



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2022

Comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato
della Repubblica italiana il 28 giugno 2023 (documento XIV, n. 1)

VOLUME I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2022

TOMO I





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2022

Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della
Repubblica italiana il 28 giugno 2023 (documento XIV, n. 1)

VOLUME I
I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2022
Tomo I



La presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati del Sistema informativo integrato RGS – Corte dei conti.
La mancata coincidenza di alcuni dati contabili con i corrispondenti dati ufficiali, può essere imputata agli effetti degli arrotondamenti, resi necessari per esigenze di chiara prospettazione

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

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2022

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

- ***Decisione*** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2022
- ***Sintesi*** sui risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa
- ***Volume I - I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO***

Tomo I

Premessa

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

- Le entrate dello Stato
- Le spese dello Stato
- La gestione del patrimonio
- L'Ecorendiconto

Tomo II

Premessa

L'ORDINAMENTO CONTABILE

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORO, SERVIZI E FORNITURE

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

- ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2022 PER AMMINISTRAZIONE***

Tomo I

Premessa

- Presidenza del Consiglio dei ministri
- Ministero dell'economia e delle finanze
- Ministero delle imprese e del *made in Italy* (già Ministero dello sviluppo economico)
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- Ministero della giustizia
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
- Ministero dell'istruzione e del merito (già Ministero dell'istruzione)
- Ministero dell'interno

Tomo II

- Ministero dell'ambiente e sicurezza energetica (già Ministero della transizione ecologica)
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili)
- Ministero dell'università e della ricerca
- Ministero della difesa
- Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (già Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali)
- Ministero della cultura
- Ministero della salute
- Ministero del turismo

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

Tomo I

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

Tomo II

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

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

INDICE

Volume I -Tomo I I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

	Pag.
Premessa	
IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA	1
Premessa	1
I principali indicatori finanziari nel 2022: valori programmatici e risultati	4
Il raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità nazionale	5
Il conto dello Stato per il 2022 secondo il Sistema europeo dei conti (SEC)	9
Lo Stato nel confronto con i conti degli altri sottosettori istituzionali	10
I RISULTATI DELL'ESERCIZIO	13
<i>Le entrate dello Stato</i>	13
Considerazioni generali di sintesi	14
La gestione delle entrate dello Stato nel 2022	18
L'attività di accertamento e di controllo tributario	48
Analisi specifiche e principali criticità emerse	157
<i>Le spese dello Stato</i>	217
Considerazioni di sintesi	217
Le spese dello Stato nel 2022	227
Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati	281
<i>La gestione del patrimonio</i>	327
Premessa metodologica	328
Conto generale del patrimonio dello Stato	334
Attività e passività finanziarie	336
Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte	391
Allegati	435
<i>L'Ecorendiconto</i>	445
Considerazioni di sintesi	445
Campo di osservazione, definizioni e classificazioni	446
Le risorse finanziarie destinate alla spesa primaria ambientale per settori di intervento	447
La gestione della spesa primaria ambientale e il confronto con il bilancio dello Stato	453

Premessa

1.

Ai sensi dell'art. 100, secondo comma della Costituzione, la Corte dei conti "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito". Alla luce di tale disposizione il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la connessa Relazione rappresentano gli strumenti mediante i quali la Corte assolve al compito di dare al Parlamento una conoscenza e una valutazione più ampia possibile dei conti della finanza pubblica, oltre ai profili di regolarità, nonché di segnalare alle amministrazioni i progressi registrati, i traguardi raggiunti della programmazione annuale e le aree di attività che meritano un maggior impegno o l'individuazione di misure correttive.

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2022 espone i risultati conseguiti con l'impiego delle risorse del bilancio dello Stato tenendo conto degli esiti derivanti dall'intero ciclo dei controlli e, quindi, anche di quelli del controllo di legittimità e del controllo sulla gestione. Ci si è, inoltre, basati sulle valutazioni espresse in tutti i documenti approvati dalle Sezioni Riunite in sede di controllo: il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le Relazioni trimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, le Relazioni sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, i testi predisposti per le Audizioni in Parlamento del Presidente della Corte di conti e le attività di certificazioni dei contratti pubblici.

