'operazione di ampliamento delle piante organiche e di reclutamento ha subito un rallentamento, nonostante si sia provveduto all'emanazione di nuovi bandi di concorso con procedure di selezione attualmente ancora aperte. Il Ministero ha dovuto assumere prevalentemente a scorrimento di graduatoria. Sono 987 i nuovi dipendenti del settore amministrativo, a fronte dei quali però si registra la cessazione di 2.720 dipendenti. Sono 251 i nuovi uditori giudiziari, vincitori di concorso nel 2019, ma chiamati solo all'inizio del 2020 per carenza di fondi nell'anno di riferimento. Maggiore spinta alle assunzioni si è avuta nel settore dell'Amministrazione penitenziaria, grazie alla previsione di stanziamenti aggiuntivi rispetto alle già ampie previsioni contenute nella legge di bilancio per il 2020, per far fronte all'emergenza nelle carceri. Anche in questo caso le assunzioni avvenute nell'anno sono a valere su concorsi banditi in precedenza, mentre nel 2020 sono stati pubblicati numerosi bandi per varie qualifiche.

In corso di esercizio sono stati attivi, compatibilmente con la situazione, gli Sportelli di prossimità e gli uffici del processo, che fanno parte delle misure di efficientamento del processo civile e penale.

Gli Sportelli di prossimità, organizzati nell'ambito di un progetto a finanziamento comunitario di durata pluriennale, con termine al 30 giugno 2023 e con erogazioni a favore di Regioni ed Enti locali, costituiscono un servizio di supporto ad esigenze del cittadino. Mediante l'offerta di consulenza si intende agevolare l'accesso alla giustizia in materie, come la volontaria giurisdizione, nelle quali è necessaria una sinergia con il contesto sanitario e dei servizi sociali. Gli Sportelli appaiono, tuttavia, ancora in una fase progettuale, con esperienze dislocate sul territorio nazionale in modo disomogeneo.

Gli Uffici del processo, allo stato attuale, rappresentano un istituto sperimentato in modo ancora disomogeneo e realizzato soprattutto come supporto alle sezioni civili di Tribunali e Corti d'appello. Detto istituto rientra tra le misure funzionali al disegno di accelerazione del processo civile e penale immaginate nell'ambito del Piano di ripresa e resilienza presentato dal Governo alla Commissione europea nel mese di maggio accanto al piano di reclutamento del personale, alla riforma delle procedure civili e penali e al completamento della digitalizzazione del processo.

Quanto, infine, al settore della pena, non può sottrarsi l'effetto di crisi determinato dal sopravvenire della pandemia da Covid-19 nel settore carcerario, caratterizzato, come noto, da una situazione di sovraffollamento.

Al riguardo, basti in questa sede fare menzione dei provvedimenti legislativi volti alla deflazione dell'affollamento che hanno portato, nell'ambito della decretazione d'urgenza dei primi mesi della pandemia, dapprima, alla fuoriuscita dalle carceri di numerosi detenuti che scontavano una pena o un residuo di pena inferiori ai 18 mesi, per completare il tempo di condanna in sede domiciliare, successivamente, alla predisposizione di procedure di monitoraggio della permanenza delle condizioni di salute precaria che avevano giustificato detta fuoriuscita (art. 123 e 124 del d.l. 17 marzo 2018, n. 18; art. 30 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137; artt. 2-*bis* e 2-*ter* del d.l. 30 aprile 2020, n. 28).

Le disposizioni adottate hanno concorso in modo sostanziale alla flessione della popolazione carceraria, ridottasi di 7.405 detenuti rispetto al dato del 31 dicembre 2019, di cui 4.354 usciti per detenzione domiciliare per causa Covid, e ha effettivamente comportato l'uscita dal carcere anche di detenuti per reati di cui all'art. 416-*bis* anche assoggettati al regime carcerario del 41-*bis*, anche tenuto conto che le misure di revisione dello stato di salute introdotte con d.l. n. 28/2020 non hanno sortito effetti significativi. In particolare, hanno goduto dell'esecuzione o del

completamento della pena inferiore ai 18 mesi ai sensi del d.l. n. 18/2020, n. 682 detenuti; del medesimo beneficio ai sensi del d.l. n. 137/2020, n. 203 detenuti; ai sensi della legge originariamente istitutiva del beneficio, legge n. 199/2010, n. 1069 detenuti e sono poi fuoriusciti per la pena domiciliare ad altro titolo, secondo dati forniti dal Ministero, n. 2.400 detenuti. Di questi nel 2020 sono rientrati in carcere per effetto di revisione in senso favorevole della condizione di salute che aveva giustificato il beneficio 230 detenuti, di cui 5 soggetti alle misure carcerarie di massima sicurezza. Al 31 dicembre 2020 la popolazione carceraria era dunque pari a 53.364 detenuti.

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

#### **32.**

La politica estera nazionale, nell'esercizio 2020, si presenta in sostanziale continuità di priorità politiche, obiettivi e di programmi rispetto al 2019. In ambito europeo, l'impegno del Ministero è stato rivolto al tema della gestione dei flussi migratori per superare l'approccio frammentario seguito in Europa fino ad ora. In tal senso l'Amministrazione ha attribuito grande priorità al negoziato con l'UE per il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 (QFP) al fine di includere in esso la priorità rappresentata dalla gestione delle migrazioni e il rafforzamento, in tale ottica, della collaborazione con i Paesi di origine. La costruzione di una difesa comune, l'integrazione europea dei Paesi dei Balcani occidentali e la gestione ordinata della Brexit rappresentano anch'essi obiettivi prioritari.

Continuano ad essere aree prioritarie il Mediterraneo, l'Africa e Medio Oriente, la stabilizzazione della Libia, l'America latina e l'Asia, che rappresentano terreni di azione fondamentali della politica estera nazionale attraverso le azioni di cooperazione allo sviluppo dell'UE e nazionale e le iniziative diplomatiche e umanitarie per la prevenzione e risoluzione delle crisi in atto nel vicinato meridionale e orientale e in Africa, anche in ambito multilaterale. Gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile hanno continuato a ispirare la strategia nazionale di cooperazione allo sviluppo che, nel 2020, ha rafforzato la sua azione anche con interventi nei paesi in via di sviluppo mirati a far fronte all'emergenza sanitaria. Non meno importante è stata l'azione del Ministero, in ambito multilaterale, attraverso il sostegno a programmi per rafforzare i sistemi sanitari e le misure umanitarie e sostenere i settori socioeconomici.

Risulta evidente, tuttavia, che l'insorgere della pandemia nel marzo 2020 ha prodotto un impatto rilevante sulla rete estera del Ministero in termini di azioni straordinarie per far fronte all'emergenza, al rimpatrio di molti connazionali, alla necessità di dare assistenza agli italiani all'estero, alla messa a disposizione di dispositivi di protezione individuale e di materiale sanitario, alla riconversione in modalità digitale di molte attività di servizio delle strutture diplomatiche, al sostegno alle nostre imprese. I provvedimenti normativi di emergenza emanati nel 2020, hanno interessato il Ministero per un importo pari a 881 milioni (il 20,7 per cento dello stanziamento totale definitivo) e sono stati destinati per la quasi totalità al sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane e alla rete diplomatico-consolare per i servizi resi ai cittadini italiani all'estero.

Le risorse finanziarie assegnate al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) ammontano nel 2020 a 4,3 miliardi di stanziamento definitivo (con un incremento pari al 43 per cento dello stanziamento iniziale).

Alla missione “Italia in Europa e nel mondo” nel 2020 sono stati assegnati 3 miliardi di stanziamenti definitivi e al “Sostegno all’internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*” sono state attribuite risorse in termini di stanziamenti definitivi pari a 1,1 miliardi.

Si conferma, inoltre, anche nel 2020, la prevalenza delle voci di trasferimento principalmente nella categoria dei trasferimenti correnti a imprese e in quella dei contributi agli investimenti ad imprese, a causa dell’incremento degli stanziamenti per l’emergenza Covid.

Al programma “Rappresentanza all’estero e servizi ai cittadini e alle imprese” sono state assegnate risorse pari a 611 milioni (erano 596,6 milioni nel 2019), mentre lo stanziamento del programma “Presenza dello Stato all’estero tramite le strutture diplomatico-consolari” ammonta a 210,8 milioni (erano 128,3 milioni nel 2019). L’incremento che si registra su tale programma riguarda le risorse, sia in conto corrente che in conto capitale, stanziato per le rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari di prima categoria che aumentano dai 94,6 milioni del 2019 ai 173,3 milioni del 2020. Di tale incremento, 24 milioni, sono attribuibili alle risorse destinate alle rappresentanze estere per gestire l’emergenza Covid.

La categoria dei consumi intermedi registra un notevole incremento (del 42,8 per cento a fine esercizio) passando dai 169 milioni del 2019 ai circa 242 milioni stanziati nel 2020, così come si registra un forte aumento dei residui. Infatti, i residui iniziali del 2020 sono pari a 403 milioni, in aumento significativo rispetto all’ammontare rilevato all’inizio del 2019 dove erano 187 milioni. Rispetto al dato dei residui finali, che nel 2019 ammontavano a 158,86 milioni, si registra un notevole incremento che li porta a 708,6 milioni nel 2020. Anche in questo caso l’incremento è avvenuto sul programma 5 della missione 16 dedicata al commercio internazionale ed all’internazionalizzazione del sistema produttivo.

Con riferimento alla legge di bilancio per il 2021, il Ministero riceve stanziamenti iniziali per 3,587 miliardi, in aumento rispetto ai 2,978 miliardi stanziati nel 2020. Di questi 955,6 milioni sono assegnati per far fronte all’emergenza Covid tuttora in atto. Le priorità politiche, infatti, pur confermando l’impegno del Ministero nelle aree di intervento consolidate in continuità con gli esercizi precedenti, si muovono all’interno del nuovo scenario prodotto dalla pandemia e dal ruolo crescente dell’Europa in questo contesto.

Alla luce delle criticità richiamate in merito alla formazione di residui proprio nel settore del sostegno alle imprese e, considerando le negative condizioni dell’economia nazionale, è indispensabile che i fondi impegnati vengano pagati quanto prima e comunque entro l’esercizio, onde evitare la formazione di residui.

Di importanza fondamentale sarà proseguire nel rafforzamento dell’efficienza ed efficacia della rete diplomatico-consolare e nella riforma dell’amministrazione in linea con il Piano di ripresa e resilienza, puntando sull’innovazione tecnologica, sulla semplificazione procedurale, sul coinvolgimento dell’utenza, sulla formazione e sull’aggiornamento professionale.

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

#### **33.**

Nel corso del 2020, il legislatore, con il decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 12, ha istituito due ministeri il Ministero dell’istruzione e il Ministero dell’università e della ricerca, eliminando, conseguentemente, il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca e attribuendo le competenze sul sistema dell’istruzione scolastica nonché dell’istruzione tecnica superiore al Ministero dell’istruzione

(MI) e le competenze sui sistemi della formazione superiore universitaria e di Alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché della ricerca scientifica e tecnologica di base applicata al Ministero dell'università e della ricerca (MUR).

Tuttavia, anche a causa delle difficoltà emerse per il diffondersi della pandemia nel corso del 2020, la fase di transizione è stata caratterizzata dalla permanenza di uno stato di previsione ancora unitario e dall'azione dei due nuovi ministeri sostanzialmente in continuità con il passato.

Nonostante il contesto socioeconomico già molto complesso, anche a prescindere dagli effetti della pandemia tuttora in corso, entrambi i dicasteri hanno confermato, con i rispettivi Atti di indirizzo, l'impegno a migliorare i servizi nel settore dell'istruzione scolastica, della formazione universitaria e della ricerca, nella consapevolezza che gli stessi costituiscono il principale strumento per avviare un processo virtuoso di innovazione e sviluppo, necessario per la ripresa e la crescita del Paese.

Gli obiettivi strategici e la programmazione strategica e operativa del 2020 hanno tenuto conto delle sfide generate dall'evoluzione dei "saperi", dalle moderne tecnologie digitali e dai processi produttivi innovativi. In particolare, le priorità politiche e istituzionali individuate nell'ambito dell'istruzione sono state indirizzate verso azioni atte a favorire l'inclusione e a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, rafforzando il carattere inclusivo del sistema di istruzione e di formazione con una particolare attenzione alla piena integrazione degli alunni diversamente abili.

Un'attenzione particolare è stata rivolta agli obiettivi formativi degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), percorsi di specializzazione tecnica in aree tecnologiche considerate prioritarie per lo sviluppo economico e la competitività del Paese, ritenuti fondamentali per una nuova strategia formativa che garantisca allo studente uno stretto legame tra formazione e mondo del lavoro. Inoltre, i percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento continuano ad essere ritenuti indispensabili strumenti per mettere in grado lo studente di acquisire e potenziare le competenze dell'indirizzo di studi e quelle trasversali, al fine di permettere un più consapevole orientamento al mondo del lavoro o alla prosecuzione degli studi nella formazione superiore, anche non accademica.

Per il raggiungimento dell'obiettivo strategico di innalzare la qualità del sistema di istruzione del Paese e costruire un nuovo modello di scuola più inclusiva, l'azione del Ministero è stata indirizzata a migliorare il processo di reclutamento del personale docente e la valorizzazione dello stesso, con attenzione alla formazione iniziale e a quella in servizio.

Il Ministro dell'università e della ricerca dando avvio all'attività, ha dedicato particolare attenzione al reclutamento dei ricercatori nelle università e negli enti pubblici di ricerca e alla riforma del preruolo; all'ampliamento e al rafforzamento delle iniziative per facilitare l'accesso alla formazione, garantendo forme di sostegno per gli studenti meritevoli con redditi più bassi e differenziando per reddito i costi di accesso alla formazione; al potenziamento dei percorsi di formazione professionalizzante in collaborazione con il Ministero dell'istruzione e all'istituzione di lauree professionalizzanti, con la partecipazione del tessuto produttivo e del sistema degli Ordini professionali. Sono emersi anche ulteriori obiettivi che l'Amministrazione intende perseguire, come la semplificazione delle modalità di accesso al mondo delle professioni, revisionando i percorsi formativi per renderli abilitanti all'esercizio della professione; il potenziamento di percorsi di orientamento attivo, sostenendo gli studenti in scelte più confacenti alle proprie attitudini attraverso sostegni mirati; il rafforzamento del ruolo degli enti pubblici di ricerca e delle università, in quanto la necessità di un rilancio della capacità innovativa del Paese non può prescindere dal supporto al sistema produttivo da parte del sistema della ricerca pubblica.

Inoltre, il Ministero considera necessario rafforzare il ruolo delle università nella prospettiva di riorganizzazione dei processi di *re-skilling* e *up-skilling* del mondo del lavoro e delle professioni, per ridurre il divario e mismatch di competenze tra domanda e offerta di lavoro, tenendo conto del rilevante ruolo che ha assunto la transizione digitale ed ecologica.

La dotazione finanziaria iniziale di competenza dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per il funzionamento degli apparati e il perseguimento degli obiettivi, pari a 60 miliardi (in crescita dello 0,9 per cento rispetto al 2019) ha raggiunto i 63 miliardi di stanziamenti definitivi anche per effetto degli incrementi previsti dalle manovre di sostegno finanziario necessari a fronteggiare la pandemia. Infatti, la copiosa decretazione d'emergenza del 2020 ha finanziato gli interventi previsti con ulteriori 2,1 miliardi, destinati in netta prevalenza (per il 94 per cento) a coprire la spesa corrente.

La missione "Istruzione scolastica", articolata in otto programmi, si conferma quella con maggiore incidenza sul bilancio del Ministero, ha assorbito l'80 per cento delle risorse definitive assegnate, registrando un aumento degli stanziamenti definitivi rispetto a quelli iniziali pari a 2,6 miliardi di cui 1,8 miliardi da decreti Covid-19. Per il 2020, si evidenzia, pertanto, un aumento pari al 5,3 per cento degli stanziamenti definitivi rispetto a quelli iniziali, nel 2019 gli stanziamenti definitivi erano aumentati del 2,9 per cento rispetto agli iniziali. Resta confermata, anche nel 2020 la prevalenza della spesa corrente pari a 50 miliardi, corrispondenti a 98 punti percentuali sul totale degli stanziamenti di spesa della missione; altresì le risorse stanziare per spesa in conto capitale, circa 1 milione di euro, risultano in aumento di 305,3 milioni rispetto al precedente esercizio.

L'ambito dell'istruzione ha subito un impatto negativo, a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha coinvolto l'intera popolazione studentesca mondiale ed è stato contenuto solo in parte tramite l'utilizzo di tecniche di insegnamento a distanza, a fronte di condizioni di connettività eterogenee tra paesi e all'interno di uno stesso paese, con pesanti ricadute dal punto di vista culturale e sociale. Lo sforzo di adattamento per attuare l'insegnamento da remoto ha richiesto anzitutto risorse finanziarie aggiuntive per la dotazione di adeguate strumentazioni tecnologiche, piattaforme digitali, servizi di connessione. Accanto a ciò, si è imposta anche la necessità di definire le modalità e i contenuti di tale attività a distanza; il personale docente ha assicurato le prestazioni della didattica a distanza, potendo anche disporre, per l'acquisto di servizi di connettività e degli strumenti informatici o tecnologici, delle risorse di cui alla Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente. Le risorse utilizzate dai docenti, usufruendo della card, nell'anno scolastico 2019/2020, ammontano a 350,2 milioni per acquisti, per lo più, di strumenti tecnologici e corsi di formazione, sebbene anche i libri siano stati oggetto di acquisto, in quest'anno caratterizzato dalla pandemia.

Gli incrementi di risorse assegnati alle diverse finalità dalle disposizioni normative emanate a seguito della pandemia hanno permesso alle scuole di stipulare contratti a tempo determinato con personale tecnico e con docenti provvisti di propria dotazione strumentale per garantire le attività didattiche a distanza; di potenziare la formazione del personale scolastico di ruolo in merito alle tecniche e alle metodologie della didattica da remoto, nonché di stipulare contratti temporanei con assistenti tecnici allo scopo di assicurare il corretto funzionamento degli strumenti informatici e dei sistemi per la gestione della didattica a distanza (DAD). È stata, inoltre, prevista l'assistenza agli alunni con disabilità attraverso l'erogazione di prestazioni individuali domiciliari fornite dagli enti locali.

Sono stati, dunque, molteplici gli sforzi compiuti durante l'emergenza sanitaria, che proseguiranno nei prossimi anni, per garantire un sistema di istruzione moderno, realmente

digitalizzato e connesso, tuttavia l'esperienza degli ultimi mesi ha confermato che l'innovazione tecnologica deve essere funzionale all'insegnamento in presenza che rappresenta il fulcro del sistema didattico e, in questa prospettiva, appaiono fondamentali i numerosi interventi già realizzati ma, in parte ancora da realizzare, di ristrutturazione degli immobili finalizzati a risolvere i problemi di sicurezza, di modernizzazione e innovazione dell'edilizia scolastica e universitaria.

Di più contenuto impatto finanziario rispetto al settore dell'istruzione scolastica, l'area dell'istruzione terziaria assorbe il 14,3 per cento delle risorse del bilancio del MIUR, anche in questo caso in lieve aumento rispetto al 2019 e con uno stanziamento definitivo di 9 miliardi (di cui 325 milioni incrementati dai decreti Covid-19), per cui si rileva un aumento di 3,9 punti percentuali rispetto allo stanziamento iniziale. La spesa corrente rappresenta il 98,5 per cento della spesa finale primaria ed è la categoria "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche" quella che registra una somma ingente, pari a 8,2 miliardi, imputabile in gran parte al Fondo di finanziamento ordinario delle università.

Interventi emergenziali hanno riguardato anche l'ambito universitario; è stato previsto uno stanziamento pari a 62 milioni, per il 2020, da utilizzare per iniziative a sostegno degli studenti privi di servizi o strumenti per l'accesso alla ricerca o alla didattica a distanza. È stato disposto, inoltre, un aumento delle risorse del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) di 165 milioni, al fine di ampliare il numero degli studenti che beneficiano dell'esonero, totale o parziale, dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale. Inoltre, interventi del medesimo tenore hanno riguardato anche le Accademie di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) e per la concessione delle borse di studio, sono state dedicate specifiche risorse (40 milioni per l'anno 2020) accrescendo il Fondo integrativo statale.

Da ultimo, si segnala uno specifico stanziamento di 15 milioni di euro per consentire la proroga del termine finale del corso di dottorato di ricerca in favore dei dottorandi.

Nel 2020, la missione "Ricerca e innovazione" ha rappresentato il 4,5 per cento dello stanziamento definitivo del MIUR, registrando una variazione tra gli stanziamenti iniziali e quelli definitivi pari al 6,2 per cento. Dal confronto con l'esercizio finanziario precedente, si evidenzia un aumento degli stanziamenti iniziali pari al 2,8 per cento e una crescita seppure lieve delle risorse definitive dell'1,3 per cento. Le stesse sono passate da 2,8 miliardi del 2019, a 2,9 miliardi del 2020, di cui 18 milioni a titolo di cofinanziamento, per fronteggiare lo stato di emergenza, sono stati ripartiti tra gli Enti e le Istituzioni di ricerca, di cui all'articolo 1, comma 1, del d. lgs. 25 novembre 2016, n. 218, in proporzione all'assegnazione ordinaria attribuita per l'anno 2019 a ciascun Ente a valere sul Fondo ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca.

In merito alla composizione della spesa, il 95,4 per cento si riferisce a spese in conto capitale, in dettaglio, ai "Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche" (2,6 miliardi, pari a circa il 93 per cento della spesa in conto capitale della missione), la restante percentuale riguarda la spesa corrente, di cui il 93 per cento è rappresentato dai "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche".

Nel 2020 sono proseguite le attività progettuali avviate nei precedenti anni nell'ambito del Programma Nazionale per la Ricerca 2015-2020. È proseguita, anche per l'anno accademico 2020-2021, l'attuazione delle misure a sostegno del capitale umano previste dal PON Ricerca e Innovazione 2014-2020 nell'ambito dell'Asse I "Investimenti in capitale umano" - Azione I.1 Dottorati innovativi con caratterizzazione industriale – con un importo di 16 milioni di euro, per la promozione e il rafforzamento dell'alta formazione e la specializzazione post laurea di livello dottorale, in coerenza con le necessità del sistema produttivo nazionale e con la Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente.