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

L'impianto della Relazione conferma l'impostazione dell'esercizio precedente, per cogliere le caratteristiche della gestione del 2022 che, a fronte della graduale riduzione delle necessità che si erano poste con la crisi sanitaria, è stata chiamata a rispondere alle nuove esigenze derivate dall'acutizzarsi della crisi energetica e dalle tensioni sui mercati legate al conflitto in corso in Europa. Ciò in una fase caratterizzata dal forte impegno per una piena attuazione delle riforme e dei potenziamenti infrastrutturali previsti con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre che ancora dal riassorbimento delle eredità negative lasciate dalla crisi sanitaria. Le conseguenze socioeconomiche di tale nuovo quadro hanno condizionato in misura rilevante le attività delle amministrazioni e hanno richiesto l'adozione di misure eccezionali che hanno determinato un rilevante impatto sulla dimensione della spesa e sulla relativa allocazione in bilancio, incidendo 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 2022 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

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

Il primo volume prosegue con l'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2022 (Conto del bilancio e Conto del patrimonio), con riguardo ai diversi momenti contabili.

Vengono esaminati gli andamenti generali dell'Entrata, con una particolare attenzione all'assetto del prelievo, alle principali criticità riscontrate e all'attività di controllo tributario svolta nel 2022; attività che ha ripreso appieno il proprio operare dopo i rallentamenti dovuti all'emergenza sanitaria e che si confrontano oggi con nuove esigenze.

Anche nel valutare gli andamenti relativi alla Spesa, distinta per voci di classificazione economica e per articolazioni funzionali ("missioni" e "programmi"), è stato necessario tener conto del nuovo quadro per valutare le risposte date con la gestione di bilancio alle crescenti esigenze finanziarie e, al contempo, alla necessità di ricondurne la dinamica su un sentiero coerente con un percorso di riduzione del debito. Attraverso una ricostruzione puntuale dei capitoli e dei piani gestionali su cui le nuove esigenze hanno comportato innesti di risorse finanziarie, si è voluto mantenere l'attenzione sulla tempestività e la coerenza degli interventi. Ciò ha permesso poi, nel confronto tra le previsioni definitive del 2021 e del 2022, come pure nell'esame degli andamenti gestionali, di tener conto dell'impatto di tali misure sulle dimensioni della spesa statale.

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

A partire dal 2021, il bilancio dello Stato consente una prima lettura dell'andamento delle risorse, e della relativa realizzazione, legate ai progetti del Fondo complementare nazionale, con un conseguente esame dei risultati gestionali.

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

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

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 esamina la spesa primaria ambientale rappresentata nell'Ecorendiconto.

Ai profili contabili e organizzativi sono stati dedicati i capitoli concernenti "L'ordinamento contabile", relativo al complesso processo di attuazione della legge di contabilità n. 196 del 2009, insieme alle linee evolutive generali della contabilità pubblica.

Nella lettura dei risultati contabili va tenuto conto che, anche nel 2022 è proseguita l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste in materia di 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).

In un apposito allegato al Documento di economia e finanza, il Ministero dell'economia e delle finanze dà conto dei diversi adempimenti connessi alla riforma del bilancio dello Stato. Dal 2023, le scritture di contabilità integrata e di contabilità economico-patrimoniale cesseranno di assumere carattere sperimentale; l'avvenuto aggiornamento del piano dei conti e la conclusione della sperimentazione hanno dunque reso necessaria nel 2022 una revisione della classificazione economica delle entrate e delle spese al fine di garantire il massimo raccordo con il piano dei conti stesso ed assicurare, quindi, una migliore integrazione tra le scritture di contabilità

finanziaria e quelle di contabilità economico-patrimoniale. Ciò consente di consolidare e monitorare, nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione, i dati contabili di bilancio dello Stato garantendo una maggiore tracciabilità e trasparenza delle informazioni nelle varie fasi della rappresentazione contabile.

Nel capitolo “L’organizzazione e il personale”, nel quale, oltre ad esaminare gli aspetti ordinamentali e di spesa attinenti all’esercizio finanziario 2022, è stato illustrato l’attuale assetto organizzativo delle diverse amministrazioni, anche alla luce delle innovazioni nel numero e denominazioni di taluni ministeri. Una particolare attenzione viene riservata alle tematiche legate alla necessità di migliorare la capacità amministrativa del settore pubblico italiano, elevando le competenze del capitale umano e proseguendo nel processo di rafforzamento complessivo dell’efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, anche al fine di aumentare la capacità dell’Italia di attrarre investimenti stranieri e favorire la crescita economica.