A queste risorse si aggiungono 10 milioni del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione nell'ambito del Piano Stralcio Ricerca e Innovazione 2015-2017, Asse “Capitale Umano”, destinati al finanziamento di borse di ricerca incentrate sulle tematiche riguardanti le aree interne e marginalizzate del Paese, l’attrazione e la mobilità internazionale (*attraction and international mobility*). Il Piano stralcio è costituito da due linee, la prima volta a favorire la mobilità dei ricercatori. Si sostiene, infatti, la contrattualizzazione come ricercatori a tempo determinato di cui all’art. 24, comma 3, lett. a della legge 240/2010, di soggetti in possesso del titolo di dottore di ricerca conseguito da non più di quattro anni alla data dell’avviso del Ministero, da indirizzare alla mobilità internazionale. La seconda linea è volta ad attrarre ricercatori sostenendo la contrattualizzazione, come ricercatori a tempo determinato di cui all’art. 24, comma 3, lett. a) della legge 240/2010, di soggetti in possesso del titolo di dottore di ricerca conseguito da non più di otto anni alla data dell’avviso del Ministero, operanti presso atenei/enti di ricerca/imprese fuori dalle Regioni obiettivo del PON R&I 2014-2020 o anche all’estero.

Il bando Progetti di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) 2020, destinato al finanziamento di progetti di ricerca fondamentale pubblica, si presenta come un’unica procedura di finanziamento, caratterizzata da finestre di apertura annuale, da definirsi con avvisi integrativi. Per l’anno 2020, l’Avviso ha previsto uno stanziamento di 178,9 milioni; nell’ambito di tale dotazione complessiva, un importo pari a 17,9 milioni è stato riservato a progetti presentati da *Principal Investigator* di età inferiore a 40 anni alla data del bando. Il bando PRIN 2020 presenta alcuni aspetti innovativi, tra cui la possibilità di presentare i progetti estesa al personale, oltre che alle università e agli Enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR e alle Istituzioni AFAM. L’azione prevede una particolare attenzione alla portabilità dei progetti e alle attività di diffusione e disseminazione dei risultati. La presentazione delle domande si è conclusa il 26 gennaio 2021, con 4.344 progetti ammessi alla fase di valutazione.

Le risorse riferite al FIRST, per l’anno finanziario 2020, stanziare sui capitoli 7245 e 7345 ammontano a complessivi 91,1 milioni di cui 8,2 milioni, iscritti sul pg.1 del capitolo 7345, già destinati al sostegno della ricerca in ambito internazionale e 50 milioni, iscritti sul pg.2 del capitolo 7245, anch’essi già destinati al “Finanziamento aggiuntivo per i progetti di ricerca di interesse nazionale presentati dalle università (PRIN)”.

Le restanti risorse, disponibili sul pg. 1 del capitolo 7245 (Azione 004), riferite al “Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST)”, per l’anno finanziario 2020, pari a complessivi euro 32,8 milioni sono state ripartite con d.m. dell’8 maggio 2020 n. 64. L’importo complessivo di 91,1 milioni è stato conservato in bilancio e risulta iscritto nello stato di previsione del MUR per l’anno 2021 come residui di lettera F. Le suddette assegnazioni dovranno essere interamente impegnate entro la chiusura dell’esercizio finanziario 2021, così come gli stanziamenti previsti per il capitolo 7245/2 e per il capitolo 7345/1.

Per quanto attiene al Programma Horizon 2014-2020, sono state 16.366 le proposte ammissibili presentate da soggetti italiani, in risposta ai bandi Horizon 2020 chiusi nel 2020, per una richiesta finanziaria complessiva pari a 8 miliardi. Le proposte considerate finanziabili sono state 2.294, corrispondenti ad un contributo finanziario pari a 733,9 milioni. In termini di finanziamento assegnato nel 2020, sono 1.284 i progetti effettivamente approvati in cui sia presente almeno un partecipante italiano.

Sullo sfondo dell’attività svolta nel campo della ricerca nel 2020 rimane un quadro ordinamentale statico, caratterizzato da criticità più volte sollevate anche dalle istituzioni europee.

A tal riguardo, il *Country report 2020* ribadisce, tra l’altro, la necessità di maggiori investimenti nella ricerca e raccomanda di porre l’accento sulla politica economica connessa agli

investimenti in materia di ricerca, riservando un'attenzione particolare all'innovazione e alla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali. Inoltre, la relazione pur osservando il raggiungimento di "alcuni progressi" nel campo, li ha definiti non sufficienti a determinare effetti positivi sulla produttività del Paese. Si rilevano, peraltro, ulteriori profili critici nella precarizzazione del personale, come il reclutamento portato avanti, anche per il 2020, con lo stanziamento in bilancio di 25 milioni per l'assunzione di ricercatori di tipo b), con contratti a tempo determinato, nonché l'eccessiva durata temporale dei procedimenti di selezione dei progetti di ricerca da finanziare e, infine, l'eccessiva durata dei tempi di realizzazione di progetti di ampio respiro quali, ad esempio la costituzione di un polo di ricerca avanzata nel campo delle biotecnologie, gestito dalla Fondazione *Human Technopole*, con sede in Milano, programmata nel 2015, oggetto di ampio dibattito politico, non ancora completata e che ha visto un primo inizio di operatività solo nel 2020.

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

#### **34.**

L'emergenza sanitaria ha profondamente inciso sull'attività del Ministero dell'interno, cambiando, di fatto, le priorità politiche espresse nella nota integrativa alla legge di bilancio 2020 per mettere al primo posto la lotta contro la pandemia.

Le risorse assegnate nel 2020 sono state sensibilmente incrementate per far fronte all'emergenza. Rispetto agli stanziamenti iniziali di 25,6 miliardi, è stato attribuito al Ministero il 41 per cento di ulteriori risorse (circa 10,5 miliardi), che sono andate soprattutto alla missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" con l'80,8 per cento in più (da 12 a 21,6 miliardi), essenzialmente per sopperire alle minori riscossioni degli enti locali. Le risorse sono state stanziare su Fondi ordinari e su numerosi Fondi di nuova istituzione; gli importi erogati complessivamente sui "capitoli fondo" hanno raggiunto i 20,31 miliardi di cui circa 7,24 direttamente riconducibili all'emergenza epidemiologica.

Le variazioni degli stanziamenti definitivi riconducibili direttamente all'emergenza sanitaria nel 2020 ammontano a circa 7,82 miliardi, pertanto, al Covid-19, può essere imputato direttamente o indirettamente il 55 per cento della spesa corrente (18 miliardi), e il 21 per cento circa dei contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche (oltre 400 milioni).

Complessivamente, gli stanziamenti definitivi sono stati in prevalenza destinati a spese correnti, circa il 91,2 per cento (32,4 miliardi); la gestione di competenza è risultata stabile rispetto al 2019, con impegni al 94,7 per cento (saliti però a 34,2 miliardi dai 26,3 del 2019), mentre i pagamenti di competenza hanno coperto oltre il 93 per cento degli impegni (30,4 miliardi; era il 92 per cento nel 2019). Tuttavia, i residui finali sono saliti da circa 3,6 a oltre 5 miliardi, arrivando al 13,9 per cento degli stanziamenti definitivi, mentre si è confermata la tendenziale riduzione dei debiti fuori bilancio, diminuiti del 35 per cento (121,15 milioni contro i 186,3 del 2019).

Per quel che concerne la missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza, il Ministero ha avuto un ruolo fondamentale; su scala nazionale, nell'attuazione e nel monitoraggio delle misure di contenimento del Covid-19: emanando direttive e circolari di pari passo con i provvedimenti del Governo, mentre a livello periferico è emerso il ruolo centrale del Prefetto, soprattutto per quanto riguarda il coordinamento e la collaborazione con le autonomie locali, nonché e l'applicazione di misure restrittive e sanzioni.



L'Amministrazione dell'interno ha dovuto, per altri versi, fronteggiare una criminalità che si è rapidamente adattata allo scenario emergenziale. Sono, infatti, considerevolmente aumentati il *cybercrime* (truffe on line, *phishing* finanziario, diffusione di *fake news*, hackeraggio di siti di ospedali, pedopornografia e crimini di odio sul web) e gli illeciti collegati allo sfruttamento della crisi economica conseguente alla pandemia, come il reato di usura. Parallelamente, si è intensificato il fenomeno del c.d. Welfare criminale di prossimità, ossia il sostegno economico offerto dalle organizzazioni criminali, che hanno approfittato della crisi economica per infiltrarsi nell'economia legale, rilevando aziende in crisi, nonché per inserirsi nel ciclo degli appalti pubblici. Sotto tale profilo, per quanto positiva, presenta evidenti criticità l'azione del Commissariato per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura. I tempi medi di erogazione dei mutui in favore delle vittime dell'usura si attestano sui 18 mesi, mentre l'illecito sostegno economico offerto dalle organizzazioni criminali è immediato. Inoltre, resta alto il numero delle rate di mutuo in evase; 88,7 milioni (quasi 5 milioni in più rispetto al 2019); il che conferma la necessità di interventi, anche di tipo normativo, diretti a semplificare le procedure e a favorire il reinserimento delle vittime nell'economia legale.

Relativamente all'attività di soccorso tecnico urgente e di prevenzione degli incendi e sicurezza dei luoghi di lavoro, inserita nella missione 8 - Soccorso civile, sono stati sviluppati nuovi modelli di mobilitazione e di intervento, in linea con i modelli del nuovo codice di protezione civile e con il Meccanismo Europeo di Protezione Civile, sulla base dei quali sono in corso di definizione accordi attuativi con le amministrazioni e gli enti interessati. Tuttavia, a causa della diversità dei sistemi di protezione civile regionali si riscontrano difficoltà ad assicurare protocolli operativi omogenei e standardizzati.

La missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" nel 2020 è stata l'unica a ricevere minori stanziamenti con il 13,4 per cento in meno (passando da 1,94 a 1,68 miliardi). Peraltro, lo scorso anno si è registrato un aumento dei migranti sbarcati del 197,74 per cento rispetto al 2019 e del 46,14 per cento rispetto al 2018. I migranti sbarcati, sono stati 34.154 contro gli 11.471 del 2019 e i 23.370 del 2018; ma si tratta di numeri sensibilmente inferiori rispetto a quelli anteriori al 2018, che superavano largamente le 100.000 unità. Il d.l. n. 130/2020 ha operato una revisione del sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Il Sistema SIPROIMI, ha assunto la denominazione di "Sistema di accoglienza e integrazione" (SAI), al quale oltre che i richiedenti protezione internazionale, i titolari di permesso per protezione speciale e i titolari di permesso per casi speciali possono accedere anche i titolari di permesso di soggiorno per cure mediche, per protezione sociale, per violenza domestica, per particolare sfruttamento lavorativo, per calamità e per atti di particolare valore civile. Tuttavia, anche a seguito della revisione degli accordi-quadro relativi all'affidamento agli enti gestori dei progetti di accoglienza, nel 2020, per questa missione, non si sono registrati aumenti di spesa. Nelle strutture di accoglienza, a dicembre 2020, risultavano presenti 79.938 migranti, risultavano accolti presso le apposite strutture per minori stranieri non accompagnati (MNSA) facenti capo al Ministero dell'interno, 3.906 minori, su 7.080 complessivamente censiti sul territorio nazionale.

Gli interventi straordinari definiti nel 2020 hanno avuto nella legge di bilancio 2021 una conferma. La programmazione 2021 vede non solo il trasporto sul nuovo anno di parte delle attività del 2020, ma anche la previsione di nuovi interventi più strutturali al contenimento dell'epidemia: salgono ancora, del 17 per cento (circa 4,4 miliardi), gli stanziamenti iniziali 2021, che arrivano a circa 30 miliardi complessivi, mentre la quota interessata da provvedimenti Covid-19 passa dal 35 per cento del 2020 (oltre 9 miliardi) a quasi il 43 per cento (quasi 13

miliardi): è sempre la missione con gli Enti locali che beneficia dei maggiori stanziamenti, con 15 miliardi e mezzo (circa +30 per cento), di cui oltre il 67 per cento interessati dal sostegno e dalla lotta contro la pandemia. Vengono, altresì, estese al 2021 le deroghe contabili che rendono possibile l'approvazione dell'assestamento sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla Giunta e la riduzione del disavanzo derivante dalle minori entrate registrate a seguito dell'epidemia da Covid-19, mediante l'estinzione anticipata di uno strumento finanziario derivato.

In tema di personale, sono numerosi gli interventi nel bilancio 2021-2023, sia per nuove assunzioni, sia per ulteriori risorse accessorie e straordinarie, stanziata su fondi già esistenti o di nuova costituzione. Inoltre, la maggiore spesa di personale sostenuta nel 2020 per la prevenzione e il contenimento dell'epidemia non verrà computata ai fini delle limitazioni di spesa per l'anno 2021.

Unica missione in controtendenza resta quella dedicata all'immigrazione che si riduce dello 0,3 per cento (scendendo a ,93 miliardi), anche in termini di quota interessata al Covid-19 (che passa da oltre il 60 al 55,4 per cento).

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

#### **35.**

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), oggi Ministero della transizione ecologica (MiTe), 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 2020 si pongono in sostanziale continuità rispetto al 2019 e confermano la centralità dell'obiettivo 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.

Risulta evidente, tuttavia, che l'insorgenza della pandemia, nel marzo 2020, ha condizionato la piena operatività delle misure e dei programmi previsti e ha indirizzato specifiche risorse a misure di contrasto all'emergenza epidemiologica.

Nel 2020 è proseguito il processo di riorganizzazione del Ministero, avviato nel 2019, con la nomina dei due capi dipartimento e 8 direttori generali. Tale riorganizzazione ha avuto riflessi anche nella definizione dei programmi intestati al Ministero e ha comportato non solo la ridenominazione dei programmi esistenti ma anche la modifica e la rideterminazione delle attività di realizzazione dei programmi stessi.

Resta, invece, ancora inattuato il reclutamento delle 20 unità dirigenziali e 400 unità di personale non dirigenziale, in quanto nessuna delle procedure concorsuali previste si è conclusa, anche a causa dell'emergenza pandemica che, come riferito dall'Amministrazione, non avrebbe consentito la calendarizzazione e lo svolgimento delle prove. A tale proposito si sottolinea il ritardo nell'espletamento delle procedure di reclutamento al netto degli effetti della pandemia, considerato che l'autorizzazione alle assunzioni era stata disposta con la legge n. 145/2018. Nel

2020 sono, pertanto, aumentate in termini quantitativi le convenzioni per assistenza tecnica stipulate con Sogesid S.p.A.

Nel corso del 2021, è intervenuto il decreto-legge, 1° marzo 2021, n. 22, convertito dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, che ha ridisegnato l'assetto organizzativo (da due a tre dipartimenti e da 8 a 10 direzioni generali) le funzioni, le competenze del Dicastero (quelle in materia di politica energetica del Ministero dello sviluppo economico), nonché la denominazione, dando così vita al Ministero della transizione ecologica (MiTe).

Inoltre, il Piano di ripresa e resilienza (PNRR) attribuisce una funzione centrale, all'interno della strategia nazionale per la ripresa dell'economia dell'Italia, al tema della transizione ecologica in termini di risorse economiche e di obiettivi da raggiungere. Infatti, le risorse dedicate alla missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", pari a 59,47 miliardi, su un totale di risorse complessive del Piano pari a 191,5 miliardi, rappresentano circa il 31 per cento. Pertanto, il problema della perdurante carenza di organico del Ministero, unitamente ai tempi di attuazione del nuovo processo di riorganizzazione e l'insieme delle lunghe e farraginose procedure attuative degli interventi, appare, oggi, ancora più urgente da risolvere rispetto al passato. Si auspica che le riforme specifiche previste dal PNRR possano superare tali criticità.

Nel 2020 le risorse finanziarie assegnate in termini di stanziamenti iniziali e definitivi presentano nel complesso un consistente aumento, dipeso anche dalle risorse attribuite dai diversi provvedimenti emergenziali intervenuti in corso d'anno. Agli stanziamenti definitivi pari a 1.658,5 milioni nel 2020, si sono aggiunti 89 milioni che derivano dai provvedimenti emanati in ragione dell'emergenza epidemiologica. Pertanto, il totale degli stanziamenti definitivi è pari 1.747,5 milioni con un incremento rispetto all'esercizio precedente pari a 77,54 per cento (763,2 milioni in termini assoluti). L'impatto dei provvedimenti Covid-19 sugli stanziamenti definitivi è quindi stato pari al 5,09 per cento.

L'analisi della gestione di competenza evidenzia una capacità di impegno complessiva pari al 77 per cento, in miglioramento rispetto all'esercizio finanziario precedente, pari al 71,55 per cento nel 2019. Ugualmente, si assiste ad un incremento anche della capacità di pagamento, pari nel 2020 al 81,63 per cento (era pari a 70,87 per cento nel 2019).

In merito ai residui di nuova formazione, pari a 424,5 milioni nel 2019, essi si presentano pari a 600 milioni nel 2020, mostrando un incremento percentuale pari a 41,38 per cento (175,6 milioni in termini assoluti). L'incremento riguarda tanto le spese correnti che passano da un totale di 14,5 milioni nel 2019 ad un totale pari a 22,4 milioni nel 2020, con un aumento in termini percentuali pari a 54,35 per cento e pari a 10,2 milioni in termini assoluti, quanto le spese in conto capitale che mostrano un aumento percentuale pari a circa il 41 per cento, passando da 410 milioni nel 2019 a 577,7 milioni nel 2020 (con una differenza di 167,7 milioni in termini assoluti).

Aumentano anche i residui finali, in modo più consistente rispetto allo scorso esercizio finanziario. Ed infatti, se nel confronto tra il 2018 e il 2019 l'aumento relativo ai residui finali era pari allo 0,52 per cento registrando un totale di residui finali pari a 1.208,2 milioni nel 2018 e 1.214,5 milioni nel 2019, nel 2020 i residui finali sono pari a 1.464,5 milioni con un incremento percentuale pari a 20,6 per cento. Tuttavia, come per gli scorsi anni, l'aumento riguarda solamente le spese del Titolo II, che passano da 1.172,2 milioni nel 2019 a 1.464,5 milioni nel 2020 (+22,8 per cento). Al contrario, i residui finali relativi alle spese del Titolo I registrano una flessione pari a -40,8 per cento, passando da 42,2 milioni nel 2019 a 24,9 milioni nel 2020.

A differenza dello scorso esercizio finanziario in cui si era assistito ad un miglioramento della capacità di pagamento sui residui pari al 34,6, con una differenza in termini assoluti di +83,3 milioni, nel 2020 si registra un peggioramento, in quanto la capacità di pagamento sui residui si

attesta a circa il 26 per cento, con una differenza in termini assoluti pari a -109,2 milioni. Per il 2020, i provvedimenti emanati per far fronte all'emergenza epidemiologica hanno avuto effetto anche in tema di residui.

Nonostante le ingenti risorse pubbliche stanziare nel corso degli ultimi anni e i numerosi provvedimenti di riforma adottati, permangono le difficoltà nell'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico. Ciò potrebbe essere riconducibile in generale alla complessità delle procedure e più in particolare ai tempi di approvazione dei progetti.

In tema di rifiuti, si segnala che non è ancora operativo il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (REN) ed è ancora in fase di dismissione il SISTRI (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti).

Nell'ambito della mobilità sostenibile, le risorse stanziare per la promozione del trasporto scolastico sostenibile (20 milioni per gli anni 2020-2021) non sono state erogate e restano da emanare i provvedimenti per il programma di finanziamento di progetti per la creazione, il prolungamento, l'ammodernamento e la messa a norma di corsie riservate per il trasporto pubblico locale o piste ciclabili (art. 2, comma 2 del d.l. Clima n. 111/2019). Non può non rilevarsi, a tale proposito, il ritardo nella attuazione di tali misure che nella fase emergenziale della pandemia avrebbero potuto svolgere un ruolo strategico.

In data 26 maggio 2021 è stato emanato il decreto per la nomina di un *mobility manager* nell'ambito delle imprese e delle pubbliche amministrazioni (previsto dall'art. 229, comma 4, del d.l. "Rilancio" n. 34/2020).

Merita particolare attenzione il contenzioso comunitario, per il quale in sede di Rendiconto 2019, era stato sottolineato il rilevante peso in termini di sanzioni pecuniarie e di difficoltà di attuazione. Nel 2020 si registrano, su un totale di 86 procedure di infrazione aperte nei confronti del nostro Paese, 21 relative al settore ambiente, di gran lunga il numero più elevato rispetto ad altri ministeri. Si tratta di violazioni del diritto dell'Unione per il mancato o errato recepimento di direttive comunitarie che, per quanto riguarda l'impatto finanziario in termini di sanzioni pecuniarie, nel 2020 ha comportato il pagamento per il solo settore ambiente di 54,6 milioni su un totale complessivo di 74,7 milioni. L'adeguamento alle direttive comunitarie comporta interventi di regolarizzazione dei siti per i quali, come nel caso delle chiusure di discariche preesistenti, si è intervenuto chiudendo 26 siti su 44, mentre nel caso di discariche abusive delle 200 iniziali ne sono state regolarizzate 170. Nella valutazione delle risorse necessarie a superare i contenziosi occorre computare i costi per gli interventi di adeguamento e il pagamento di sanzioni pecuniarie in termini di importo forfettario ma anche di importo giornaliero. Il processo di regolarizzazione, peraltro, comporta un lungo e laborioso processo di concertazione con gli organismi locali interessati.

Permangono le criticità relative ai ritardi nell'emanazione di atti regolamentari (emessi nella maggior parte dei casi con circa 2 anni di ritardo rispetto alla previsione normativa) e determinati anche dai molteplici processi concertativi a livello nazionale e a livello locale; alla complessità delle procedure e più in particolare ai tempi di approvazione dei progetti. Inoltre, dal punto di vista della *governance*, l'attribuzione della responsabilità dell'attuazione degli interventi ai Commissari straordinari/Presidenti delle Regioni sembra non aver ad oggi consentito di raggiungere gli obiettivi auspicati, anche a causa della carenza di strutture tecniche dedicate all'attuazione degli interventi e alla molteplicità di differenti figure commissariali. Emergono inoltre carenze a livello di pianificazione pluriennale territoriale, pianificazione strategica intersettoriale e al monitoraggio degli interventi che sembra limitarsi al solo monitoraggio amministrativo contabile.

Tra le criticità emerse va segnalato l'elevato numero di sistemi informativi di gestione degli interventi e dei finanziamenti. Ciascuna piattaforma risponde a finalità specifiche con ambiti di interesse, tempistiche e livelli di dettaglio diversificati. Tuttavia, buona parte delle informazioni procedurali, amministrative ed economico-finanziarie che vengono raccolte nei diversi monitoraggi sono molto simili tra loro, o addirittura le stesse, e l'onere di alimentare un numero così elevato di banche dati costituisce una potenziale inefficienza di sistema, da cui possono derivare sia discordanze tra dati omologhi in monitoraggi diversi, sia inadempimenti o ritardi nella trasmissione delle informazioni.

Alla luce delle persistenti criticità emerse, che hanno effetti diretti sulla efficienza ed efficacia della gestione delle risorse finanziarie, si ritiene che, nel quadro delle riforme previste dal PNRR, sia necessario individuare adeguate soluzioni, finalizzate all'attuazione degli interventi, in termini di semplificazione delle procedure e dei processi concertativi a livello nazionale e locale, degli strumenti di supporto tecnologico, di governance dell'intero sistema e di una efficace pianificazione territoriale.

### *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

#### **36.**

Anche per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'esercizio 2020 può considerarsi del tutto eccezionale. L'ondata pandemica ha investito tutti i settori di intervento di competenza del dicastero, che ha, comunque, operato secondo la medesima articolazione organizzativa del 2014. L'eccezionalità di tale anno può essere osservata, sotto l'aspetto contabile e finanziario, nel consistente afflusso di risorse (circa 1,9 miliardi) derivanti dai provvedimenti legislativi intercorsi nel 2020 per far fronte alle negative ricadute economiche, soprattutto nel settore dei trasporti e delle politiche abitative, e, sotto l'aspetto gestionale, nelle attività procedurali necessariamente finalizzate a rendere fruibili in breve tempo tali risorse. Tale situazione non ha impedito, tuttavia, che proseguisse l'impegno del ministero (adattato, comunque, alle nuove esigenze e al nuovo contesto delineato dalla situazione emergenziale) anche negli interventi infrastrutturali già in essere. Da segnalarsi, inoltre, l'emanazione di specifiche linee guida per la sicurezza dei cantieri o nei luoghi di lavoro per i singoli settori trasportistici.

Il bilancio del MIT ha avuto nel 2020 stanziamenti iniziali di competenza pari a circa 15,8 miliardi, più elevati (del 29 per cento) rispetto al dato iniziale 2019 (pari a 12 miliardi). In termini definitivi, le risorse stanziate sulla competenza aumentano a circa 18,2 miliardi (a fronte di 12,8 miliardi del 2019). L'aumento delle risorse è conseguenza congiunta di vari fattori. Tra questi si richiamano, in riferimento alle risorse iniziali di competenza, l'effetto delle rimodulazioni, operate già nel bilancio 2019, che avevano fatto slittare al bilancio 2020 (e al 2021) le risorse finalizzate agli interventi, in adeguamento al cronoprogramma dei lavori di alcune importanti opere pubbliche, e l'aumento degli stanziamenti sul capitolo unico ANAS. Tra i più importanti stanziamenti disposti da provvedimenti di legge emanati durante la crisi sanitaria, si segnalano quelli a favore del trasporto pubblico locale per 900 milioni, quelli a favore del trasporto ferroviario pari a 350 milioni e del settore aereo per 130 milioni; inoltre, si osservano le ulteriori risorse a favore dell'autotrasporto (per 195 milioni) e per il settore portuale (per 125 milioni circa), per le politiche abitative (161 milioni).

Il bilancio del MIT presenta impegni di competenza per un valore complessivo di 12,3 miliardi (10,6 miliardi nel 2019), per l'effetto di risultati positivi su alcuni programmi di spesa.

In riferimento alla gestione dei residui, dagli iniziali 15 miliardi (13,8 miliardi nel 2019) si è giunti a circa 19 miliardi. Circa 8 miliardi (4 miliardi nel 2019) risultano quelli di nuova formazione. Molteplici e ormai note, si presentano le ragioni che portano a tale ingente accumulo, fortemente legato alla tipologia di spesa per le opere pubbliche, che risente dei rallentamenti nei tempi, sia delle fasi realizzative che delle stesse procedure contabili, alcune delle quali si basano sulla rendicontazione delle spese effettuate. In maniera esemplificativa, le maggiori risorse, che residuano a fine 2020, sono quelle che si registrano sul programma di spesa relativo ai sistemi stradali e autostradali (9,3 miliardi); un accumulo dei residui, dovuto principalmente alla gestione del capitolo di spesa riferito ad ANAS (8,7 miliardi).

Sempre sulla gestione dei residui, occorre notare che i residui propri complessivi siano abbastanza stabili, intorno ai 12 miliardi (in leggero calo, nel 2020 sul 2019). La differenza a complemento è caratterizzata da residui di stanziamento (spese previste in bilancio, ma per le quali non si è ancora avuto l'impegno), il cui totale passa da circa 2,5 miliardi nel 2019 a oltre 6,6 miliardi nel 2020 con una suddivisione rilevante riguardante il capitolo 7002 riferito ad ANAS che passa, su questi residui, da 630 milioni a oltre 3,8 miliardi (in gran parte residui di stanziamento da gestione di competenza, che passano da circa 300 milioni a oltre 3,5 miliardi).

Anche se, come detto, il 2020 è stato un anno difficile per le attività del Ministero, continuano a distinguersi le vulnerabilità che permangono negli asset strategici del sistema dei trasporti. Il deficit di accessibilità e logistica, i differenti livelli regionali di erogazione e di programmazione dei servizi di trasporto, e le eterogenee forze di resilienza delle amministrazioni pubbliche e delle imprese di settore sono problematiche che il MIT affronta da tempo, e sulle quali persiste una difficoltà nel trovare una equilibrata soluzione condivisa nella dialettica istituzionale Stato-Regioni. Al tempo stesso, si osserva che gli interventi di nuova infrastrutturazione non sono adeguatamente definiti, rispetto a quelli di mero potenziamento dell'esistente. A fronte di tali problematiche, più volte messe in risalto dalla Corte, la futura azione del MIT potrà meglio essere valorizzata, se indirizzata a rendere concrete le opportunità di realizzazione degli interventi connessi all'utilizzo delle risorse del PNRR. Il Ministero è chiamato, infatti, ad assumere un ruolo centrale nell'attuazione del Piano, ruolo che lo vede come principale attore nella fase di progettazione di un sistema infrastrutturale sostenibile e resiliente, con una visione di medio-lungo periodo. Ciò trova conferma anche con il recentissimo d.l. n. 59 del 2021, che all'art. 1, comma 2, lettera c) prevede già l'allocatione diretta presso il bilancio del ministero di 9,76 miliardi per gli anni dal 2021 al 2026.

Ulteriore impulso agli investimenti infrastrutturali potrà derivare, inoltre, anche dall'avvio delle attività dei commissari, la cui nomina è avvenuta ad aprile di quest'anno, su proposta del ministero. La scelta di operare per il tramite dell'istituto del commissariamento è certamente condivisibile, in considerazione degli effetti acceleratori che le procedure, attuabili in deroga al codice dei contratti, e di cui saranno in grado di avvalersi i commissari, potranno apportare alla realizzazione delle opere. Sebbene la previsione dimostri, ancora una volta, le note criticità di un sistema imperniato su una presunta complessità e su difficoltà attuative, essa va riannodata, comunque, all'esigenza di individuare uno strumento di accentramento, *intuitu personae*, delle decisioni e delle responsabilità relative allo specifico intervento (il commissario, infatti, diventa anche stazione appaltante). Questa *extrema ratio* si pone in un quadro giuridico di semplificazione che prevedeva, nelle more del perfezionamento dell'iter amministrativo dell'art. 9, ulteriori specifiche disposizioni di alleggerimento in materia di appalti, come quella prevista dall'art. 2, relativo alla facoltà, riservata a favore delle due stazioni appaltanti più importanti nel nostro paese, ANAS e RFI, di operare in regime derogatorio per gli interventi rientranti nei rispettivi contratti

di programma. Una previsione, questa, che, pare, le due stazioni appaltanti non hanno utilizzato, nonostante l'indicazione del Ministero.

In riferimento ai settori più importanti di intervento, quello del TPL, quello ferroviario e stradale, ed infine il settore aereo, si può osservare quanto segue.

Per il TPL, la gran parte delle risorse è riferita al fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del TPL, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, il cui stanziamento definitivo di competenza è stato pari a 4,9 miliardi (come nel 2019). Sulla gestione di tale fondo, si può osservare che, nel 2020, la ripartizione delle risorse alle regioni non ha visto l'applicazione delle decurtazioni, in caso di penalità previste nelle ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione dei servizi regionali. Nel 2020 hanno inciso, in particolar modo, per 900 milioni, le risorse stanziati per far fronte alle ripercussioni negative derivanti dalle restrizioni alla mobilità, che hanno creato squilibri nella liquidità delle imprese affidatarie del trasporto pubblico locale.

Per il trasporto ferroviario, si segnala che il programma di spesa del MIT fa leva su circa 873 milioni (567 milioni nel 2019) di stanziamenti iniziali, divenuti, in corso di gestione, 1,2 miliardi (nel 2019, erano 437 milioni), riallineandosi, per eccesso, al dato registrato nel 2018 (poco più di 1 miliardo). L'importanza strategica di tale settore è pienamente confermata nelle scelte del PNRR di finanziare l'infrastruttura ferroviaria: su quasi 25,4 miliardi complessivi, stanziati sulla missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile", circa 24,8 miliardi sono indirizzati ad investimenti sulla rete ferroviaria.

Per il settore stradale, in riferimento al quale rilevano le attività ministeriali di vigilanza espletate su ANAS, gestore nazionale delle infrastrutture stradali statali, il programma di spesa vale, nel 2020, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, circa 4,7 miliardi (1,3 miliardi nel 2019), per la quasi totalità afferente alla spesa di parte capitale; gli impegni di competenza risultano pari a circa 1 miliardo, in aumento rispetto al dato 2019 (772 milioni). I pagamenti ammontano a circa 1,97 miliardi (1,16 miliardi nel 2019), un divario notevole se rapportati all'ammontare stanziato complessivamente.

Gran parte delle risorse del programma attengono al fondo unico ANAS. Gli stanziamenti sul capitolo ammontano, in termini definitivi di competenza, a circa 4 miliardi (610 milioni nel 2019); il marcato aumento, rispetto all'esercizio precedente, è strettamente connesso all'aggiornamento del contratto di programma, approvato dal CIPE in data 24 luglio 2019 e successivamente approvato con il decreto interministeriale ad ottobre 2020. Segnali positivi si riscontrano in merito alla manutenzione straordinaria. Da un esame dei dati trasmessi da ANAS al ministero, infatti, la produzione annua negli appalti di manutenzione straordinaria è passata da 135 milioni nel 2013 a 800 milioni nel 2020, registrando, quindi, un deciso incremento. In particolare, negli ultimi 4 anni (2017 - 2020) si è registrato un aumento significativo della voce 'produzione dei cantieri di manutenzione, che è passata da 334 milioni nel 2017 a 800 nel 2020. Vale la pena, tuttavia, evidenziare che le risorse richieste da parte di ANAS (pari a 1,4 miliardi) risultano, comunque, inferiori rispetto a quelle stanziati (4 miliardi, come articolati, nel loro complesso, nel contratto di programma), confermando, comunque, una ridotta capacità di spesa rispetto alle stime.

Per il settore aereo, il quadro finanziario relativo al programma di spesa non dà conto del ruolo istituzionale connesso alle competenze esercitate dal MIT in tale settore. Solo nel 2020, con le risorse disposte dal d.l. n. 34 del 2020 a seguito della pandemia, gli stanziamenti definitivi di competenza, pari a 220 milioni, hanno visto un deciso e rilevante aumento, rispetto alle ridotte risorse di solito allocate in bilancio (nel 2019 erano state pari a poco meno di 84 milioni). In

effetti, la mobilità aerea, nazionale e internazionale, è stata, come noto, fortemente incisa dalle restrizioni imposte. Il traffico passeggeri (cioè il numero di passeggeri in arrivo e in partenza, inclusi gli scali tecnici), pari, nel 2020, a circa 52 milioni negli aeroporti nazionali, ha subito una contrazione su base annuale del 72,6 per cento rispetto al 2019, che aveva registrato un valore di 193,1 milioni; nell'ultimo trimestre 2020 il calo è stato dell'82,9 per cento. Il numero di movimenti (cioè il numero di aeromobili in arrivo e in partenza) è diminuito del 57,2 per cento e quello cargo del 23,7 per cento. A sostegno anche di questo strategico settore, è stata prevista, all'articolo 198 del d.l. n. 34 del 2020, l'istituzione, presso il MIT, di un fondo di 130 milioni per l'anno 2020 per la compensazione dei danni subiti dagli operatori nazionali, diversi da quelli previsti dall'articolo 79, comma 2, del d.l. n.18 del 2020. È stato, quindi, emanato il decreto interministeriale n. 34 del 2021 di riparto delle risorse sopra menzionate.

In prospettiva, si deve notare che i dati del bilancio 2021 risentiranno fortemente dei nuovi stanziamenti disposti a maggio dal d.l. n. 59 del 2021, per un valore di 1,125 miliardi, che si aggiungono agli ulteriori stanziamenti già disposti dal d.l. n. 41 del 2021 (cosiddetto "Decreto sostegni 1") per circa 870 milioni, di cui 800 milioni alle aziende del trasporto pubblico locale e regionale per compensare i mancati ricavi a seguito delle restrizioni negli spostamenti e nella capienza massima dei mezzi di trasporto durante la pandemia. Altre risorse deriveranno, inoltre dal d.l. n. 73 del 2021 (cosiddetto decreto "Sostegni bis"), che prevede risorse aggiuntive a favore di ANAS per la prosecuzione degli interventi di manutenzione della rete stradale di interesse nazionale (circa 35,5 milioni), nonché 100 milioni per il TPL, 300 milioni per il settore aereo e 150 milioni per quello ferroviario.

### ***Ministero della difesa***

#### **37.**

Nel 2020 il Ministero della difesa ha operato secondo le linee di indirizzo generali, così come previsto in considerazione della crisi pandemica ancora oggi in atto, in relazione al ruolo dell'Italia in ambito internazionale e al ruolo dello strumento militare in ambito nazionale.

Sulla linea di sviluppo in ambito internazionale, così come ribadito anche nel Consiglio supremo di difesa del 14 maggio 2021, l'Italia sostiene tutte le misure della NATO e dell'Unione europea volte a prevenire e contenere i fenomeni di instabilità potenzialmente pericolosi per la pace e la sicurezza, soprattutto della regione euro-mediterranea, e ad arginare le persistenti minacce di carattere transnazionale e asimmetrico, il terrorismo, la radicalizzazione, l'insicurezza cibernetica e i traffici illeciti, e ha aumentato il suo impegno anche per assicurare che la crisi sanitaria non diventi una crisi per la sicurezza.

In ambito nazionale, in un contesto economico tra i più difficili della storia in tempi di pace, il Ministero della difesa ha dispiegato lo strumento militare al servizio delle nuove esigenze determinate dalla crisi sanitaria, mettendo a disposizione tutte le risorse e le capacità disponibili delle Forze Armate, il personale, l'esperienza maturata nei teatri operativi internazionali, i mezzi e le tecnologie acquisite, con un conseguente maggiore impegno economico sulla spesa del personale e per i consumi intermedi.

Inoltre, sempre nel 2020, è stata rivolta l'attenzione alla capacità dello strumento militare di adeguarsi all'innovazione tecnologica e, in controtendenza rispetto al 2019, è cresciuta la componente investimenti.



L'esame dei dati finanziari evidenzia, quindi che nel 2020 gli stanziamenti definitivi per spesa diretta del Ministero della difesa, dopo un anno di modesta flessione, sono aumentati del 10 per cento rispetto al 2019, passando da 23,17 a 25,5 miliardi.

In particolare, gli stanziamenti della missione 5 (Difesa e sicurezza del territorio) condizionano le variazioni di quelli generali con 24 miliardi e un incremento di oltre l'11,5 per cento rispetto al 2019. Cresce del 4 per cento anche la missione 18 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente), mentre diminuiscono del 10,3 per cento gli stanziamenti della missione 32 (Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche).

Con specifico riferimento alla missione 5, l'aumento di 2,5 miliardi è determinato soprattutto dalla variazione di oltre 1,5 miliardi relativa al programma "Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari" e, all'interno di questo, per l'aumento degli investimenti fissi lordi per 946 milioni (+ 45,6 per cento). L'aumento si rileva anche su tutti i quattro programmi di Approntamento e impiego delle Forze Armate, con un più sostanziale aumento per quello dell'Arma dei Carabinieri, (pari al 6,1 per cento rispetto al 2019), determinato anche dall'impegno per il supporto e per il controllo del territorio necessario in considerazione dell'emergenza da Covid 19. In tutte le Forze Armate si rileva una particolare incidenza delle spese di personale e per le missioni internazionali.

Con riguardo alle Funzioni, occorre evidenziare un incremento del 6,2 per cento rispetto al 2019 degli impegni di competenza per quella relativa alla sicurezza, dovuto soprattutto all'attività per l'emergenza Covid-19 e conseguenti maggiori redditi da lavoro erogati, a fronte di un ancor più marcato aumento del 13,1 per cento degli impegni di competenza per la Funzione difesa, dovuto invece ai maggiori consumi intermedi (+32,5 per cento) e agli investimenti (+60,6 per cento, in controtendenza rispetto all'anno precedente in cui si aveva una flessione del 25,7 per cento).

Relativamente alla Funzione difesa, quindi, nel 2020 le percentuali di ripartizione degli impegni lordi assunti per le tre componenti personale/esercizio/investimento, dichiarate dall'Amministrazione, continuano a sbilanciarsi verso la prima componente, ma, nonostante l'emergenza pandemica, in considerazione dell'aumento degli impegni totali e anche dell'incremento della componente investimenti (66 per cento, 18 per cento, 17 per cento).

Con riferimento alla componente personale occorre evidenziare che la legge n. 244 del 31 dicembre 2012 (legge "di Paola" di riforma del modello di difesa) prevede il raggiungimento dell'obiettivo a 150.000 unità di personale alla scadenza del 2024. Attualmente è allo studio un processo di riforma del modello di Difesa che prevede un incremento dell'organico, motivato dall'aumento degli impegni che le Forze Armate devono sostenere in Italia e all'estero, e un differimento della stessa scadenza del 2024. Considerato che l'eventuale nuovo obiettivo deve essere sottoposto alla valutazione collegiale del Governo prima ed al vaglio parlamentare successivamente, occorre evidenziare che ogni ricalibratura del modello originario, anche quantitativa, dovrà essere proporzionata alle criticità da superare e alle nuove esigenze operative da soddisfare, ferme restando le necessità generate dalla situazione economica radicalmente mutata nel 2020 per la pandemia da Covid-19, e che tale rimodulazione dovrà comunque essere valutata alla luce degli effetti finanziari che ogni scelta comporta e quindi dei più generali vincoli di finanza pubblica.

Se invece si prende in considerazione la spesa della Difesa in relazione agli obiettivi NATO, il budget assegnato, determinato anche tenendo conto della componente finanziaria allocata presso il Ministero dello sviluppo economico, sebbene in aumento nel 2020, è ancora al di sotto dell'obiettivo fissato pari al 2 per cento del rapporto spesa difesa/Pil, da conseguire entro

il 2024. L'Italia, comunque, nel 2020 risulta coerente rispetto all'obiettivo del 20 per cento del rapporto investimenti/spese difesa e si colloca tra il secondo e terzo posto come paese contributore alle operazioni dell'Alleanza. A tal proposito, si rileva che, nonostante i maggiori stanziamenti, anche nel 2020 si è manifestata la difficoltosa attuazione della legge quadro 21 luglio 2016, n. 145 sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, con problemi nei tempi del finanziamento, e con il conseguente necessario utilizzo del fondo scorta e di anticipazioni di tesoreria per far fronte alle esigenze dei teatri operativi.

In sintesi, la Difesa nel 2020, oltre a svolgere le missioni internazionali e nazionali, e tra queste l'operazione Mare Sicuro e la corrispondente operazione Strade Sicure, ulteriormente potenziata per le esigenze della pandemia, più che in altri periodi storici ha dimostrato la capacità *dual use* dello strumento militare nell'ambito del compito relativo alla salvaguardia delle pubbliche istituzioni e allo svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri particolari casi di straordinaria necessità e urgenza, con un lavoro coordinato delle quattro Forze Armate, ha fornito le attività di supporto alla Sanità nazionale con l'invio di medici e infermieri militari, l'allestimento di strutture sanitarie campali e la predisposizione di strutture sanitarie militari di accoglienza per i pazienti, l'allestimento di ospedali da campo e la predisposizione di strutture sanitarie militari per accogliere i pazienti, i voli sanitari di emergenza e in bio-contenimento e i trasporti di materiale sanitario.

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

#### **38.**

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

Tale scelta organizzativa dovrebbe, già nel breve periodo, consentire una maggiore caratterizzazione del dicastero nel solco della propria storica missione istituzionale, ossia accrescere il grado di competitività del settore agricolo, dell'ippica, e della pesca, promuovere, programmare e coordinare le politiche agroalimentari, favorire la ricerca e l'innovazione, promuovere la crescita del *Made in Italy* e non da ultimo attuare la programmazione della nuova riforma della PAC 2021/2027; in un contesto, tuttavia, fortemente condizionato dalla prioritaria necessità di far fronte alla crisi economica causata dall'emergenza pandemica da Covid-19.

Proprio per fronteggiare tale emergenza, a seguito delle variazioni in aumento determinate dalla decretazione d'urgenza, gli stanziamenti iniziali di competenza, pari a 1.111,77 milioni (sebbene aumentati del 22,33 per cento, rispetto agli stanziamenti iniziali del 2019 al fine di procedere ad una stabilizzazione delle risorse impiegate dal dicastero in base alla media storica dei costi) sono stati più volte incrementati in corso d'anno, arrivando a registrare la somma totale di 2.098 milioni a titolo di stanziamenti definitivi di competenza.

Tali stanziamenti hanno riguardato quasi integralmente la missione principale “009 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”, per un valore di circa 2.063 milioni, assegnati in parte prevalente al programma “Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale” (1.114 milioni) ed in misura lievemente inferiore al programma “Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell’ippica e mezzi tecnici di produzione” (886,89 milioni), mentre il programma “Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale” assorbe 62,35 milioni.