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

Nel capitolo concernente “I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture” si fornisce una panoramica sulle criticità osservate nella normativa di riferimento, caratterizzata da un eccessivo grado di stratificazione, nonché sugli interventi normativi diretti a un incremento degli affidamenti pubblici, visti come strumento di ripresa post- pandemica. Ciò anche per le finalità proprie del PNRR, di cui l’intervento sul mercato dei contratti pubblici costituisce una delle riforme cosiddette abilitanti, cioè una misura volta a garantire l’attuazione del Piano e a migliorare la competitività del Paese. Una riforma complessiva del Codice dei contratti pubblici, attuata con il decreto legislativo n. 36 del 2023, e del quadro normativo ad esso collegato, è perseguita in chiave strumentale rispetto all’attuazione del PNRR, sul presupposto che l’intervento codicistico possa consentire un’accelerazione dell’attività di realizzazione delle opere pubbliche previste dal Piano.

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

2.

Il secondo volume è dedicato alla verifica e alla valutazione dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato focalizzata sui risultati ottenuti nella gestione dei principali programmi. Anche nella Relazione per il 2022 la modalità di esposizione delle valutazioni è volta a valorizzare gli elementi essenziali relativi alla realizzazione delle misure previste e al coerente impiego delle risorse, tenendo conto delle modalità di attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico, nella manovra finanziaria, in leggi di settore nonché nei provvedimenti emergenziali emanati nel 2022 e in quelli del 2021 con effetti sull’esercizio di rendicontazione.

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

Le singole relazioni sui Ministeri si concludono con uno sguardo sulle risorse stanziati per il 2023 per una lettura comparata delle decisioni di bilancio riferite ai due esercizi.

3.

Il terzo volume riguarda la verifica dell'affidabilità dei dati del Rendiconto, sia per le entrate che per la spesa. Per le prime, l'analisi viene svolta in riferimento alle entrate finali dello Stato, distinte per titoli e capitoli, prendendo in esame i dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e raffrontandoli con il consuntivo dell'Entrata; ciò anche al fine di porre in evidenza anomalie ed incoerenze, anche con riguardo alle rappresentazioni contabili contenute negli allegati relativi ai residui da versare e da riscuotere.

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

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

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

Premessa

- 1. I principali indicatori finanziari nel 2022: valori programmatici e risultati**
- 2. Il raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità nazionale**
- 3. Il Conto dello Stato per il 2022 secondo il Sistema Europeo dei Conti (SEC)**
- 4. Lo Stato nel confronto con i conti degli altri sottosettori istituzionali**

Premessa

I conti dello Stato – oggetto di questa Relazione – rappresentano la componente di maggior peso nel più generale quadro di finanza pubblica; che, tuttavia, comprende anche i conti di altre amministrazioni, centrali e locali.

È a tale più vasto quadro che si fa necessariamente riferimento tanto al momento della fissazione di obiettivi programmatici di finanza pubblica (come nel Documento di economia e finanza e nella Nota di aggiornamento del DEF) quanto in occasione delle verifiche dei risultati conseguiti a consuntivo.

Nel contesto europeo di regole intese a vigilare sulla condotta economico-finanziaria dei paesi membri, il quadro di finanza pubblica ha assunto il rilievo di uno strumento di controllo fondamentale. Ma, al fine di consentire una piena confrontabilità dei conti dei diversi paesi, è stata necessaria l'adozione di criteri concordati ed uniformi di costruzione dei conti.

Il Sistema Europeo dei Conti (SEC) risponde a tale esigenza, imponendo l'applicazione di regole standardizzate per la rappresentazione della finanza pubblica dei paesi membri secondo i principi della "contabilità nazionale".

Si tratta di una rappresentazione che, tuttavia, richiede l'adozione di criteri contabili per vari aspetti assai difforni da quelli alla base dei bilanci finanziari delle unità istituzionali che compongono l'intero quadro di finanza pubblica. Complesse operazioni sia di riclassificazione di entrate e spese di bilancio che di trasformazione dei dati finanziari in dati economici permettono agli Istituti nazionali di statistica di costruire il Conto economico delle Amministrazioni pubbliche, l'aggregato di finanza pubblica più completo, comprendendo tutte le Amministrazioni classificate come "pubbliche" (lo Stato, le altre Amministrazioni centrali, le Amministrazioni locali e gli Enti di previdenza). Un insieme che è soggetto a frequenti aggiornamenti e che, nel caso dell'Italia, si compone al momento di poco meno di 10 mila unità istituzionali.