Dall’analisi dei risultati della gestione, emerge una migliore capacità di impegno rispetto al passato esercizio. In particolare, considerando anche i dati connessi alla decretazione d’urgenza, la capacità di impegno di competenza complessiva è pari al 88,8 per cento rispetto agli stanziamenti definitivi di competenza (era pari al 70 per cento nel 2019) e la capacità di pagamento è pari al 94,5 per cento (era il 93 per cento nel 2019), confermando la tendenza al miglioramento già registrata nell’anno precedente. Più dettagliatamente, va evidenziato che la spesa corrente presenta una capacità di impegno sulla competenza pari al 95,60 per cento e di pagamento sulla competenza pari al 98 per cento. Per quanto attiene alla spesa in conto capitale gli indicatori si attestano, rispettivamente, all’82 per cento ed al 91 per cento.

Relativamente alle azioni di maggior significato poste in essere dal dicastero, va innanzitutto citato il Piano irriguo nazionale, anche per effetto dell’opera di sensibilizzazione riferibile all’Agenda 2030 e delle conseguenti azioni atte al miglioramento delle condizioni del territorio e dell’ambiente. Su tale intervento, si deve evidenziare come lo stato di avanzamento dei lavori, tanto nel centro-nord quanto nel centro-sud abbia subito un evidente e forte rallentamento, se non un vero e proprio arresto, causato dal blocco dei cantieri nella fase di piena pandemia. Tale circostanza si è riflessa anche sulla capacità di rendicontazione degli enti irrigui titolari delle concessioni in oggetto e, dunque, sulle erogazioni dei finanziamenti. Infatti, l’incremento della spesa contabilizzata nel 2020, rispetto all’avanzamento della spesa contabilizzata nell’annualità 2019 è stato, rispettivamente, di appena lo 0,67 per cento per le regioni del centro nord e del 0,79 per cento per le regioni del centro-sud.

Per quanto concerne poi la sottomisura 4.3 del Programma di Sviluppo Rurale Nazionale 2014-2020 (con cui sono stati finanziati gli interventi a carattere strategico nazionale per migliorare la capacità di accumulo delle acque e le modalità di gestione delle risorse idriche) si registra la tendenza già evidenziata nel passato esercizio con un aumento dei progetti finanziati anche grazie all’attività della Commissione Europea che ha consentito la rimodulazione delle risorse tra le diverse misure del Programma di Sviluppo Rurale Nazionale aumentando la dotazione della sottomisura 4.3 di 97 milioni.

Per quel che riguarda il Fondo per lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all’articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) va evidenziato che risultano finanziati soltanto 9 progetti dei 10 selezionati nel corso del periodo 2018 – 2020 in quanto risulta al momento escluso il progetto del Consorzio di Bonifica Ovest Sesia – “Interventi di manutenzione straordinaria per la Ristrutturazione del Canale Cavour in Comune di Saluggia – Tratto Rilevata Dora”, per cui si auspica una pronta soluzione dei problemi rilevati, anche tramite il pieno e fattivo coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti.

Relativamente al “Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale” (c.d. “ProteggItalia”), finalizzato alla predisposizione e alla gestione degli interventi di messa in sicurezza del territorio, il dicastero ha avviato nell’ultimo biennio un articolato programma di investimenti, avente come finalità

prioritaria il finanziamento di interventi infrastrutturali con finalità prevalentemente legate alla prevenzione del dissesto idrogeologico ed al risanamento ambientale; va rimarcata la necessità di svolgere un'azione maggiormente incisiva al fine di realizzare il Piano e rendere il Paese maggiormente preparato a fronteggiare l'insorgenza di eventi climatico-ambientali avversi.

Decisamente più proficua è stata invece l'azione del dicastero nella realizzazione (congiuntamente alle Regioni e alle Province autonome) del Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico. Al riguardo, va segnalato che si sono raggiunti significativi risultati sia per quel che riguarda il fatturato delle imprese del settore (6,9 miliardi) che per quel che riguarda l'incremento della superficie coltivata biologica (1.993.236 ettari).

Significativi, sono stati anche i risultati raggiunti nell'ambito dei controlli antifrode che, pur nel contesto della crisi pandemica, sono aumentati complessivamente di circa il 28 per cento: nell'anno 2020, infatti, i controlli antifrode sono stati 70.992, di cui 58.824 ispettivi e 12.168 analitici. In totale, gli operatori ispezionati sono stati 37.508 e i prodotti controllati 77.080 con una percentuale di irregolarità che ha riguardato il 15,8 per cento degli operatori, l'11,0 per cento dei prodotti e il 7,4 per cento dei campioni analizzati.

Per quanto concerne i Fondi Strutturali, vanno segnalate le azioni intraprese dal Ministero per ridurre i ritardi nell'utilizzo dei contributi, nonché per superare le criticità di gestione e di controllo. In particolare, vanno registrati risultati positivi relativamente al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), dove si sono riscontrati significativi ritardi da parte soltanto di una Regione.

Relativamente al Fondo europeo per la politica marittima, la pesca e l'acquacoltura (FEAMP), al 31 dicembre 2020, sono state attivate 51 delle 54 misure previste dal Programma a valere su tutte e sei le Priorità. Al riguardo, va detto che nonostante le perduranti criticità ed i significativi ritardi è stato comunque raggiunto l'obiettivo minimo così da evitare il disimpegno automatico.

Procedendo nell'analisi delle attività svolte dagli enti strumentali e vigilati dal dicastero, si conferma la tendenza di quest'ultimo a ricorrere ad enti ed organismi esterni alla propria organizzazione ministeriale nel conseguimento della propria missione istituzionale. In tale ambito, va registrata la conclusione dell'opera di ristrutturazione che ha interessato l'Agea, con il mantenimento delle funzioni di organismo pagatore e di organismo di coordinamento e con l'attribuzione in capo ad essa delle funzioni di coordinamento, gestione e sviluppo del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), nonché delle funzioni in precedenza svolte da Agecontrol S.p.A. Relativamente ai propri enti strumentali, peraltro, va rimarcata la necessità di un rafforzamento dell'attività di vigilanza del Ministero, anche al fine di consentire un effettivo ed efficace svolgimento delle funzioni delegate.

Nel contesto di gestione della pandemia da Covid-19 e della conseguente grave crisi economica che ha caratterizzato il Paese, come detto, il bilancio del dicastero ha subito un notevole incremento, vedendo crescere la missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" ed i suoi programmi per un importo complessivo di 895,45 milioni.

Poco più della metà dei nuovi stanziamenti è stata assorbita dal "Fondo per l'erogazione del contributo a fondo perduto alle imprese per sostenere la ripresa e la continuità dell'attività degli esercizi di ristorazione ed evitare gli sprechi alimentari" (per 250 milioni) e dalla misura "Concessione da parte di Ismea di ulteriori garanzie in deroga alla vigente disciplina del fondo per le piccole e medie imprese" per altri 250 milioni.

In generale, può dirsi che l'intensa attività normativa ha interessato tutti i settori nevralgici di competenza del Ministero, con specifiche misure di sostegno sociale, interventi a garanzia della liquidità delle imprese agricole e misure per la promozione all'estero del settore agroalimentare.

Degno di nota è altresì l'incremento del "Fondo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti" che ha visto la dotazione iniziale di risorse ordinarie, pari a 6,9 milioni, incrementarsi inizialmente di 50 milioni e successivamente di ulteriori 250 milioni.

A seguito di tali interventi, contingenti e necessitati, gli stanziamenti definitivi di competenza hanno rappresentato un picco di spesa particolarmente significativo (pari a circa il doppio) rispetto alla media storica del Ministero. È inevitabile, pertanto, che quando sarà passata l'emergenza economica indotta dalla pandemia da Covid-19 si dovrà procedere ad una attenta valutazione volta ad individuare la quota delle nuove spese effettivamente meritevole di essere mantenuta a regime al fine di meglio perseguire le attività ordinariamente di competenza del dicastero.

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

#### **39.**

Negli ultimi anni il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo è stato oggetto di complessi e ripetuti interventi di organizzazione.

Nel 2019 sono intervenuti dapprima il dPCM 19 giugno 2019, n. 76, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance", che ha abrogato il dPCM 29 agosto 2014, n. 171 e successivamente il decreto-legge n. 104 del 21 settembre 2019, convertito, con modificazioni dalla legge 18 novembre 2019, n. 132 con il quale sono state nuovamente acquisite, a partire dall'annualità 2020, le competenze in materia di turismo. Ancora, il dPCM 2 dicembre 2019, n. 169, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance", in vigore dal 5 febbraio 2020, ha nuovamente modificato la struttura dell'Amministrazione. Da ultimo con il decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, è stato istituito il Ministero del turismo, cui sono state attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di turismo, eccettuate quelle attribuite ad altri ministeri o ad agenzie, fatte salve le funzioni conferite, dalla vigente legislazione, alle regioni e agli enti locali. Pertanto, sono state trasferite al Ministero di nuova istituzione, le funzioni in materia di turismo prima esercitate dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e di conseguenza è stata modificata la denominazione del Ministero per i beni e per le attività culturali e per il turismo in Ministero della cultura.

Gli obiettivi definiti negli strumenti di programmazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, per il 2020, 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.

Già con la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NaDEF) 2019 erano state esposte le linee programmatiche il cui obiettivo principale era quello di porre la cultura

e il turismo al centro della programmazione della gestione e dello sviluppo del territorio nazionale, assicurando adeguati livelli di tutela e conservazione del patrimonio e favorendo, al contempo, la crescita sociale, occupazionale ed economica.

L'Atto di indirizzo (d.m. n. 275 dell'8 giugno 2020) concernente l'individuazione delle priorità politiche da realizzare nell'anno 2020 e per il triennio 2020-2022 e la Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione (d.m. n. 453 del 9 ottobre 2020), nello specifico programma di attività, confermavano il ruolo svolto dai beni e dalle attività culturali sotto il profilo della promozione dell'identità nazionale e della crescita economica.

In particolare, le iniziative avrebbero dovuto essere indirizzate, in continuità con il precedente esercizio, a tutelare il patrimonio artistico e culturale del Paese, proseguendo su due filoni principali: quello degli interventi di conservazione e manutenzione ordinaria e quello relativo agli interventi straordinari, derivanti dal verificarsi di eventi eccezionali.

Tuttavia, la pandemia da Covid-19, intervenuta all'inizio del 2020, ha condizionato l'attività dell'Amministrazione, costretta a modificare le azioni in relazione alla improvvisa interruzione dei flussi turistici, alla chiusura imprevista dei luoghi di fruizione culturale, nonché alle mutate esigenze dell'utenza.

In tale rinnovato contesto, le priorità politiche sono individuate, nel predetto atto di indirizzo, tenendo conto necessariamente di due fasi: quella dell'emergenza sanitaria e del suo superamento e quella di progressivo rientro alla normalità.

L'attuazione delle priorità politiche e delle specifiche misure previste per il 2020 ha trovato risponso nello stato di previsione del Ministero con una dotazione finanziaria iniziale di competenza in leggera diminuzione, ma notevolmente aumentata negli stanziamenti definitivi rispetto al 2019.

L'incremento delle risorse è da ricondurre principalmente alle variazioni intervenute con decreti-legge emanati per contenere le conseguenze epidemiologiche da Covid-19.

Risulta preponderante il peso della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" che assorbe oltre i due terzi delle risorse dell'intero stanziamento definitivo dello stato di previsione del Ministero, ma cresce anche il peso della missione "Turismo" che registra un rilevante aumento dello stanziamento definitivo derivante da risorse da assegnare per soddisfare le finalità indicate dai decreti Covid-19.

Sotto il profilo gestionale, rispetto al precedente esercizio, a fronte della vertiginosa crescita degli stanziamenti definitivi, aumentano, anche se non in maniera proporzionale, anche gli impegni lordi e, in misura minore, l'entità dei pagamenti, con conseguente formazione di rilevanti residui a fine esercizio.

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 2020, il dato relativo all'organico ha mantenuto un valore negativo.

L'analisi dei principali risultati del 2020 per missioni e programmi ha preso le mosse dal programma "Tutela del patrimonio culturale" nel cui ambito rilevante è risultata, anche nell'esercizio 2020, 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 2020).

Al netto di tali risorse, 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. Da segnalare, nel 2020, la distribuzione delle risorse sulla scorta dei dati dell'anno precedente, in considerazione degli effetti della emergenza Covid-19 che ha inciso sulla compiuta applicazione dei criteri di riparto.

Resta, peraltro, ancora difficile, seppur in miglioramento, la situazione complessiva delle fondazioni lirico-sinfoniche ove, a fronte del conseguimento del riequilibrio economico, resta 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. Tale situazione risulta aggravata nel 2020 dagli effetti della pandemia con la disposta chiusura dei teatri e la cancellazione degli spettacoli.

L'esame del rendiconto 2020 ha rappresentato anche l'occasione per evidenziare, sulla base delle principali modifiche nell'assegnazione delle risorse tratte dall'impostazione del bilancio di previsione 2021, gli orientamenti e le scelte politiche che hanno caratterizzato la compagine governativa.

L'esame dei principali documenti programmatici conferma, anche per il 2021, pur in un contesto economico complesso, in cui le difficoltà continuano ad essere acute dalla pandemia, il percorso intrapreso nel settore della cultura, dei beni culturali e del turismo. Si evidenzia un impegno sia sotto il profilo della tutela e della valorizzazione dei beni comuni, sia a sostegno dei settori del turismo e delle industrie culturali, che hanno risentito della contingente emergenza sanitaria, sostenendo per questi settori una sostanziale azione di rilancio.

Gli esercizi finanziari del 2020 e del 2021 registrano una politica della spesa del Ministero in continuità, sebbene le azioni che l'Amministrazione dovrà mettere in atto, nel corso del 2021, saranno ampiamente condizionate, come per il 2020, dalla gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e il conseguente mutamento del quadro socioeconomico.

Nel 2021, assumono rilievo le misure di sostegno previste dal d.l. 22 marzo 2021, n. 41 convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69, che all'art. 36, comma 1, ha

previsto un consistente incremento della dotazione del Fondo di parte corrente destinato alle emergenze nei settori dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo

Inoltre, fondamentale punto di riferimento nella pianificazione delle azioni è il coinvolgimento del MIBACT (oggi Ministero della cultura) e del nuovo Ministero del turismo, nella parte di propria competenza, al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nell'ambito del *Next Generation* EU, lo strumento per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19. Secondo le linee guida della Commissione, il PNRR – che copre l'arco temporale 2021-2026 – dovrà, tra l'altro, anche in ambito culturale e turistico, rafforzare il potenziale di crescita economica, la creazione di posti di lavoro, la capacità di resistenza e di ripresa economica e sociale, nonché attenuare l'impatto della crisi e sostenere la transizione verde e digitale.

### ***Ministero della salute***

#### **40.**

Il Ministero della salute presentava ad inizio anno una dotazione finanziaria di 1.782,7 milioni (in crescita del 9,6 per cento rispetto al 2019). Nel corso dell'esercizio le previsioni sono state profondamente modificate. A consuntivo gli stanziamenti erano cresciuti a 3.584,3 milioni soprattutto per l'aumento di 1.467,5 milioni dei contributi agli investimenti alle AA.PP. destinati all'attuazione dei piani regionali di riorganizzazione della rete ospedaliera la cui attuazione è affidata al Commissario straordinario per l'emergenza.

Il consuntivo mostra impegni di competenza per 3.282,4 milioni (+82,4 per cento rispetto al 2019), raddoppiati in relazione alla missione "Tutela della salute", mentre nella missione per la Ricerca l'incremento si attesta poco al di sopra dell'11 per cento. I risultati, per quanto riguarda la missione *core* del Ministero, sono fortemente condizionati dalla gestione relativa alle risorse straordinarie legate all'emergenza sanitaria, escludendo le quali la variazione risulta pari a 0,25 per cento.

Come nel 2019, i residui di stanziamento mantengono un profilo crescente (+29 per cento in totale, +18 per cento se si escludono i capitoli interessati dai provvedimenti Covid): l'incremento, concentrato nella missione 20, riguarda quei capitoli che ricorrentemente presentano più lunghi tempi di gestione e che concernono le somme da destinare al finanziamento di interventi di edilizia sanitaria provenienti dal riparto del fondo di cui all'articolo 1, comma 140, della legge n. 232/2016 e i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche per la ricerca medico-sanitaria.

I pagamenti di competenza per spesa finale primaria sono più che raddoppiati (se non si considerano i capitoli interessati dai provvedimenti anti-Covid, l'incremento si ferma al 6,8 per cento) e anche i pagamenti totali fanno registrare un incremento importante (+90,7 per cento, ma contenuto entro il 7 per cento se si escludono i capitoli Covid), concentrato in modo particolare nella spesa in conto capitale. I residui finali si riducono del 4,9 per cento con un contributo particolarmente significativo (-40 per cento) della missione per la ricerca, compensata da un modesto incremento nella missione "Tutela della salute".

L'attività del Ministero è stata volta a contrastare il diffondersi della pandemia; tutti i programmi di spesa infatti – anche non destinatari di risorse aggiuntive specifiche - sono stati attraversati in varia misura da interventi mirati a fronteggiare l'emergenza, cui si sono affiancate le altre attività previste dalla direttiva annuale.



Sul piano della prevenzione, l'esperienza della pandemia ha evidenziato l'importanza di una rete coordinata e integrata tra le diverse strutture presenti sul territorio, a partire dalle cure primarie, non potendo gli ospedali rappresentare l'unica o prevalente risposta ai bisogni sociosanitari. Questa consapevolezza attraversa il Piano nazionale di prevenzione (PNP) 2020-2025 adottato nell'anno e che costituisce la cornice comune degli obiettivi di molte aree rilevanti della sanità e che, insieme ai Piani regionali da adottarsi entro il mese di luglio prossimo, svolge un fondamentale ruolo di governance e orientamento. Il Piano punta su un aumento della partecipazione ai programmi di prevenzione, su una forte integrazione tra l'assistenza primaria, centrata sul medico di medicina generale, e le cure specialistiche, nonché su un ingresso quanto più precoce e proattivo della persona con malattia cronica nel percorso diagnostico-terapeutico.

In relazione all'azione di contrasto all'epidemia, particolare attenzione è stata rivolta ai dispositivi medici, in particolare ai ventilatori polmonari, per i quali è stata intensa l'attività mirata alla individuazione ed eventuale sostituzione di quelli non conformi alla normativa vigente e/o privi di marchio CE; mentre nel settore dei dispositivi medico-diagnostici in vitro, l'esame ha riguardato soprattutto le segnalazioni di incidenti relativi ai test per il rilevamento dell'infezione da SARS-CoV2.

La crisi sanitaria ha richiesto, inoltre, l'operare in stretta collaborazione con il Dipartimento della Protezione Civile, il Comitato Tecnico scientifico e l'Istituto Superiore di Sanità per garantire la fornitura continua di dispositivi medici riducendo al minimo i rischi, indirizzando le produzioni nazionali e i controlli su tale obiettivo.

Gli enti vigilati hanno visto aumentare nell'esercizio le loro attività, in particolare l'Istituto superiore di sanità al quale è stato riconosciuto con il decreto-legge 18/2020 c.d. Cura Italia uno specifico contributo per far fronte alle esigenze di sorveglianza epidemiologica e di coordinamento.

Gran parte dell'attività di comunicazione è stata diretta alla lotta alla pandemia, sia facendo fronte al forte aumento del fabbisogno informativo della popolazione attraverso campagne informative e l'attivazione di un numero verde dedicato, sia supportando le scelte via via adottate dagli organismi internazionali.

La crisi sanitaria ha avuto delle ripercussioni importanti sulla gestione delle liste d'attesa e a tal riguardo l'utilizzo dell'attività libero professionale ha costituito un'importante risorsa data la possibilità introdotta dal legislatore di ricorrere a specifiche prestazioni aggiuntive sia da parte della dirigenza medica e sanitaria, che da parte delle professioni sanitarie del comparto, remunerate con tariffe speciali, con la sola eventuale compartecipazione al costo da parte del cittadino. L'emergenza sanitaria ha richiesto disposizioni straordinarie anche con riferimento ai medici specializzandi volte a consentirne il reclutamento durante il percorso di formazione specialistica con appositi contratti di lavoro flessibile.

Il mutato contesto ha reso chiara altresì l'importanza dell'assistenza territoriale per intercettare per prima i bisogni di salute della comunità e coordinare le azioni di prevenzione, diagnosi e cura. Su tale fronte le iniziative intraprese sono state dirette innanzitutto a rafforzare l'offerta sanitaria e sociosanitaria territoriale, favorendo l'integrazione della medicina generale con le altre strutture e gli altri professionisti del territorio, prevedendo, in particolare, un rafforzamento dei servizi infermieristici, per garantire ai pazienti una presa in carico integrata e assicurare continuità nell'assistenza.

Sul fronte dell'attività ordinaria, si è continuato ad assicurare la sorveglianza e prevenzione degli eventi epidemici esteri, in particolare attraverso i *networking* nazionale e internazionale e la

condivisione con gli organismi internazionali dei dati relativi alle malattie infettive sottoposte a notifica obbligatoria. Nella prevenzione delle malattie trasmissibili, alta è rimasta l'attenzione a sostegno dei programmi di vaccinazione, in particolare quella antinfluenzale, e ai rallentamenti che si sono evidenziati su alcuni programmi e piani di intervento con possibili conseguenze negative sui livelli di diagnosi, cura e prevenzione.

Nell'ambito della attività di prevenzione delle malattie non trasmissibili, particolare attenzione è stata dedicata agli screening neonatali per la diagnosi precoce di alcune patologie ed è stato inserito nei LEA il c.d. screening neonatale esteso; si è rafforzata la protezione per le persone con disabilità definendo le Linee Guida per la certificazione in età evolutiva, allo scopo di favorire l'inclusione scolastica; inoltre in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro sono state recepite nel PNP 2020-2025 le indicazioni della più recente strategia europea, cui si accompagnano i Piani tematici diretti a organizzare, in un modello territoriale partecipativo, un'attività di assistenza e supporto alle imprese nei settori dove più elevati sono i rischi.

È proseguito il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e sono stati diffusi i dati, provvisori, relativi all'esercizio 2019 da cui emerge un netto peggioramento della qualità dei servizi resi in alcune regioni in Piano di rientro.

Al fine di meglio rappresentare il reale bisogno di salute nelle diverse regioni italiane, è continuata l'attività diretta alla modifica degli attuali criteri di riparto del finanziamento statale corrente del SSN, per cui fondamentale è l'utilizzo di informazioni a livello individuale che consenta di meglio tener conto dell'inclusione sociale, dell'epidemiologia, dei livelli reddituali delle famiglie e della densità demografica. Per il calcolo dei pesi risulta quindi indispensabile l'interconnessione tra i dati dei flussi sanitari e l'incrocio con le informazioni reddituali disponibili nell'anagrafe tributaria.

Progressi significativi sono stati registrati nel progetto "Analisi dei fattori di produzione per resilienza e sviluppo del Servizio sanitario nazionale", inserito anche nell'ambito del PNRR. Nel novembre 2020 è stato realizzato un primo prototipo del «Modello Predittivo» in grado di valutare il fabbisogno di salute della popolazione italiana attraverso la simulazione di diversi scenari e di supportare le scelte di programmazione nel medio-lungo periodo. Alla base dello sviluppo metodologico del prototipo vi è il modello di stratificazione della popolazione che considera 24 profili patologici.

Nell'esercizio, contando sull'ampio patrimonio di dati relativi specialmente ai dispositivi medici, l'amministrazione ha portato avanti un primo esame degli impatti sulla spesa della centralizzazione degli acquisti e dei possibili ulteriori risparmi ottenibili dall'allineamento dei prezzi ai valori di riferimento. Il confronto a livello regionale e sub regionale tra il 2016 e il 2019 ha evidenziato una riduzione dei prezzi ed anche una minore variabilità.

In tema di sicurezza delle cure continua ad essere rilevante l'attività di gestione relativa agli indennizzi previsti dalla normativa in favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati e in favore di soggetti danneggiati a seguito dell'assunzione del farmaco talidomide. Un maggiore fabbisogno di risorse finanziarie si è posto a seguito delle sentenze della Corte Costituzionale n. 55 del 2019 e della Corte di Cassazione n. 28460 del 2018 intervenute ai fini della determinazione della platea dei soggetti beneficiari e della quantificazione degli importi dovuti.

Per la sicurezza degli alimenti è stato adottato il Piano di controllo nazionale 2020-2022 ed è proseguita l'elaborazione della normativa tecnica nazionale di attuazione dei regolamenti europei compresa l'elaborazione di nuove Linee guida per la gestione delle allerte alimentari.

Passi avanti ulteriori per una migliore valutazione di una uniforme erogazione dei LEA, della qualità e dell'appropriatezza delle cure derivano dal potenziamento delle basi informative sanitarie che alimentano il Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS). Nell'anno è stata implementata all'Anagrafe vaccinale con il conferimento dei dati rilevanti da parte di tutte le regioni, strumento che è ora utilizzato anche per la verifica dell'andamento del Piano vaccinale anti-Covid. Progressi sono attesi anche sul fronte del fascicolo sanitario elettronico (FSE) in seguito alle disposizioni del d.l. 34 del 2020 e nel mese di febbraio ha preso avvio la banca dati delle Disposizioni Anticipate di Trattamento (DAT). È proseguita l'attività di implementazione e ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche legate ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie. In conseguenza delle forti limitazioni delle visite in presenza, ha ricevuto notevole impulso la telemedicina per la quale sono state previste indicazioni uniformi per l'erogazione delle prestazioni a livello nazionale.

## **Attendibilità delle scritture contabili**

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

#### **41.**

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

A tale fine, anche quest'anno, le analisi - in termini di attendibilità - delle entrate finali del Rendiconto 2020, distinte per titoli e capitoli/articoli, hanno preso l'avvio dall'esame dei dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e dal successivo raffronto tra tali contabilità ed il consuntivo dell'entrata. Il successivo passaggio ha riguardato la verifica di eventuali incongruenze "intrinseche" al Rendiconto.

All'esito dell'indagine effettuata, nel 2020 arricchita anche degli esiti dei riscontri dell'indagine svolta dalla Corte su "La gestione dei residui di riscossione nel bilancio dello Stato (Allegato 24 al Conto consuntivo delle entrate)", sono state rilevate – al pari dei precedenti esercizi – anomalie di natura contabile a valere sui conti periodici delle singole Amministrazioni, con effetto riflesso sulla costruzione contabile del conto consuntivo aggregato, nonché criticità in ordine all'effettiva esigibilità della mole di residui attivi conservati (resti da riscuotere). Con riferimento alla prima categoria di criticità, il fenomeno è risultato in netto miglioramento.

Per l'esercizio all'esame, si osserva che: in ordine al da riscuotere di competenza risulta un importo negativo pressoché irrisorio, pari a -2.726,41 euro, che interessa solamente due capitoli, e che quindi registra rispetto al 2019 un notevole decremento sia in termini finanziari (ammontava a oltre 100 milioni), sia riguardo al numero dei capitoli/articoli interessati (85 capitoli); per il da versare residui si conferma il trend di notevole diminuzione del valore negativo già registrato (-34,17 milioni di euro, a fronte di -993,7 milioni nel 2019) e di ridimensionamento anche del numero dei capitoli interessati (68 rispetto ai 178 del 2019); analoghe considerazioni valgono per il da riscuotere residui, per il quale si registra un consistente ridimensionamento del valore, pari a -4,02 milioni di euro (-730,91 milioni nel 2019) ed un notevole calo anche dei capitoli interessati, pari a 15 (76 nello scorso esercizio); praticamente azzerato, in termini finanziari, anche il da versare di competenza, che registra un valore pari a -0,12 milioni (nel 2019 il valore era pari a -159,4 milioni), sia del dimezzamento del numero dei capitoli interessati (8 rispetto ai 17 del precedente esercizio).

Si rileva, quindi, l'attivazione di un processo di efficientamento della dinamica, funzionale al superamento delle anomalie e delle criticità segnalate, comunque ancora presenti, sia pure in misura notevolmente ridotta. L'esigenza di proseguire in tale direzione si pone anche alla luce del riordino della disciplina per la gestione del bilancio e del potenziamento delle funzioni del bilancio di cassa.

Tali anomalie ridondano nella costruzione dell'aggregato finale del conto consuntivo dello Stato. Infatti, gli importi con segno negativo, per il da riscuotere e per il da versare, sia in competenza che nei residui, vengono corretti dal Sistema informativo della RGS, in sede di formazione del conto consuntivo, utilizzando la c.d. "procedura di compensazione" che provvede automaticamente a rettificare i dati delle contabilità delle Amministrazioni rispetto alle anomalie registrate.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, la procedura applica precisi criteri di modifica e agisce in modo da riallineare le tre fasi dell'entrata (accertamento-riscossione-versamento), generando una contestualità che, secondo la RGS, è venuta a mancare nel corso della gestione.

Oltre alla detta procedura automatizzata, intervengono, successivamente, anche rettifiche manualmente introdotte in sede di costruzione del conto consuntivo, sulla base di informazioni ritardatarie acquisite sui resti da riscuotere e da versare.

Detta procedura di compensazione, per il 2020, ha inciso per un totale di +26,8 milioni, di cui +22,8 per i resti da versare e +4 per i resti da riscuotere. Da ciò si evince come la c.d. compensazione automatica produca, sostanzialmente, l'effetto di incrementare le entrate iscritte a residui, non essendo contabilizzato nei conti periodici, a seconda dei casi, un corrispondente accertamento (per le somme rimaste da riscuotere) o una corrispondente riscossione (per le somme rimaste da versare).

Anche questo fenomeno, nell'esercizio 2020, risulta notevolmente ridimensionato rispetto a quello registrato nell'ultimo esercizio consuntivato (+1,7 miliardi di euro nel 2019).

Avendo riguardo ai dati registrati nel Rendiconto, anche quest'anno sono state individuate incongruenze contabili "intrinseche", e ciò avendo riguardo alla mole di riaccertamenti ed alla rilevazione delle insussistenze dell'esercizio. Si tratta di sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2020 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.

Nell'ultimo quinquennio, le insussistenze sono risultate costantemente superiori ai riaccertamenti, attestandosi a valori medi di oltre 62 miliardi di euro e arrivando, nel 2020, a 56,2 miliardi di euro. Anche sottraendo i riaccertamenti, i valori differenziali si attestano su una media di oltre 53 miliardi di euro (55,4 nell'ultimo anno).

Le insussistenze del 2020 risultano, comunque, in flessione rispetto a quelle rilevate nel 2019 (pari a circa 84,6 miliardi).

Sempre con riferimento all'aggregato dei residui attivi, anche nel Rendiconto 2020, 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 rimosse.

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. Segnatamente, è stato sottoposto ad approfondita analisi l'incremento costante, nel corso degli anni, dei resti da riscuotere e, parallelamente, delle somme ritenute assolutamente inesigibili e della riduzione dei residui di riscossione. È stata quindi riscontrata, anche quest'anno, la sovrastima dei residui ritenuti di riscossione certa - e che, quindi, sono considerati ai fini della determinazione del valore delle entrate complessive. Sotto questo profilo occorre rilevare che, dopo la loro riduzione operata in base alla probabilità della riscossione, le somme ritenute tali (anche se l'effettiva riscossione è ritardata) dovrebbero avere un elevato livello di affidabilità ed attendibilità. In realtà sembra rimanere una divergenza tra queste somme iscritte a consuntivo e quelle effettivamente rimosse, non risultando quindi sufficientemente dimostrati i criteri di costruzione delle stime effettuate o comunque delle annotazioni contabili relative alle somme ritenute di riscossione certa (presumibilmente comprensive delle dilazioni di pagamento e, soprattutto, delle somme giudiziariamente controverse, cui di per sé non agevole riconoscere il requisito della certezza).

La metodologia utilizzata per verificare il grado di esigibilità dei resti da riscuotere, già arricchita negli ultimi esercizi consuntivati, dovrebbe – oggi - confrontarsi con il percorso di attuazione della nuova nozione di accertamento qualificato, ancora in corso di sperimentazione.

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

### **42.**

Nell'ambito della Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2021 (deliberazione SSRR n. 20/SSRRCCO/INPR/20), sono state effettuate verifiche dirette ad accertare, attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, la regolarità dei procedimenti di spesa posti in essere dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

In considerazione dell'emergenza sanitaria in atto e al fine di evitare un ulteriore aggravio sulle attività delle Amministrazioni, già impegnate nel far fronte alle misure previste nei provvedimenti emergenziali, si è proceduto ad una rivisitazione della numerosità degli atti da assoggettare all'audit, concentrando l'attenzione su quelle categorie di spesa che, negli anni, hanno evidenziato maggiori elementi di criticità.

La riduzione del numero delle procedure da sottoporre al controllo e del perimetro di riferimento non ha inciso sulla significatività del campione.

In particolare, l'analisi ha avuto ad oggetto, prevalentemente, i consumi intermedi, i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni private, gli investimenti fissi lordi e i contributi agli investimenti ad imprese (con riguardo a una popolazione-obiettivo pari al 64 per cento di quella del 2019, ma in ogni caso rappresentativa di spese per circa 19,9 miliardi, pari a circa il 2,2 per cento dell'intero conto del bilancio dello Stato). I titoli analizzati sono stati, in particolare, 213, di cui 195 estratti in modo casuale e 18 individuati in quanto statisticamente rilevanti. Dei 195 titoli estratti, 25 sono di pertinenza delle articolazioni periferiche dello Stato.

L'attività di valutazione della regolarità amministrativo-contabile dei singoli atti di spesa oggetto del campione selezionato è stata svolta prevalentemente da remoto, garantendo il contraddittorio, non solo scritto, con le strutture centrali e periferiche interessate ed in collaborazione con gli Uffici di controllo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

In disparte le fattispecie per cui è ancora in corso l'attività istruttoria, a causa del non puntuale o non tempestivo riscontro da parte delle amministrazioni, dall'attività di controllo è emersa l'irregolarità delle procedure di spesa limitatamente ad un solo titolo, per un importo totale di euro 5.159,01. Pertanto, può essere affermato che le irregolarità riscontrate nell'esercizio finanziario in esame hanno riguardato una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra l'importo del titolo e l'ammontare della spesa campionata, non influente sulla complessiva affidabilità dei conti.

In un numero più ampio di casi (25 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 prospettiva di sempre maggiore trasparenza ed economicità delle procedure e attenzione al conseguimento degli interessi pubblici.

In linea generale si è constatato un maggior grado di consapevolezza da parte delle Amministrazioni, in ordine ad alcune delle criticità segnalate in occasione delle verifiche effettuate relativamente agli esercizi precedenti. Il riferimento è, in particolare, all'avvertita esigenza di una verifica della conformità delle prestazioni rese da attestarsi mediante espressa dichiarazione di regolare esecuzione o di una valutazione da effettuare ex ante in ordine alla congruità dell'offerta.

Sotto questo profilo, come già in passato, le osservazioni hanno riguardato, principalmente, l'attività di affidamento contrattuale, con specifico riferimento alla sua programmazione e al suo legame con la fase dell'esecuzione della spesa.

Così, proprio in relazione al legame intercorrente tra la programmazione della spesa e quella afferente all'acquisizione di beni e servizi all'esterno, è stata più volte ribadita la necessità, per le pubbliche amministrazioni, di definirne in modo tempestivo il fabbisogno, soprattutto in relazione a esigenze ripetute nel tempo. L'adempimento di tale obbligo comportamentale consente, da un lato, di poter ricavare significative economie di scala nell'attività procedimentale e, più in generale, nelle risorse destinate all'acquisizione dell'utilità dal privato; dall'altro, di programmare debitamente il pagamento delle relative spettanze, evitando così reiterati ritardi nei pagamenti, pregiudizievoli per l'amministrazione (a causa della maturazione di interessi moratori) e, più in generale, per l'economia nazionale (a causa delle difficoltà finanziarie procurate alle imprese).

In tema di affidamenti diretti, la Corte dei conti ha invece più volte precisato la necessità (nel rispetto, comunque, dell'articolo 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), di fornire adeguata motivazione del ricorso alla procedura negoziata, anche in relazione all'oggetto del contratto e al prezzo corrisposto.

Sempre in materia contrattuale, in relazione però alla procedura di urgenza, prevista dall'articolo 63 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la Corte ha reiteratamente (negli anni passati e anche nel presente esercizio) ribadito che tale procedimento è ammissibile laddove sussistano motivazioni di urgenza che, però, non siano dipese da inerzia della stessa Amministrazione, ovvero nelle ipotesi di oggettiva e imprevedibile impossibilità di acquisire la prestazione mediante le procedure ordinarie; di tali circostanze deve essere data opportuna e congrua motivazione nel provvedimento di affidamento.

Infine, in materia di collaborazioni professionali, la Corte ha rilevato, come già in precedenza, la frequente attribuzione di incarichi a figure esterne. Anche in tal caso, è stata ribadita la necessità del rigoroso rispetto del dato normativo, e che, in particolare, tali incarichi siano consentiti solo per far fronte ad esigenze temporanee e non strutturali.





# TAVOLE



TAVOLA 1

## I PRINCIPALI INDICATORI FINANZIARI NEL 2020

(in milioni)

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

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

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

TAVOLA 2

## RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2020

(in milioni)

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

(\*) 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 4 - Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

## IL CONTO DELLO STATO 2019-2020

Voci	in milioni		variazioni %	% Pil	
	2019	2020		2019	2020
<b>ENTRATE</b>					
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>481.670</b>	<b>452.256</b>	-6,1	26,9	27,4
di cui Imposte dirette	234.804	229.918	-2,1	13,1	13,9
di cui Imposte indirette	205.243	182.340	-11,2	11,5	11
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>2.332</b>	<b>1.816</b>	-22,1	0,1	0,1
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>484.002</b>	<b>454.072</b>	-6,2	27	27,5
<b>USCITE</b>					
<b>Totale spese correnti al netto degli interessi</b>	<b>422.625</b>	<b>488.730</b>	15,6	23,6	29,6
di cui Redditi da lavoro dipendente	96.086	96.440	0,4	5,4	5,8
di cui Consumi intermedi totali	20.048	18.972	-5,4	1,1	1,1
di cui Trasferimenti correnti ad enti pubblici	262.060	319.369	21,9	14,6	19,3
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>482.073</b>	<b>545.273</b>	13,1	26,9	33,0
di cui Interessi	59.448	56.543	-4,9	3,3	3,4
<b>Totale uscite in conto capitale</b>	<b>33.070</b>	<b>59.941</b>	81,3	1,8	3,6
di cui Investimenti fissi lordi	7.997	8.956	12	0,4	0,5
di cui Contributi agli investimenti a AAPP	9.826	13.591	38,3	0,5	0,8
di cui Altri trasferimenti in conto capitale	5.326	26.491	397,4	0,3	1,6
<b>TOTALE USCITE</b>	<b>515.143</b>	<b>605.214</b>	17,5	28,8	36,6
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>-31.141</b>	<b>-151.142</b>	385,3	-1,7	-9,2
<i>Avanzo primario</i>	<b>28.307</b>	<b>-94.599</b>	-434,2	1,6	-5,7
<i>Pil</i>	<i>1.790.945</i>	<i>1.651.595</i>	-7,8		

Fonte: Istat e conto dello stato per il 2020

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 7 - Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

TAVOLA 4

## LE ENTRATE FINALI

*(in milioni)*

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1.1 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 5

## LA RISCOSSIONE TOTALE

*(in milioni)*

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1.5 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 6

## LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

(in milioni)

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1.6 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 7

ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE  
(INTROITI)

(In milioni)

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2.1 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 8

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

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

Fonte: Agenzia delle entrate

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2.3 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 9

RIPARTIZIONE DEI CARICHI AFFIDATI PER ENTE CREDITORE\*

(in milioni)

Anno	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019	2020 per creditore (%)
						(%)	
Ruoli erariali - Ag. entrate	54.688	54.449	54.784	57.592	46.562	<b>-19,2</b>	<b>80</b>
Ruoli erariali - Ag. dogane	737	435	527	986	489	<b>-50,4</b>	<b>0,8</b>
Ruoli altri enti statali	3.423	6.037	3.882	5.038	5.141	<b>2</b>	<b>8,8</b>
Ruoli previdenziali (Inps)	11.530	10.977	13.333	12.691	1.226	<b>-90,3</b>	<b>2,1</b>
Ruoli previdenziali (Inail)	324	1.309	869	408	671	<b>64,6</b>	<b>1,2</b>
Comuni	1.684	1.487	1.886	2.606	2.126	<b>-18,4</b>	<b>3,7</b>
Regioni	1.540	1.056	1.223	1.107	1.096	<b>-0,9</b>	<b>1,9</b>
Casse di Previdenza	299	205	336	464	211	<b>-54,5</b>	<b>0,4</b>
Ordini Professionali	10	10	9	10	7	<b>-29,7</b>	<b>0</b>
Consorzi	97	82	90	76	64	<b>-15,5</b>	<b>0,1</b>
Ruoli altri enti non statali	770	621	717	854	599	<b>-29,9</b>	<b>1</b>
<b>Totale</b>	<b>75.102</b>	<b>76.668</b>	<b>77.654</b>	<b>81.831</b>	<b>58.191</b>	<b>-28,9</b>	<b>100</b>

\*Il dato rappresentato rileva l'importo affidato in riscossione, senza ricomprendere gli eventuali oneri accessori (interessi di dilazione e/o compensi) e comprendendo i soli soggetti intestatari, per evitare le duplicazioni di importo in caso di coobbligazione. Nell'ambito della ripartizione tra Enti Impositori l'ex Agenzia del Territorio è stata ricompresa nel perimetro dell'Agenzia delle Entrate.

\*I dati sono aggiornati al 31/12/2020 e distinti per data consegna ruolo così come definita dal d.m n. 321/1999.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2.79 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 10

## LE SPESE DELLO STATO 2019\*-2020 - LE PREVISIONI

(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti iniziali (%Pil)		Autorizzazioni iniziali		
	2019	2020	var. %	2019	2020	2019	2020	var. %
Spesa corrente	588.278,3	607.397,4	3,3	32,6	33,4	618.797,4	621.925,0	0,5
Interessi	78.897,9	76.732,3	-2,7	4,4	4,2	79.899,1	76.732,2	-4,0
Spesa corrente primaria	509.380,4	530.665,1	4,2	28,3	29,2	538.898,4	545.192,8	1,2
Spesa in c/capitale	49.712,3	55.186,4	11,0	2,8	3,0	54.008,4	50.637,9	-6,2
Spesa finale primaria	559.092,7	585.851,6	4,8	31,0	32,2	592.906,8	595.830,6	0,5
Spesa finale	637.990,6	662.583,9	3,9	35,4	36,4	672.805,9	672.562,9	0,0
Rimborso di prestiti	231.508,4	234.839,7	1,4	12,8	12,9	231.508,6	234.839,7	1,4
Spesa complessiva	869.499,0	897.423,6	3,2	48,2	49,4	904.314,5	907.402,6	0,3

\* I dati relativi al 2019 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2020

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

TAVOLA 11

## GLI STANZIAMENTI DEFINITIVI

(in milioni)

Voci	Stanziamenti definitivi			Stanziamenti definitivi (%Pil)		Autorizzazioni di cassa		
	2019*	2020	var. %	2019	2020	2019*	2020	var. %
Spesa corrente	590.111,0	703.592,4	19,2	32,9	42,6	618.991,0	715.822,9	15,6
Interessi	76.975,5	74.528,0	-3,2	4,3	4,5	77.145,6	74.480,2	-3,5
Spesa corrente primaria	513.135,5	629.064,4	22,6	28,7	38,1	541.845,4	641.342,7	18,4
Spesa in c/capitale	52.041,7	171.391,9	229,3	2,9	10,4	56.435,1	170.386,2	201,9
Spesa finale primaria	565.177,2	800.456,3	41,6	31,6	48,5	598.280,6	811.728,9	35,7
Spesa finale	642.152,7	874.984,3	36,3	35,9	53,0	675.426,1	886.209,2	31,2
Rimborso di prestiti	228.958,9	263.735,4	15,2	12,8	16,0	229.171,8	263.740,5	15,1
Spesa complessiva	871.111,6	1.138.719,7	30,7	48,6	68,9	904.598,0	1.149.949,6	27,1

\* I dati relativi al 2019 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2020

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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



TAVOLA 12

## GLI IMPEGNI PER VOCI AGGREGATE DI SPESA

*(in milioni)*

Voci	Impegni lordi*			Impegni competenza			Impegni totali		
	2019	2020	var %	2019	2020	var %	2019	2020	var %
Spesa corrente	553.393,6	670.870,1	21,2	550.096,6	652.120,8	18,5	551.314,7	654.222,0	18,7
Interessi	68.371,0	66.644,0	-2,5	68.371,0	66.644,0	-2,5	68.371,0	66.644,0	-2,5
Spesa corrente primaria	485.022,7	604.226,0	24,6	481.725,6	585.476,7	21,5	482.943,7	587.578,0	21,7
Spesa in c/capitale	49.893,0	169.204,4	239,1	33.584,7	92.578,2	175,7	38.341,8	100.672,3	162,6
Spesa finale	534.915,7	773.430,5	44,6	515.310,3	678.055,0	31,6	521.285,5	688.250,3	32,0
Spesa finale primaria	603.286,6	840.074,5	39,2	583.681,3	744.699,0	27,6	589.656,5	754.894,3	28,0
Rimborso di prestiti	219.891,1	236.011,4	7,3	219.223,0	235.376,3	7,4	219.435,2	236.044,5	7,6
Spesa complessiva	823.177,8	1.076.085,9	30,7	802.904,3	980.075,3	22,1	809.091,7	990.938,8	22,5