Nel presente capitolo, dopo aver sinteticamente esposto l'andamento più generale dei conti pubblici in Italia nel 2022, si illustrano gli elementi principali del raccordo tra Rendiconto e Conto economico dello Stato; un raccordo che, sia nella fase di costruzione del bilancio di previsione che in fase di consuntivo, impegna annualmente ISTAT e Ragioneria Generale dello Stato.

Il lavoro congiunto delle due istituzioni, condotto appositamente anche in vista del giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, consente alla Corte di disporre dei consuntivi del bilancio dello Stato nelle due diverse rappresentazioni: quella della contabilità finanziaria (con il Rendiconto sottoposto a parificazione) e quella della contabilità economica (con la pubblicazione del Conto economico dello Stato).

Esaminando in modo sintetico il Conto economico delle Amministrazioni pubbliche per il 2022 (Tavola 1), si osserva, in primo luogo, un miglioramento dell'indebitamento netto (il principale saldo di riferimento anche in sede di verifiche europee), che scende di un punto percentuale sul Pil rispetto al 2021 (dal 9,0 all'8,0 per cento), per effetto di un aumento dell'incidenza delle entrate e una riduzione di quella delle spese, entrambe dell'ordine di mezzo punto percentuale sul Pil. Ancora più marcata è la riduzione del saldo primario, che nel 2022 scende di quasi 2 punti percentuali di Pil (- 3,6 contro - 5,5 per cento sul Pil nel 2021).

TAVOLA 1

IL CONTO DELLA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE 2020-2022

	Risultati						variazioni	
	In milioni			in % di PIL			%	
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2021-2020	2022-2021
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	173.160	176.752	186.916	10,4	9,9	9,8	2,1	5,8
Consumi intermedi	149.016	158.083	166.014	9	8,8	8,7	6,1	5,0
Prestazioni sociali in denaro	399.172	397.876	406.921	24	22,3	21,3	-0,3	2,3
Pensioni	281.443	286.271	296.998	16,9	16,0	15,6	1,7	3,7
Altre prestazioni sociali	117.729	111.605	109.923	7,1	6,2	5,8	-5,2	-1,5
Altre uscite correnti	75.971	81.644	95.562	4,6	4,6	5,0	7,5	17,0
Totale spese correnti netto								
interessi	797.319	814.355	855.413	48	45,6	44,8	2,1	5,0
Interessi passivi	57.309	63.693	83.206	3,5	3,6	4,4	11,1	30,6
Totale spese correnti	854.628	878.048	938.619	51,5	49,1	49,2	2,7	6,9
Investimenti fissi lordi	43.066	52.057	51.465	2,6	2,9	2,7	20,9	-1,1
Contributi agli investimenti	18.586	58.461	76.870	1,1	3,3	4,0	214,5	31,5
Altre spese in conto capitale	30.381	36.044	16.376	1,8	2,0	0,9	18,6	-54,6
Totale spese in conto capitale	92.033	146.562	144.711	5,5	8,2	7,6	59,2	-1,3
Totale spese	946.661	1.024.610	1.083.330	57	57,3	56,7	8,2	5,7
ENTRATE								
Tributarie	478.750	529.411	568.649	28,8	29,6	29,8	10,6	7,4
Imposte dirette	250.652	267.698	290.397	15,1	15,0	15,2	6,8	8,5
Imposte indirette	227.154	260.115	276.543	13,7	14,6	14,5	14,5	6,3
Imposte in conto capitale	944	1.598	1.709	0,1	0,1	0,1	69,3	6,9
Contributi sociali	229.686	246.062	261.004	13,8	13,8	13,7	7,1	6,1
Contributi sociali effettivi	225.505	241.495	256.932	13,6	13,5	13,5	7,1	6,4
Contributi sociali figurativi	4.181	4.567	4.072	0,3	0,3	0,2	9,2	-10,8
Altre entrate correnti	73.533	79.599	85.869	4,4	4,5	4,5	8,2	7,9
Totale entrate correnti	781.025	853.474	913.813	47	47,7	47,9	9,3	7,1
Altre entrate in conto capitale	4.309	8.328	15.908	0,3	0,5	0,8	93,3	91,0
Totale entrate	786.278	863.400	931.430	47,3	48,3	48,8	9,8	7,9
Pressione fiscale	42,7	43,4	43,5					
Saldo corrente	-73.603	-24.574	-24.806	-4,4	-1,4	-1,3	-66,6	0,9
Accreditam./Indebitamento netto	-160.383	-161.210	-151.900	-9,7	-9,0	-8,0	0,5	-5,8
Saldo primario	-103.074	-97.517	-68.694	-6,2	-5,5	-3,6	-5,4	-29,6
Pil nominale	1.661.020	1.787.675	1.909.154					