\* comprensivi dei residui di stanziamento di nuova formazione.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

TAVOLA 13

## I PAGAMENTI PER VOCI AGGREGATE DI SPESA

*(in milioni)*

Voci	Pagamenti sulla competenza			Pagamenti totali		
	2019	2020	Var. %	2019	2020	Var. %
Spesa corrente	539.433,7	627.797,1	16,4	571.706,2	646.529,2	13,1
Interessi	68.366,5	66.627,3	-2,5	68.542,6	66.627,4	-2,8
Spesa corrente primaria	471.067,2	561.169,8	19,1	503.163,6	579.901,8	15,3
Spesa in c/capitale	26.897,3	85.829,7	219,1	38.923,1	98.006,3	151,8
Spesa finale	497.964,4	646.999,4	29,9	542.086,7	677.908,0	25,1
Spesa finale primaria	566.330,9	713.626,7	26,0	610.629,3	744.535,5	21,9
Rimborso di prestiti	219.223,0	235.376,3	7,4	219.648,1	236.049,5	7,5
Spesa complessiva	785.553,9	949.003,1	20,8	830.277,4	980.585,0	18,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

## GLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

*(in milioni)*

Categorie economiche	Stanziamenti definitivi		
	2019	2020	var %
Redditi da lavoro dipendente	96.161,4	98.851,5	2,8
Consumi intermedi	14.099,8	15.088,5	7,0
Imposte pagate sulla produzione	5.280,7	5.403,0	2,3
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	276.601,3	355.581,1	28,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	16.028,7	23.200,5	44,7
Trasferimenti correnti a imprese	8.965,3	28.538,2	218,3
Trasferimenti correnti a estero	1.702,4	1.658,4	-2,6
Risorse proprie Unione europea	18.135,0	18.433,0	1,6
Interessi passivi e redditi da capitale	76.975,5	74.528,0	-3,2
Poste correttive e compensative	72.827,0	76.663,8	5,3
Ammortamenti	1.192,8	1.168,0	-2,1
Altre uscite correnti	2.141,1	4.478,5	109,2
<b>Spesa corrente primaria</b>	<b>513.135,5</b>	<b>629.064,4</b>	<b>22,6</b>
<b>Spesa corrente</b>	<b>590.111,0</b>	<b>703.592,4</b>	<b>19,2</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.014,9	8.613,5	22,8
Contributi agli investimenti ad A.P.	22.002,4	26.307,7	19,6
Contributi agli investimenti ad imprese	11.985,6	27.881,5	132,6
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	393,5	707,7	79,8
Contributi agli investimenti a estero	363,6	524,9	44,3
Altri trasferimenti in conto capitale	6.087,6	10.536,5	73,1
Acquisizioni di attività finanziarie	4.193,9	96.820,2	2.208,60
<b>Spesa in c/capitale</b>	<b>52.041,7</b>	<b>171.391,9</b>	<b>229,3</b>
<b>Spesa finale primaria</b>	<b>565.177,2</b>	<b>800.456,3</b>	<b>41,6</b>
<b>Spesa finale</b>	<b>642.152,7</b>	<b>874.984,3</b>	<b>36,3</b>

*(in milioni)*

Categorie economiche	Evoluzione stanziamenti 2020			
	Stanziamenti iniziali	Variazioni d.l. Covid	Altre variazioni	Stanziamenti definitivi
Redditi da lavoro dipendente	94.626,7	1.248,0	2.976,8	98.851,5
Consumi intermedi	13.687,9	821,1	579,5	15.088,5
Imposte pagate sulla produzione	5.024,3	78,1	300,6	5.403,0
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	285.092,8	65.267,7	5.220,6	355.581,1
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.559,8	5.725,9	1.914,8	23.200,5
Trasferimenti correnti a imprese	9.386,5	19.082,0	69,7	28.538,2
Trasferimenti correnti a estero	1.494,7	5,0	158,8	1.658,4
Risorse proprie Unione europea	18.433,0	0,0	0,0	18.433,0
Interessi passivi e redditi da capitale	76.732,3	280,5	-2.484,8	74.528,0
Poste correttive e compensative	76.134,5	521,6	7,6	76.663,8
Ammortamenti	1.155,0	0,0	13,0	1.168,0
Altre uscite correnti	10.070,0	1.725,3	-7.316,8	4.478,5
<b>Spesa corrente primaria</b>	<b>530.665,1</b>	<b>94.474,7</b>	<b>3.924,5</b>	<b>629.064,4</b>
<b>Spesa corrente</b>	<b>607.397,4</b>	<b>94.755,2</b>	<b>1.439,7</b>	<b>703.592,4</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.367,4	397,1	849,1	8.613,5
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	23.513,4	2.053,6	740,7	26.307,7
Contributi agli investimenti ad imprese	13.126,8	12.070,00	2.684,7	27.881,5
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	206,9	500,0	0,8	707,7
Contributi agli investimenti a estero	453,3	0,0	71,6	524,9
Altri trasferimenti in conto capitale	7.487,0	3.056,6	-7,1	10.536,5
Acquisizioni di attività finanziarie	3.031,6	92.168,4	1.620,2	96.820,2
<b>Spesa in c/capitale</b>	<b>55.186,4</b>	<b>110.245,6</b>	<b>5.959,9</b>	<b>171.391,9</b>
<b>Spesa finale primaria</b>	<b>585.851,6</b>	<b>204.720,3</b>	<b>9.884,4</b>	<b>800.456,3</b>
<b>Spesa finale</b>	<b>662.583,9</b>	<b>205.000,8</b>	<b>7.399,6</b>	<b>874.984,3</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

## GLI STANZIAMENTI PREVISTI CON I PROVVEDIMENTI COVID

*(in milioni)*

Categorie economiche	Totale variazioni provvedimenti covid	DL 18/2020	DL 23/2020	DL 34/2020	DL 104/2020	DL 137/2020	Totale variazioni in gestione dei piani gestionali Covid
01.Redditi da lavoro dipendente	1.248,0	96,7		914,4	96,6	140,3	2.950,9
02. Consumi intermedi	821,1	129,9	0,1	605,9	108,9	-23,6	848,3
03. Imposte pagate sulla produzione	78,1	5,7		57,5	6,2	8,7	254,8
04. Trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche	65.267,7	12.327,4	5,0	37.965,0	16.136,5	-1.166,2	67.002,6
05. Trasferimenti correnti a famiglie e a istituzioni sociali private	5.725,9	1.056,6		3.191,8	1.647,5	-170,0	5.498,3
06. Trasferimenti correnti a imprese	19.082,0	1.490,9		10.245,1	2.038,2	5.307,8	18.898,3
07. Trasferimenti correnti a estero	5,0	0,0		5,0	0,0	0,0	5,0
09. Interessi e redditi da capitale	280,5	157,4		119,0	4,1	0,0	944,2
10. Poste correttive e compensative	521,6	0,0		535,2	-13,6	0,0	2.501,6
12. Altre spese correnti	1.725,3	-78,1	-1,0	-287,7	372,7	1.719,4	-1.047,7
<b>spesa corrente primaria</b>	<b>94.474,7</b>	<b>15.029,1</b>	<b>4,1</b>	<b>53.232,2</b>	<b>20.393,0</b>	<b>5.816,3</b>	<b>96.912,1</b>
<b>spese corrente</b>	<b>94.755,2</b>	<b>15.186,5</b>	<b>4,1</b>	<b>53.351,2</b>	<b>20.397,1</b>	<b>5.816,3</b>	<b>97.856,2</b>
21. Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	397,1	127,9		149,0	35,2	85,0	424,3
22. Contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche	2.053,6	47,0		1.633,5	373,1	0,0	2.124,6
23. Contributi agli investimenti a imprese	12.070,0	4.613,0	-41,0	4.929,0	2.019,0	550,0	12.108,1
24. Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	500,0	400,0		100,0	0,0	0,0	500,0
25. Contributi agli investimenti a estero	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	65,0
26. Altri trasferimenti in conto capitale	3.056,6	3.750,0	20,0	-905,0	541,6	-350,0	2.926,5
31. Acquisizioni di attività finanziarie	92.168,4	10,0	1.000,0	94.907,0	1.511,4	-5.260,0	92.168,4
<b>spesa c/capitale</b>	<b>110.245,6</b>	<b>8.947,9</b>	<b>979,0</b>	<b>100.813,5</b>	<b>4.480,3</b>	<b>-4.975,0</b>	<b>110.316,9</b>
<b>Spesa finale primaria</b>	<b>204.720,3</b>	<b>23.977,0</b>	<b>983,1</b>	<b>154.045,6</b>	<b>24.873,3</b>	<b>841,3</b>	<b>207.229,0</b>
<b>Spesa finale</b>	<b>205.000,8</b>	<b>24.134,4</b>	<b>983,1</b>	<b>154.164,6</b>	<b>24.877,4</b>	<b>841,3</b>	<b>208.173,1</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 4.1 - Le spese dello Stato

## I PAGAMENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

*(in milioni)*

Categorie economiche	Massa spendibile			Pagamenti sulla competenza			Pagamenti totali		
	2019	2020	Var. %	2019	2020	Var. %	2019	2020	Var. %
Redditi da lavoro dipendente	97.734,3	101.077,9	3,4	93.020,1	94.550,9	1,6	93.861,6	95.521,0	1,8
Consumi intermedi	18.118,4	17.429,4	-3,8	10.807,1	12.121,4	12,2	13.534,1	13.527,0	-0,1
Imposte pagate sulla produzione	5.295,1	5.419,8	2,4	5.164,3	5.268,5	2,0	5.175,8	5.284,8	2,1
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	345.590,9	392.862,1	13,7	250.346,8	311.618,7	24,5	274.732,1	325.950,2	18,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	18.596,4	25.696,0	38,2	13.464,3	19.663,3	46,0	14.808,3	21.056,6	42,2
Trasferimenti correnti a imprese	10.174,7	29.308,6	188,1	8.118,8	21.424,8	163,9	8.815,9	21.905,8	148,5
Trasferimenti correnti a estero	1.776,4	1.727,9	-2,7	1.562,8	1.568,2	0,3	1.611,9	1.622,2	0,6
Risorse proprie Unione europea	18.135,0	18.433,0	1,6	17.763,4	18.295,1	3,0	17.763,4	18.295,1	3,0
Interessi passivi e redditi da capitale	77.188,6	74.545,2	-3,4	68.366,5	66.627,3	-2,5	68.542,6	66.627,4	-2,8
Poste correttive e compensative	76.359,1	76.863,7	0,7	69.297,5	74.893,3	8,1	71.308,9	74.949,0	5,1
Ammortamenti	1.192,8	1.168,0	-2,1	468,8	444,0	-5,3	468,8	444,0	-5,3
Altre uscite correnti	2.255,7	4.596,4	103,8	1.053,2	1.321,5	25,5	1.082,7	1.346,1	24,3
<b>Spesa corrente primaria</b>	<b>595.228,8</b>	<b>674.582,8</b>	<b>13,3</b>	<b>471.067,2</b>	<b>561.169,8</b>	<b>19,1</b>	<b>503.163,6</b>	<b>579.901,8</b>	<b>15,3</b>
<b>Spesa corrente</b>	<b>672.417,4</b>	<b>749.128,0</b>	<b>11,4</b>	<b>539.433,7</b>	<b>627.797,1</b>	<b>16,4</b>	<b>571.706,2</b>	<b>646.529,2</b>	<b>13,1</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	12.708,5	15.329,5	20,6	2.848,0	4.285,1	50,5	5.104,0	6.322,6	23,9
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	58.059,7	71.017,6	22,3	8.354,7	10.449,4	25,1	12.813,9	16.398,3	28,0
Contributi agli investimenti ad imprese	18.643,0	33.409,4	79,2	8.143,8	23.052,2	183,1	11.986,5	25.753,5	114,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	398,1	753,6	89,3	351,0	561,2	59,9	351,4	568,5	61,8
Contributi agli investimenti a estero	842,6	774,7	-8,1	325,9	355,1	8,9	541,6	528,1	-2,5
Altri trasferimenti in conto capitale	8.555,3	14.634,2	71,1	3.164,7	7.468,7	136,0	4.144,8	8.325,3	100,9
Acquisizioni di attività finanziarie	10.382,6	103.199,2	894,0	3.709,2	39.658,1	969,2	3.981,0	40.110,2	907,6
<b>Spesa c/capitale</b>	<b>109.589,8</b>	<b>239.118,2</b>	<b>118,2</b>	<b>26.897,3</b>	<b>85.829,7</b>	<b>219,1</b>	<b>38.923,1</b>	<b>98.006,3</b>	<b>151,8</b>
<b>Spesa finale primaria</b>	<b>704.818,6</b>	<b>913.701,0</b>	<b>29,6</b>	<b>497.964,4</b>	<b>646.999,4</b>	<b>29,9</b>	<b>542.086,7</b>	<b>677.908,0</b>	<b>25,1</b>
<b>Spesa finale</b>	<b>782.007,2</b>	<b>988.246,1</b>	<b>26,4</b>	<b>566.330,9</b>	<b>713.626,7</b>	<b>26,0</b>	<b>610.629,3</b>	<b>744.535,5</b>	<b>21,9</b>

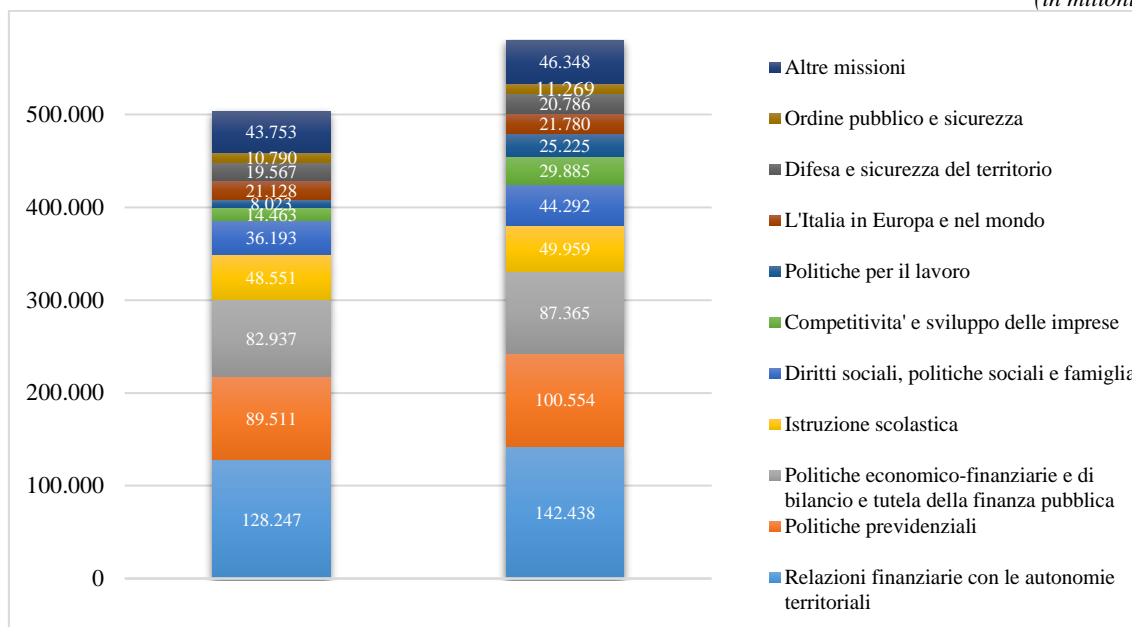
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 10 - Le spese dello Stato

GRAFICO 1

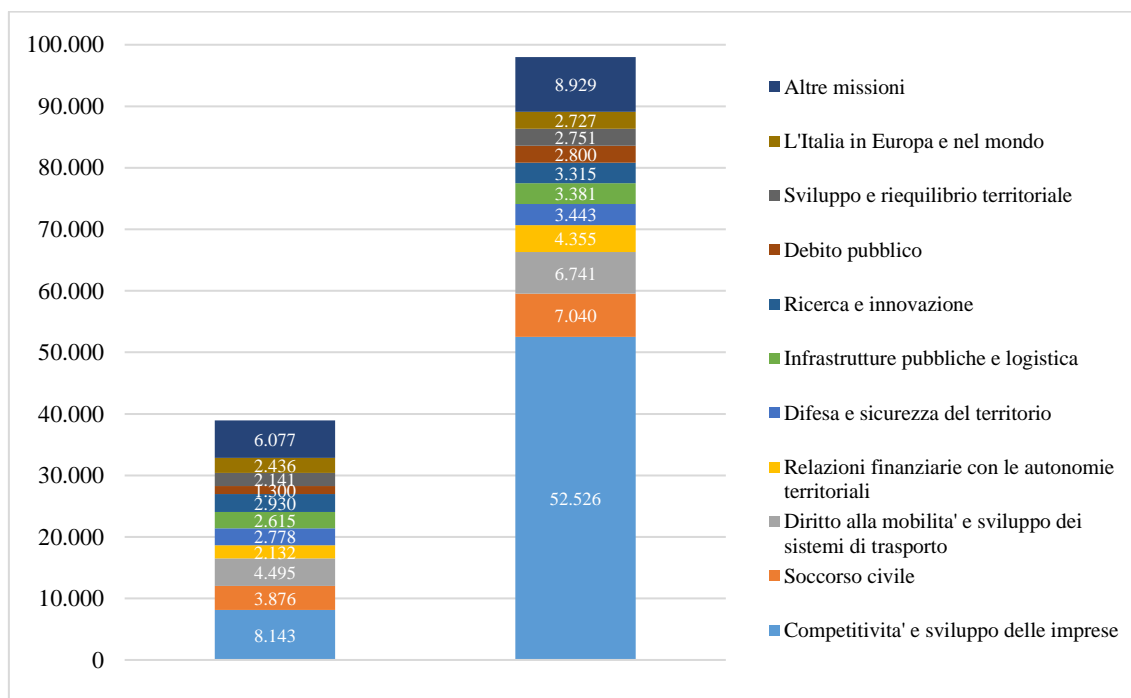
SPESA CORRENTE PRIMARIA  
PAGAMENTI TOTALI PER MISSIONE

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

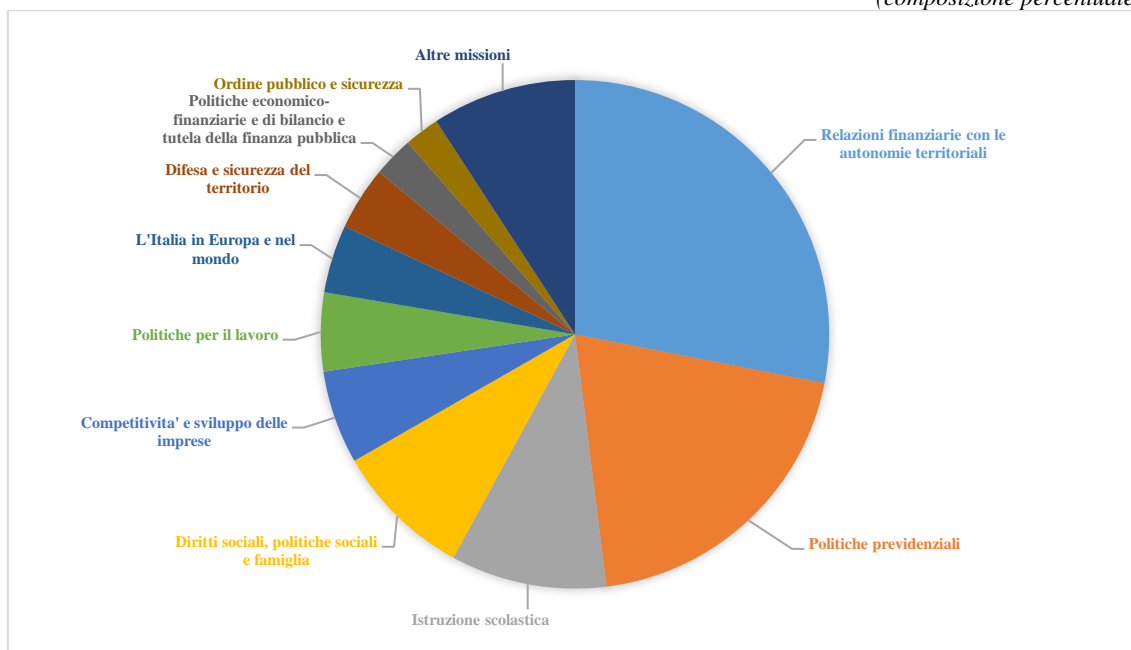
## SPESA IN CONTO CAPITALE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

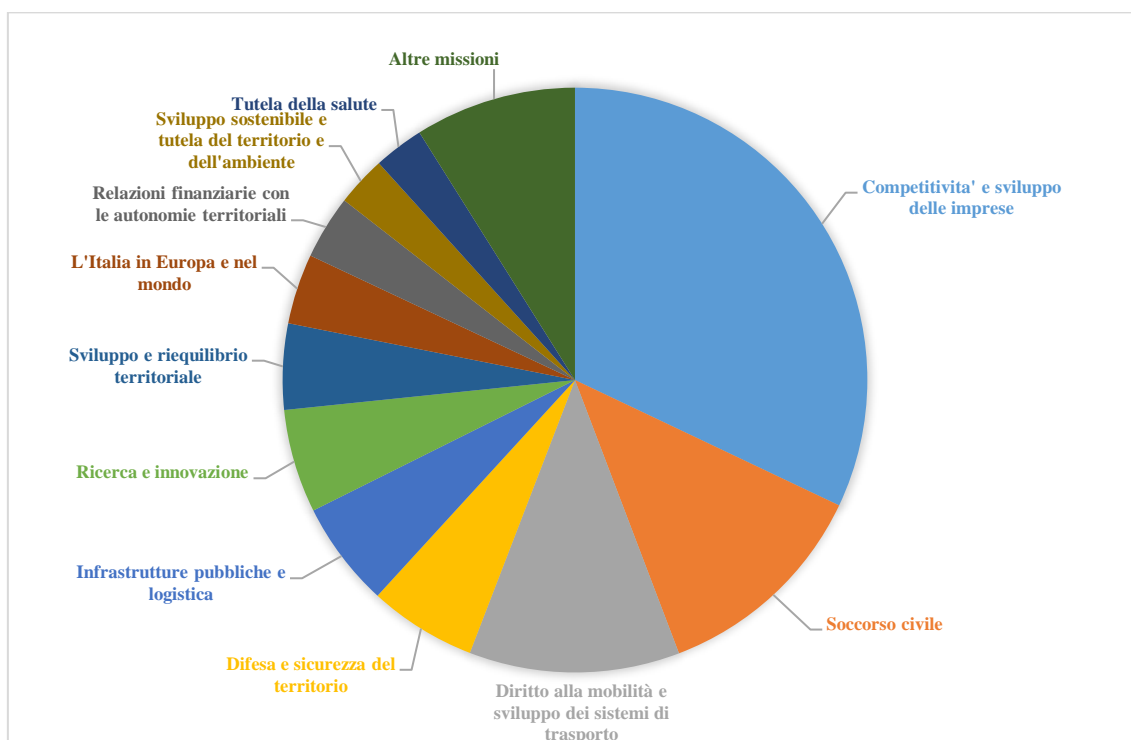
SPESA CORRENTE PRIMARIA\* DELLO STATO - PAGAMENTI TOTALI PER MISSIONE

(composizione percentuale)



\* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative.  
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SPESA IN CONTO CAPITALE



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

## I RISULTATI DELLA GESTIONE PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie economiche	Residui iniziali di stanziamento		Residui iniziali propri		Massa impegnabile		Impegni totali	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Redditi da lavoro dipendente	1.186,1	2.036,0	381,7	190,4	97.347,5	100.887,5	93.712,4	95.496,5
Consumi intermedi	4,7	304,1	4.006,3	2.077,8	14.104,6	15.392,5	12.135,1	13.661,4
Imposte pagate sulla produzione	0,8	13,0	13,6	3,8	5.281,5	5.416,0	5.168,5	5.281,2
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	1.101,8	2.104,1	67.666,2	35.075,0	277.703,1	357.685,2	257.593,7	331.343,9
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	0,7	2,9	2.227,2	2.491,3	16.029,4	23.203,3	15.613,0	22.511,3
Trasferimenti correnti a imprese	0,0	137	1.150,9	585,2	8.965,3	28.675,2	8.438,2	22.563,8
Trasferimenti correnti a estero	0,0	39,2	74,0	19,2	1.702,4	1.697,6	1.569,1	1.616,9
Risorse proprie unione europea	0,0	0,0	0,0	0,0	18.135,0	18.433,0	17.763,4	18.295,1
Interessi passivi e redditi da capitale	0,0	0,0	213,1	17,2	76.975,5	74.528,0	68.371,0	66.644,0
Poste correttive e compensative	0,0	0,3	3.532,1	199,6	72.827,0	76.664,1	69.408,0	74.921,5
Ammortamenti	0,0	0,0	0,0	0,0	1.192,8	1.168,0	468,8	444,0
Altre uscite correnti	653,0	169,1	89,9	70,4	2.794,1	4.647,6	1.073,3	1.442,4
<b>Spesa corrente primaria</b>	<b>2.947,1</b>	<b>4.805,7</b>	<b>79.142,0</b>	<b>40.712,8</b>	<b>516.082,6</b>	<b>633.870,1</b>	<b>482.943,7</b>	<b>587.578,0</b>
<b>Spesa corrente</b>	<b>2.947,1</b>	<b>4.805,7</b>	<b>79.355,1</b>	<b>40.730,0</b>	<b>593.058,1</b>	<b>708.398,1</b>	<b>551.314,7</b>	<b>654.222,0</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.288,8	3.265,7	4.145,3	3.456,5	8.303,7	11.879,2	4.448,8	6.536,1
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	23.650,3	31.424,7	12.189,8	13.247,9	45.652,7	57.732,3	13.874,1	18.745,1
Contributi agli investimenti ad imprese	1.391,1	1.244,5	5.124,7	4.283,2	13.376,7	29.126,1	11.173,1	24.961,2
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	1,8	42,5	2,8	3,5	395,3	750,2	352,1	568,3
Contributi agli investimenti a estero	73,3	47,6	405,7	231	436,9	572,5	366,9	473,4
Altri trasferimenti in conto capitale	936,6	1.730,8	2.154,1	2.369,2	7.024,3	12.267,3	4.362,0	9.114,6
Acquisizioni di attività finanziarie	64,8	471,2	6.124,0	5.907,9	4.258,7	97.291,3	3.764,9	40.273,6
<b>Spesa c/capitale</b>	<b>27.406,6</b>	<b>38.227,0</b>	<b>30.146,3</b>	<b>29.499,1</b>	<b>79.448,3</b>	<b>209.618,9</b>	<b>38.341,8</b>	<b>100.672,3</b>
<b>Spesa finale primaria</b>	<b>30.353,7</b>	<b>43.032,7</b>	<b>109.288,3</b>	<b>70.211,9</b>	<b>595.530,9</b>	<b>843.489,0</b>	<b>521.285,5</b>	<b>688.250,3</b>
<b>Spesa finale</b>	<b>30.353,7</b>	<b>43.032,7</b>	<b>109.501,4</b>	<b>70.229,2</b>	<b>672.506,4</b>	<b>918.017,0</b>	<b>589.656,5</b>	<b>754.894,3</b>

(in milioni)

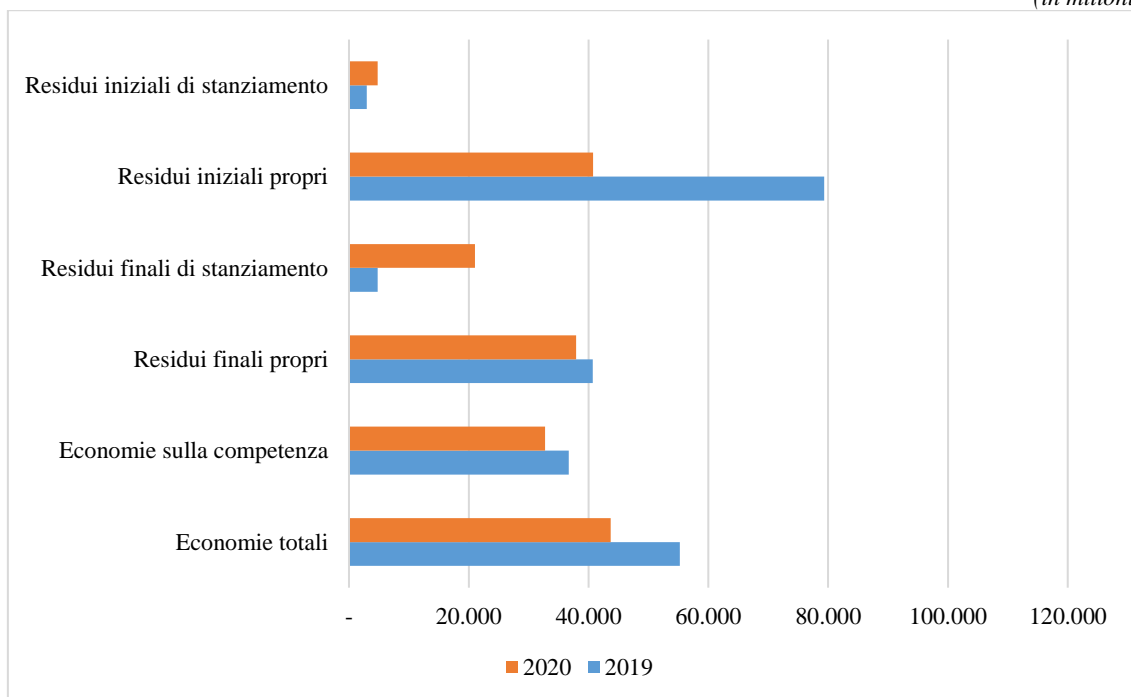
Categorie economiche	Residui finali di stanziamento		Residui finali propri		Economie sulla competenza		Economie totali	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<b>Spesa corrente</b>	<b>4.801,8</b>	<b>21.033,2</b>	<b>40.722,1</b>	<b>37.927,1</b>	<b>36.717,4</b>	<b>32.722,3</b>	<b>55.212,9</b>	<b>43.720,0</b>
Redditi di lavoro dipendente	2.036,0	3.518,0	193,1	206,0	1.441,5	1.615,6	1.652,2	1.905,6
Consumi intermedi	304,1	287,9	2.062,5	1.722,7	1.665,2	1.373,5	2.217,8	1.891,8
Imposte pagate sulla produzione	13,0	8,7	3,8	5,3	99,7	120,7	102,7	126,3
Trasf. correnti alle AAPP	2.100,1	9.305,0	35.079,8	31.168,1	18.231,5	17.054,3	33.678,9	26.438,8
Trasf. correnti alle famiglie	2,9	83,6	2.491,3	3.501,9	731,5	604,2	1.310,2	1.057,5
Trasf. correnti a imprese	137	5.750,70	585,2	1.069,1	428,0	408,7	636,9	583,0
Trasf. correnti a estero	39,2	35,0	19,2	5,3	94,0	51,0	106,0	65,4
Risorse proprie UE	0,0	0,0	0,0	0,0	371,6	137,9	371,6	137,9
Interessi passivi e redditi di capitale	0,0	0,0	17,2	16,8	8.604,6	7.884,0	8.628,8	7.901,0
Poste correttive e compensative	0,3	0,0	199,6	115,1	3.418,7	1.742,5	4.850,3	1.799,6
Ammortamenti	0,0	0,0	0,0	0,0	724,0	724,0	724,0	724,0
Altre uscite correnti	169,1	2.044,3	70,4	116,9	907,1	1.005,9	933,5	1.089,2
<b>Spesa corrente primaria</b>	<b>4.801,8</b>	<b>21.033,2</b>	<b>40.704,9</b>	<b>37.910,3</b>	<b>28.112,8</b>	<b>24.838,3</b>	<b>46.584,1</b>	<b>35.819,0</b>
<b>Spesa corrente</b>	<b>4.801,8</b>	<b>21.033,2</b>	<b>40.722,1</b>	<b>37.927,1</b>	<b>36.717,4</b>	<b>32.722,3</b>	<b>55.212,9</b>	<b>43.720,0</b>
Investimenti fissi lordi	3.265,7	3.652,2	3.469,0	3.662,5	681,7	945,2	869,9	1.692,2
Contributi agli investimenti ad AAPP	31.428,6	38.158,4	13.243,2	15.585,5	319,1	224,3	574,7	875,4
Contributi agli investimenti ad imprese	1.244,5	3.673,5	4.283,2	3.480,8	791,7	274,4	1.128,8	501,6
Contributi agli investimenti ad imprese	42,5	172,0	3,5	3,0	0,8	3,1	0,8	10,1
Contributi agli investimenti a famiglie	47,6	57,5	231,0	176,4	22,4	12,3	22,4	12,8
Altri trasferimenti in conto capitale	1.731,9	2.485,7	2.368,3	3.157,5	310,4	656,7	310,4	665,7
Acquisizione di attività finanziarie	471,2	56.905,6	5.907,9	6.071,3	22,6	71,5	22,6	112,1
<b>Spesa in c/capitale</b>	<b>38.232,0</b>	<b>105.104,9</b>	<b>29.506,0</b>	<b>32.137,0</b>	<b>2.148,7</b>	<b>2.187,5</b>	<b>2.929,6</b>	<b>3.870,0</b>
<b>Spesa finale primaria</b>	<b>43.033,8</b>	<b>126.138,1</b>	<b>70.210,9</b>	<b>70.047,3</b>	<b>30.261,5</b>	<b>27.025,8</b>	<b>49.513,7</b>	<b>39.689,0</b>
<b>Spesa finale</b>	<b>43.033,7</b>	<b>126.138,1</b>	<b>70.228,1</b>	<b>70.064,1</b>	<b>38.866,1</b>	<b>34.909,8</b>	<b>58.142,5</b>	<b>47.589,9</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

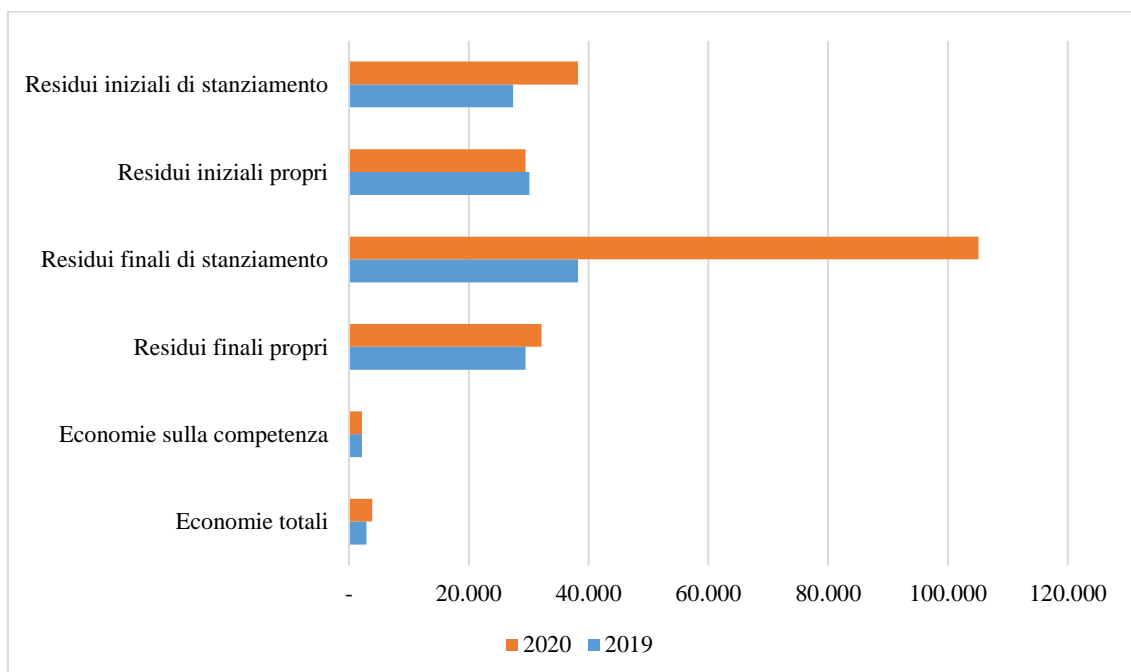
Cfr. Volume I, Tomo I, Tavole 5 e 5.1 - Le spese dello Stato

I RISULTATI DELLA GESTIONE – SPESA CORRENTE

(in milioni)



SPESA IN CONTO CAPITALE

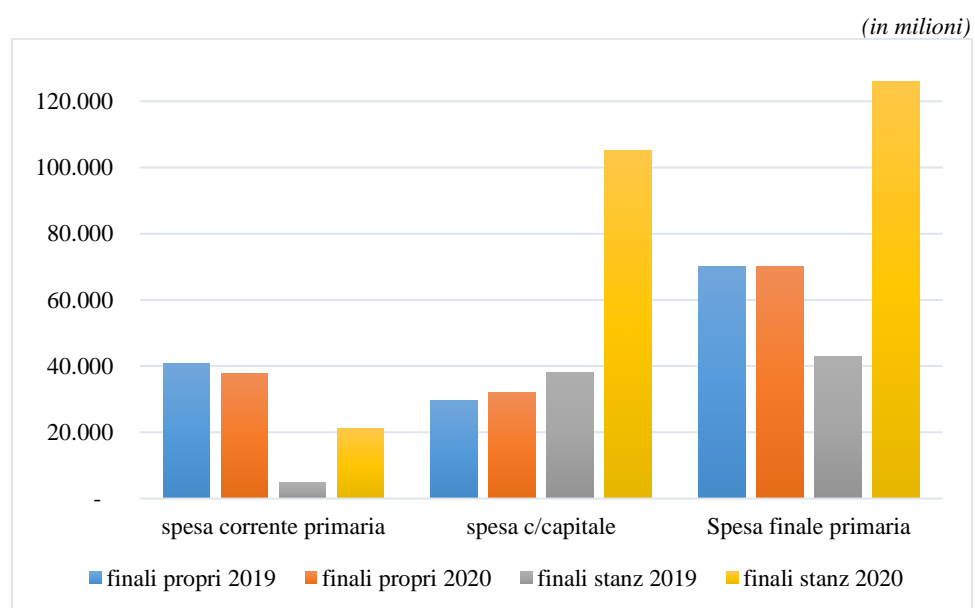


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS



GRAFICO 4

CONFRONTO DELLA COMPOSIZIONE DEI RESIDUI FINALI 2019 E 2020  
(RESIDUI FINALI PROPRI E RESIDUI FINALI DI STANZIAMENTO)



## 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				
		2019	2020	Sc % 2020/2019	2019	2020	Sc % 2020/2019		
<b>01. Redditi di lavoro dipendente</b>		<b>93.712,4</b>	<b>95.496,5</b>	<b>1,9</b>	<b>93.861,6</b>	<b>95.521,0</b>	<b>1,8</b>		
1	RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	1	Stipendi	52.635,8	52.294,4	-0,6	52.641,2	52.338,4	-0,6
	2	Lavoro straordinario	1.332,6	1.642,7	23,3	1.349,8	1.639,5	21,5	
	3	Fondo unico amministrazione	1.718,1	1.920,1	11,8	1.744,1	1.929,8	10,7	
	4	Incentivi per l'offerta formativa	16,5	15,9	-3,3	16,5	15,9	-3,4	
	5	Altri compensi al personale	2.557,8	2.781,3	8,7	2.556,5	2.777,7	8,7	
	6	Lavoro a tempo determinato	4.390,3	5.387,7	22,7	4.427,8	5.357,6	21	
	<b>Totale retribuzioni lorde in denaro</b>		<b>62.651,0</b>	<b>64.042,1</b>	<b>2,2</b>	<b>62.735,9</b>	<b>64.058,9</b>	<b>2,1</b>	
2	RETRIBUZIONI IN NATURA	1	Buoni pasto	94,3	85,6	-9,3	101,8	80,7	-20,7
	2	Mense	335,4	339,4	1,2	325,6	325,7	0	
	3	Vestiario	40,8	104	154,8	69,7	111,4	59,9	
	4	Altre	196,9	178,4	-9,4	212,2	178,1	-16,1	
	<b>Totale retribuzioni in natura</b>		<b>667,4</b>	<b>707,4</b>	<b>6</b>	<b>709,3</b>	<b>695,9</b>	<b>-1,9</b>	
3	CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	29.479,8	29.875,2	1,3	29.501,3	29.895,0	1,3
	<b>Totale Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro</b>		<b>29.479,8</b>	<b>29.875,2</b>	<b>1,3</b>	<b>29.501,3</b>	<b>29.895,0</b>	<b>1,3</b>	
4	CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	914,2	871,8	-4,6	915	871,1	-4,8
	<b>Totale contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro</b>		<b>914,2</b>	<b>871,8</b>	<b>-4,6</b>	<b>915</b>	<b>871,1</b>	<b>-4,8</b>	
<b>03. Imposte pagate sulla produzione</b>		<b>5.168,5</b>	<b>5.281,2</b>	<b>2,2</b>	<b>5.175,8</b>	<b>5.284,8</b>	<b>2,1</b>		
1	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1	Imposte pagate sulla produzione	5.168,5	5.281,2	2,2	5.175,8	5.284,8	2,1
	<b>Totale imposta pagate sulla produzione</b>		<b>5.168,5</b>	<b>5.281,2</b>	<b>2,2</b>	<b>5.175,8</b>	<b>5.284,8</b>	<b>2,1</b>	
<b>Spesa per redditi e imposte pagate sulla produzione</b>		<b>98.881,0</b>	<b>100.777,7</b>	<b>1,9</b>	<b>99.037,4</b>	<b>100.805,8</b>	<b>1,8</b>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 25 - 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		
			2019	2020	sc % 2020/2019	2019	2020	sc % 2020/2019
1	ACQUISTO DI BENI	1 Beni di consumo	1.264,7	1.704,5	34,8	1.409,3	1.692,0	20,1
		2 Pubblicazioni periodiche	12,4	12,4	-0,4	14,7	13,5	-8,2
		3 Armi e materiale bellico per usi militari	59,9	151,1	152,4	86,2	159,6	85,3
		<b>Totale acquisto di beni</b>	<b>1.337,0</b>	<b>1.868,0</b>	<b>39,7</b>	<b>1.510,1</b>	<b>1.865,1</b>	<b>23,5</b>
2	ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI	1 Noleggi, locazioni e leasing operativo	832,3	876,9	5,4	857,9	872,6	1,7
		2 Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.023,2	1.273,2	24,4	1.230,5	1.323,4	7,5
		3 Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	947,2	1.049,9	10,8	950,7	1.014,4	6,7
		4 Spese postali e valori bollati	51,4	32,7	-36,3	50,7	27,5	-45,7
		5 Corsi di formazione	543,7	598,2	10,0	453	541	19,4
		6 Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	46,1	70,7	53,3	39,3	62,6	59,3
		7 Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	53,1	70,9	33,4	61,5	68,7	11,8
		8 Commissioni, comitati, consigli	78,6	98,2	24,9	111,4	95,7	-14,1
		9 Compensi per incarichi continuativi	154,9	136,1	-12,1	146,4	120,1	-18
		10 Studi, consulenze, indagini	53,6	60,1	12,0	73,6	66,6	-9,5
		11 Aggi di riscossione	2.408,2	2.692,1	11,8	3.126,3	2.691,4	-13,9
		12 Commissioni su titoli	758,7	903,6	19,1	914,7	903,9	-1,2
		13 Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	311	295,2	-5,1	314,2	276,9	-11,9
		14 Altri servizi	3.407,5	3.505,4	2,9	3.562,9	3.475,5	-2,5
		15 Canoni FIP	128,4	130,2	1,4	130,9	121,6	-7,1
	<b>Totale acquisto di servizi effettivi</b>	<b>10.798,1</b>	<b>11.793,4</b>	<b>9,2</b>	<b>12.023,9</b>	<b>11.661,9</b>	<b>-3</b>	
<b>Spesa per Consumi intermedi</b>			<b>12.135,1</b>	<b>13.661,4</b>	<b>12,6</b>	<b>13.534,1</b>	<b>13.527,0</b>	<b>-0,1</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 26 - Le spese dello Stato

## CONSUMI INTERMEDI E INVESTIMENTI FISSI LORDI: MODALITÀ DI ACQUISTO – COMPOSIZIONE

(in percentuale)