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Il miglioramento dei saldi resta, tuttavia, lontano dagli obiettivi fissati nei documenti programmatici (Programma di stabilità 2022, Nota di aggiornamento del DEF 2022 e Documento Programmatico di Bilancio 2023) che erano del 5,6 per cento e dell'1,5 per cento, rispettivamente per l'indebitamento netto e per il saldo primario.

Va, tuttavia, posto in evidenza che per il 2021 e, ancora di più, per il 2022 tali rilevanti scostamenti sono interamente attribuibili alle nuove regole contabili SEC aggiornate da Eurostat all'inizio del 2023 e applicate dall'ISTAT per la contabilizzazione di alcune agevolazioni edilizie ("Superbonus 110 per cento e "bonus Facciate"), che hanno comportato l'anticipazione al biennio 2021 e 2022 (in minima parte anche al 2020) degli effetti di tali misure sui saldi. L'adozione di un criterio di competenza economica e non di cassa nella contabilizzazione in esame ha infatti modificato il precedente profilo temporale delle ricordate agevolazioni, con un aggravio sull'indebitamento netto pari a 0,2 punti di Pil nel 2020, a 1,8 punti nel 2021 e 2,6 punti nel 2022.

Occorre in proposito qualche ulteriore chiarimento. Secondo le regole di contabilità nazionale, i criteri di registrazione e classificazione dei crediti d'imposta variano in relazione alla natura di crediti "pagabili" o "non pagabili". Ai primi appartengono quelle misure che non presentano limiti alla integrale fruizione del beneficio, essendo il credito trasferibile o utilizzabile con ampia flessibilità in compensazione. Tra i secondi rientrano quei crediti che possono essere utilizzati solo nei limiti della capienza fiscale del beneficiario, sussistendo limitazioni al regime di cessione o di utilizzo in compensazione. Sulla base dei recenti chiarimenti regolamentari di Eurostat, i crediti d'imposta derivanti dalle agevolazioni in materia edilizia nella forma dei Superbonus, in luogo della precedente soluzione della registrazione per cassa come "minori entrate", devono essere considerati crediti "pagabili" e conseguentemente essere registrati, secondo i criteri della competenza economica, come spesa (in particolare come contributi agli investimenti) per l'intero valore negli anni di maturazione del beneficio (2020, ma soprattutto 2021 e 2022) indipendentemente dal profilo temporale determinato dall'effettivo utilizzo delle agevolazioni. In assenza di tale revisione contabile, che ha concentrato in soli tre anni oltre 87 miliardi di maggiore spesa, l'indebitamento netto del 2022 sarebbe risultato pari al 5,4 per cento del Pil, vale a dire al di sotto dello stesso obiettivo (5,6 per cento) fissato nei documenti programmatici.

Come si vedrà più avanti, la questione dei superbonus, coinvolgendo esclusivamente l'attività dello Stato centrale, si riflette in misura rilevante sul confronto tra Rendiconto e Conto economico dello Stato, essendo il primo costruito sulla base dei criteri della contabilità finanziaria, che prevede il trattamento e la classificazione dei crediti di imposta nell'ambito delle entrate, secondo i principi della competenza giuridica e della cassa; e, invece, il secondo che risponde alle regole europee appena richiamate.

Guardando poi alle principali categorie di spese e di entrate, si può rilevare come nel 2022 si è interrotta la recuperata stabilizzazione dell'incidenza sul Pil della spesa per interessi. L'incremento è, infatti, risultato pari a poco meno di 20 miliardi rispetto al 2021, con un rapporto sul Pil salito al 4,4 per cento (3,6 nel 2021); un valore superiore a quelli sperimentati nell'intero arco temporale 2015-2021. La crescita è da ricondurre alla maggiore onerosità dei titoli indicizzati all'inflazione.

In considerazione del forte incremento della spesa per interessi, la richiamata importante contrazione dell'indebitamento netto è stata resa possibile dal consistente miglioramento del deficit primario (28,8 miliardi nel 2022), a sua volta per effetto di una rilevante crescita delle entrate (68 miliardi) solo in parte compensata dall'aumento della spesa primaria (39,2 miliardi).

Alla base della crescita delle entrate vi è, soprattutto, l'incremento del gettito tributario, sorretto dal favorevole andamento dell'economia e dall'accelerazione dell'inflazione, come confermato dai risultati conseguiti, in particolare, sul fronte dell'IVA.

Sul fronte della spesa primaria, l'aumento del 4,1 per cento rispetto al 2021 non ha impedito una riduzione dell'incidenza sul Pil di 1,4 punti percentuali: un risultato che merita di essere sottolineato a conferma di una fase di ripresa di controllo dopo le spinte necessitate anche dalle esigenze connesse alla lunga emergenza sanitaria.

Più in dettaglio, l'aumento di tale aggregato è per intero da imputare alla spesa corrente primaria, cresciuta del 5 per cento rispetto al 2021, in relazione ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, alla rivalutazione dei trattamenti pensionistici e alle misure dirette a ridurre i costi energetici per le famiglie. Ciononostante, anche la spesa corrente primaria vede, nel 2022, ridursi la propria incidenza sul Pil (dal 45,6 del 2021 al 44,8 per cento).

Meritano, infine, una attenta valutazione le spese in conto capitale che, dopo un 2021 che aveva segnato un forte rilancio degli investimenti pubblici, sono discese al di sotto del livello dell'anno precedente. Una flessione che è intervenuta nonostante l'accelerazione (+31,5 per cento) dei contributi agli investimenti, la categoria di spesa nella quale si sono concentrati gli effetti della già illustrata riclassificazione dei Superbonus edilizi.

Gli investimenti fissi lordi, che nel 2021 erano cresciuti di oltre il 20 per cento nel 2021 rispetto al 2020, hanno registrato una riduzione dell'1,1 per cento nel 2022; un risultato che riflette

anche un minore contributo del PNNR (meno di 4 miliardi rispetto ai 5,7 miliardi stimati in sede di Nota di aggiornamento al DEF 2022).

1. I principali indicatori finanziari nel 2022: valori programmatici e risultati

Nella fase della programmazione di bilancio, il nostro ordinamento contabile dispone che la legge di bilancio definisca i livelli massimi entro i quali dovranno collocarsi i valori di due importanti indicatori finanziari, il saldo netto da finanziare (vale a dire la differenza tra entrate finali e spese finali) e il ricorso al mercato (la differenza tra entrate finali e spese totali) che misura la quantità di debito che sarà necessario accendere nell'anno a copertura di spese non bilanciate dalle entrate.

La Tavola 2 riporta, per i due indicatori, i livelli massimi fissati nella legge di bilancio per il 2022, ma evidenzia anche come, ancora una volta, in corso d'anno siano intervenute esigenze non previste di finanziamento di misure di sostegno di natura economica e sociale che si sono tradotte in un tracciato di ampliamento dei livelli massimi originariamente definiti.

Per il 2022 si è trattato, in particolare, di cinque decreti-legge (d.l. n. 21, d.l. n. 50, d.l. n. 115, d.l. n. 144 e d.l. n. 176), che hanno introdotto misure urgenti in materia di politiche economico-sociali, con particolare attenzione per le tematiche energetiche, per i riflessi della crisi ucraina e per la realizzazione del PNNR.

TAVOLA 2

LIVELLI MASSIMI DI BILANCIO: VARIAZIONI IN CORSO DI ANNO

	<i>(in milioni)</i>					
	LB	DL 21	DL 50	DL 115	DL 144	DL 176
COMPETENZA						
Livello massimo del saldo netto da finanziare	203.000	205.133	214.000	228.300	241.900	251.000
Livello massimo del ricorso al mercato finanziario(**)	480.347	482.480	491.347	505.647	519.247	528.347
CASSA						
Livello massimo del saldo netto da finanziare	280.000	282.133	291.000	305.300	318.900	328.000
Livello massimo del ricorso al mercato finanziario(**)	557.372	559.505	568.372	582.672	596.272	605.372

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

Fonte: Legge 234/2021 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024.

DL 21/2022 - Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina.

DL 50/2022 - Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina.

DL 115/2022 - Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali.

DL 144/2022 - Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

DL 176/2022 - Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica.

L'ampliamento dei