Modalità di acquisizione	Categoria II		Categoria XXI	
	Consumi intermedi*		Investimenti fissi lordi	
	Impegni 2019	Impegni 2020	Impegni 2019	Impegni 2020
<b>Totale acquisti extra CONSIP</b>	<b>54,51</b>	<b>45,66</b>	<b>66,76</b>	<b>49,18</b>
di cui				
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	27,20	27,11	36,53	55,03
<i>Affidamento diretto</i>	33,66	54,19	52,36	23,09
<i>Procedura competitiva con negoziazione</i>	2,79	4,14	0,75	3,41
<i>Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara</i>	35,92	14,55	10,27	18,47
<i>Partenariato per l'innovazione</i>	0,01	0,00	0,00	-
<i>Dialogo competitivo</i>	0,42	0,00	0,09	-
<b>Totale acquisti tramite CONSIP</b>	<b>45,49</b>	<b>54,34</b>	<b>33,24</b>	<b>50,82</b>
di cui				
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	67,23	54,93	43,19	41,63
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	29,04	38,93	33,72	42,91
<i>Sistema dinamico di acquisizione</i>	3,74	6,14	23,08	15,46
<b>Totale</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

\*Sono state escluse dall'analisi le voci non direttamente riferibili ai beni ed ai servizi; si tratta delle spese di cui alle categorie economiche: Commissioni, Comitati e Consigli (Ce3-8), Aggi di riscossione (11), Commissioni su titoli (12), Indennità di missione e rimborsi spese viaggi (13), Altri servizi (14) e Canoni FIP (15). Nel 2019, tale aggregato ammonta a oltre 6,4 miliardi (7,2 nel 2018), di cui oltre 3 miliardi rappresentati dagli aggi di riscossione.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 43 - Le spese dello Stato

AMMINISTRAZIONE STATALE - INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI  
DATI DA RENDICONTO

Amministrazione	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali (giorni)				
	2016	2017	2018	2019	2020
Economia e delle finanze	21,1	7,4	11,4	0,5	5,5
Sviluppo economico	29,4	20,8	-1,0	2,0	8,4
Lavoro e politiche sociali	8,0	41,3	18,6	11,5	10,4
Giustizia	26,3	35,3	27,4	18,8	14,0
Affari esteri e cooperazione internazionale	-13,6	-13,8	-19,7	-2,9	-20,3
Istruzione, Università e ricerca	0,7	14,3	7,7	-2,2	-7,3
Interno	45,1	49,6	60,9	72,2	62,3
Ambiente, tutela del territorio e mare	25,4	17,1	0,5	-19,3	-17,0
Infrastrutture e trasporti	12,0	25,7	12,5	40,3	29,7
Difesa	12,9	83,2	84,1	47,8	36,3
Politiche agricole e forestali	15,6	7,6	32,8	-4,0	17,5
Beni, attività culturali e turismo	20,7	27,9	28,1	-1,8	20,6
Salute	11,4	33,4	20,8	11,4	8,9

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per gli anni 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 46 - Le spese dello Stato

## LA SPESA DELLO STATO PER INVESTIMENTI

(in milioni)

Categorie di spesa	stanziamenti definitivi competenza	impegni totali	pagamenti totali	residui finali propri	residui finali di stanziamento	somme da riscrivere ex art. 30, c.2, l. 196/2009
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (a)	7.014,9	4.448,8	5.104,0	3.469,0	3.265,7	782,5
Contributi agli investimenti (b)	3.185,8	2.885,3	4.252,8	7.255,0	636,6	381,9
<b>Totale spesa per investimenti (a+b)</b>	<b>10.200,7</b>	<b>7.334,1</b>	<b>9.356,8</b>	<b>10.724,0</b>	<b>3.902,3</b>	<b>1.164,1</b>
<b>Totale spesa c/capitale</b>	<b>52.041,7</b>	<b>38.341,8</b>	<b>38.923,1</b>	<b>29.506,0</b>	<b>38.232,0</b>	<b>2.348,7</b>
<i>inc % spesa per investimenti/spesa conto capitale</i>	<i>19,6</i>	<i>19,1</i>	<i>24,0</i>	<i>36,3</i>	<i>10,2</i>	<i>46,3</i>
			e.f. 2020			
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (a)	8.613,5	6.536,1	6.322,6	3.662,5	3.652,2	1.530,7
Contributi agli investimenti (b)	8.987,0	5.475,6	7.006,8	5.723,8	3.816,1	0,0
<b>Totale spesa per investimenti (a+b)</b>	<b>17.600,5</b>	<b>12.011,7</b>	<b>13.329,4</b>	<b>9.386,3</b>	<b>7.468,3</b>	<b>1.530,7</b>
<b>Totale spesa c/capitale</b>	<b>171.391,9</b>	<b>100.672,3</b>	<b>98.006,3</b>	<b>32.137,0</b>	<b>105.104,9</b>	<b>2.747,0</b>
<i>inc % spesa per investimenti/spesa conto capitale</i>	<i>10,3</i>	<i>11,9</i>	<i>13,6</i>	<i>29,2</i>	<i>7,1</i>	<i>55,7</i>
			var % 2020/2019			
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	22,8	46,9	23,9	5,6	11,8	95,6
Contributi agli investimenti	182,1	89,8	64,8	-21,1	499,5	-100
<b>Totale spesa per investimenti</b>	<b>72,5</b>	<b>63,8</b>	<b>42,5</b>	<b>-12,5</b>	<b>91,4</b>	<b>367,9</b>

Legenda: per i contributi agli investimenti sono stati selezionati i seguenti capitoli del MEF (7122,7123,7124) e del MIT (7002,7160,7164,7381,7499,7513,7542,7137,7425,7430,7431,7310,7515,7516,7518,7540)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 53 - Le spese dello Stato

 RIPARTIZIONE DEI FONDI INVESTIMENTI\* PER CATEGORIA ECONOMICA  
 (STANZIAMENTI DEFINITIVI)

(in milioni)

categoria economica	2017	2018	2019	2020
Investimenti fissi lordi	214	820	1.671	2.390
Contributi agli investimenti ad AA.PP.	568	1.219	2.001	1.807
Contributi agli investimenti a imprese	245	599	774	825
Altri trasferimenti	20	70	274	351
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.046</b>	<b>2.708</b>	<b>4.720</b>	<b>5.373</b>

\* Fondo art. 1, comma 140, l. 232/2016 e art. 1, comma 1072, l. 205/2017, Fondo art. 1, comma 95, l. 145/2018

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 57 - Le spese dello Stato

TAVOLA 24

## STANZIAMENTI DEFINITIVI E PIANI GESTIONALI PER GRADO DI ADERENZA AL GOAL/TARGET

*(in milioni)*


































Goals	Riconducibili in modo indiretto al target (1)		Riconducibili in modo diretto al target (2)		Totale	
	Numero PG	Stanziamiento definitivo	Numero PG	Stanziamiento definitivo	Numero PG	Stanziamiento definitivo
1 - Sconfiggere la povertà	35	1.460	25	11.049	60	12.509
2 - Sconfiggere la fame	3	26	5	998	8	1.024
3 - Salute e benessere	84	1.564	67	88.156	151	89.720
4 - Istruzione di qualità	69	8.787	87	2.772	156	11.558
5 - Parità di genere	7	619	9	2.473	16	3.092
6 - Acqua pulita e servizi igienico-sanitari	14	64	32	484	46	548
7 - Energia pulita e accessibile	21	1.753	18	366	39	2.119
8 - Lavoro dignitoso e crescita economica	263	43.346	140	45.638	403	88.984
9 - Imprese, innovazione e infrastrutture	165	10.655	285	20.873	450	31.527
10 - Ridurre le disuguaglianze	128	33.367	147	120.028	275	153.394
11 - Città e comunità sostenibili	370	7.934	271	8.068	641	16.002
12 - Consumo e produzione responsabili	15	26	10	657	25	683
13 - Lotta contro il cambiamento climatico	22	689	32	608	54	1.297
14 - Vita sott'Acqua	18	3	14	57	32	60
15 - Vita sulla terra	60	1.051	82	375	142	1.426
16 - Pace, giustizia e istituzioni solide	281	54.648	31	513	312	55.161
17 - Partnership per gli obiettivi	13	1.229			13	1.229
<b>Totale</b>	<b>1.568</b>	<b>167.222</b>	<b>1.255</b>	<b>303.111</b>	<b>2.823</b>	<b>470.333</b>
	%					
Goals	Numero PG	Stanziamiento definitivo	Numero PG	Stanziamiento definitivo	Numero PG	Stanziamiento definitivo
1 - Sconfiggere la povertà	2,2	0,9	2,0	3,6	2,1	2,7
2 - Sconfiggere la fame	0,2	0,0	0,4	0,3	0,3	0,2
3 - Salute e benessere	5,4	0,9	5,3	29,1	5,3	19,1
4 - Istruzione di qualità	4,4	5,3	6,9	0,9	5,5	2,5
5 - Parità di genere	0,4	0,4	0,7	0,8	0,6	0,7
6 - Acqua pulita e servizi igienico-sanitari	0,9	0,0	2,5	0,2	1,6	0,1
7 - Energia pulita e accessibile	1,3	1,0	1,4	0,1	1,4	0,5
8 - Lavoro dignitoso e crescita economica	16,8	25,9	11,2	15,1	14,3	18,9
9 - Imprese, innovazione e infrastrutture	10,5	6,4	22,7	6,9	15,9	6,7
10 - Ridurre le disuguaglianze	8,2	20,0	11,7	39,6	9,7	32,6
11 - Città e comunità sostenibili	23,6	4,7	21,6	2,7	22,7	3,4
12 - Consumo e produzione responsabili	1,0	0,0	0,8	0,2	0,9	0,1
13 - Lotta contro il cambiamento climatico	1,4	0,4	2,5	0,2	1,9	0,3
14 - Vita sott'Acqua	1,1	0,0	1,1	0,0	1,1	0,0
15 - Vita sulla terra	3,8	0,6	6,5	0,1	5,0	0,3
16 - Pace, giustizia e istituzioni solide	17,9	32,7	2,5	0,2	11,1	11,7
17 - Partnership per gli obiettivi	0,8	0,7			0,5	0,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 3 – L'Agenda 2030 e il Rendiconto dello Stato

RAPPORTO TRA STANZIAMENTO DEFINITIVO CLASSIFICO PER GOAL 7 TARGET  
E SPESA FINALE PRIMARIA PER MISSIONI

(in milioni)

Missioni	Stanziamiento definitivo (A)	Stanziamiento definitivo classificato (B)	(B)/(A) %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.357	267 	11,3
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	807	134 	16,6
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	150.512	142.413 	94,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	25.013	4.883 	19,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	24.489	3.235 	13,2
006.Giustizia	9.716	613 	6,3
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.418	385 	3,1
008.Soccorso civile	9.646	6.813 	70,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	2.073	1.748 	84,3
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	701	642 	91,6
011.Competitività e sviluppo delle imprese	135.762	53.963 	39,7
012.Regolazione dei mercati	48	5 	9,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	16.238	15.442 	95,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	7.437	7.042 	94,7
015.Comunicazioni	1.095	844 	77,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	1.122	1.079 	96,2
017.Ricerca e innovazione	4.130	3.899 	94,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.747	1.857 	67,6
019.Casa e assetto urbanistico	1.048	969 	92,5
020.Tutela della salute	3.046	2.803 	92,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	3.723	2.633 	70,7
022.Istruzione scolastica	51.098	2.480 	4,9
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.023	8.442 	93,6
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	46.594	46.355 	99,5
025.Politiche previdenziali	110.984	99.295 	89,5
026.Politiche per il lavoro	45.080	44.751 	99,3
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.905	2.832 	97,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.863	6.857 	99,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	97.889	3.139 	3,2
030.Giovani e sport	1.778	1.049 	59,0
031.Turismo	811	759 	93,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.391	478 	14,1
033.Fondi da ripartire	5.871	2.229 	38,0
034.Debito pubblico	4.040	0	
<b>Totale spesa primaria finale</b>	<b>800.456</b>	<b>470.333</b>	<b>58,8</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 5 – L'Agenda 2030 e il Rendiconto dello Stato



## SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER TITOLO\* - ANNI 2019-2020

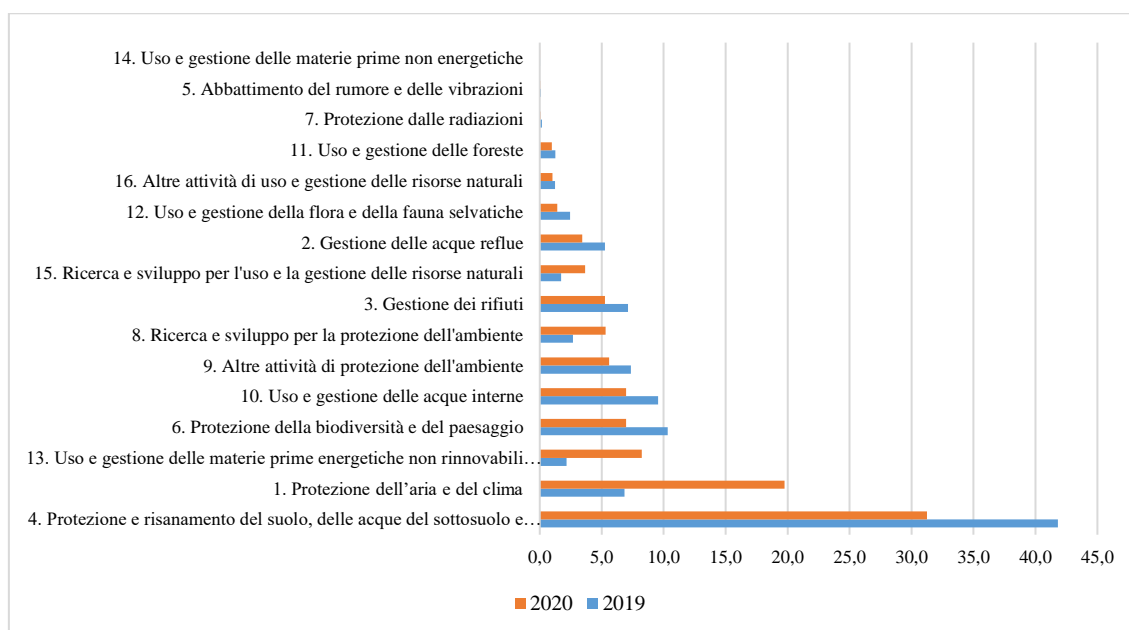
(in migliaia)

Settore ambientale	2019			2020			Var. % 2020/2019		
	spesa corrente	spesa in conto capitale	tot. Spesa	spesa corrente	spesa in conto capitale	tot. Spesa	spesa corrente	spesa in conto capitale	tot. Spesa
1. Protezione dell'aria e del clima	48.337	340.969	389.306	175.427	1.600.441	1.775.868	262,9	369,4	356,2
2. Gestione delle acque reflue	121.206	178.197	299.403	95.073	211.949	307.021	-21,6	18,9	2,5
3. Gestione dei rifiuti	90.836	313.980	404.816	58.701	415.417	474.118	-35,4	32,3	17,1
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	191.251	2.188.121	2.379.372	200.124	2.611.462	2.811.586	4,6	19,3	18,2
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	4.809	954	5.763	3.152	972	4.124	-34,5	1,8	-28,4
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	455.292	132.136	587.427	461.993	165.622	627.615	1,5	25,3	6,8
7. Protezione dalle radiazioni	6.670	2.502	9.172	5.935	2	5.938	-11,0	-99,9	-35,3
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	46.309	105.332	151.641	88.969	389.536	478.504	92,1	269,8	215,6
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	82.054	336.802	418.856	64.473	438.851	503.324	-21,4	30,3	20,2
10. Uso e gestione delle acque interne	27.001	516.812	543.813	16.775	609.211	625.986	-37,9	17,9	15,1
11. Uso e gestione delle foreste	62.129	9.967	72.096	63.888	24.358	88.246	2,8	144,4	22,4
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	124.564	14.599	139.164	111.107	16.817	127.924	-10,8	15,2	-8,1
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	33.704	88.636	122.341	33.745	706.665	740.409	0,1	697,3	505,2
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	1.466	0	1.466	1.722	0	1.722	17,4		17,4
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	36.155	61.406	97.561	37.012	292.699	329.711	2,4	376,7	238,0
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	14.539	54.867	69.406	15.735	76.309	92.044	8,2	39,1	32,6
<b>Totale</b>	<b>1.346.323</b>	<b>4.345.281</b>	<b>5.691.604</b>	<b>1.433.832</b>	<b>7.560.310</b>	<b>8.994.142</b>	<b>6,5</b>	<b>74,0</b>	<b>58,0</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2019 - 2020 (\*massa spendibile a consuntivo)

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 4 – L'Ecorendiconto

## SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE COMPOSIZIONE PERCENTUALE 2019-2020



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2019 - 2020

## ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

*(in miliardi)*

Anno	Attività finanziarie e non finanziarie	Variazione percentuale annua	Passività finanziarie	Variazione annuale passività (%)	Eccedenza passività	Variazione assoluta annua eccedenza di passività	Variazione percentuale annua eccedenza di passività
2010	836	6,34	2.280	3,09	1.444	18	1,3
2011	821	-1,79	2.344	2,81	1.523	79	5,47
2012	980	19,36	2.513	7,2	1.534	11	0,72
2013	999	21,7	2.561	9,3	1.562	28	2,6
2014	969	-3,05	2.660	3,9	1.692	130	8,3
2015	963	-0,6	2.721	2,2	1.758	66	3,95
2016	987	2,53	2.785	2,35	1.798	40	2,25
2017	947	-4,15	2.823	1,3	1.875	77	4,3
2018	976	2,98	2.879	2	1.903	27,5	1,46
2019	982	0,61	2.898	0,66	1.916	13	0,68
<b>2020</b>	<b>1.004</b>	<b>2,24</b>	<b>3.219</b>	<b>11,07</b>	<b>2.215</b>	<b>299</b>	<b>15,6</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2 - La gestione del patrimonio

## LA SPESA FINALE\* DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE

## STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Amministrazione	Stanzamenti iniziali				stanziamenti definitivi			
	2019	2020	var %	% Comp. 2020	2019	2020	var %	% Comp. 2020
Economia e finanze	205.456	211.395	2,9	42,2	198.281	247.384	24,8	39,8
Sviluppo economico	4.140	5.030	21,5	1,0	5.846	15.091	158,2	2,4
Lavoro e politiche sociali	134.462	142.549	6,0	28,4	134.520	189.851	41,1	30,6
Giustizia	8.581	8.901	3,7	1,8	9.116	9.391	3,0	1,5
Affari esteri e della cooperazione internazionale	3.013	2.978	-1,1	0,6	3.230	4.262	31,9	0,7
Istruzione, università e ricerca	59.500	60.037	0,9	12,0	61.212	63.152	3,2	10,2
Interno	24.688	25.592	3,7	5,1	27.831	36.103	29,7	5,8
Ambiente e tutela del territorio e del mare	827	1.020	23,3	0,2	984	1.748	77,5	0,3
Infrastrutture e trasporti	12.207	15.762	29,1	3,1	12.752	18.210	42,8	2,9
Difesa	21.028	22.538	7,2	4,5	23.173	25.583	10,4	4,1
Politiche agricole alimentari e forestali	909	1.112	22,3	0,2	1.102	2.098	90,3	0,3
Beni e attività culturali e turismo	2.762	2.482	-10,1	0,5	2.843	4.662	64,0	0,8
Salute	1.626	1.783	9,6	0,4	2.083	3.584	72,0	0,6
<b>Spesa finale primaria*</b>	<b>479.198</b>	<b>501.176</b>	<b>4,6</b>	<b>100,0</b>	<b>482.973</b>	<b>621.121</b>	<b>28,6</b>	<b>100,0</b>

## IMPEGNI LORDI, TOTALI E PAGAMENTI TOTALI

(in milioni)

Amministrazione	impegni lordi				impegni totali				pagamenti totali			
	2019	2020	var %	% comp. 2020	2019	2020	var %	% comp. 2020	2019	2020	var %	% comp. 2020
Economia e finanze	195.235	244.220	25,1	82,4	185.463	230.726	24,4	87,5	198.884	231.677	16,5	79,8
Sviluppo economico	5.326	14.786	177,6	583,2	5.237	13.451	156,8	562,5	4.856	13.450	177,0	856,1
Lavoro e politiche sociali	116.722	173.079	48,3	158,5	116.513	166.849	43,2	154,9	121.401	157.645	29,9	144,4
Giustizia	8.390	8.247	-1,7	-5,6	8.181	8.342	2,0	7,0	8.378	8.272	-1,3	-6,1
Affari esteri e della cooperazione internazionale	3.074	4.138	34,6	113,6	2.909	3.992	37,2	133,5	3.045	3.796	24,7	119,4
Istruzione, università e ricerca	60.702	62.839	3,5	11,6	60.337	62.666	3,9	13,8	60.226	62.335	3,5	16,9
Interno	27.061	35.379	30,7	100,9	26.528	34.593	30,4	109,0	25.997	33.626	29,3	142,0
Ambiente e tutela del territorio e del mare	924	1.699	84,0	275,6	1.029	1.600	55,5	198,9	924	1.414	53,1	256,9
Infrastrutture e trasporti	12.229	17.929	46,6	153,0	11.108	12.935	16,5	59,0	10.763	12.937	20,2	97,7
Difesa	22.661	25.011	10,4	34,1	22.381	24.967	11,6	41,4	23.398	25.220	7,8	37,7
Politiche agricole alimentari e forestali	907	2.003	120,9	396,7	757	1.958	158,6	568,9	912	1.891	107,4	519,5
Beni e attività culturali e turismo	2.675	4.517	68,9	226,1	2.198	3.153	43,5	155,9	2.157	2.746	27,3	132,0
Salute	1.879	3.385	80,2	263,2	1.920	3.295	71,6	256,7	1.735	3.310	90,8	439,2
<b>Spesa finale primaria*</b>	<b>457.784</b>	<b>597.232</b>	<b>30,5</b>	<b>100,0</b>	<b>444.560</b>	<b>568.526</b>	<b>27,9</b>	<b>100,0</b>	<b>462.675</b>	<b>558.320</b>	<b>20,7</b>	<b>100,0</b>

\* I dati utilizzati per le analisi fanno riferimento al Rendiconto 2020 nell'ambito del quale si è data evidenza della spesa finale primaria (al netto delle categorie economiche relative agli interessi passivi e redditi da capitale, 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 2019 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2020

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS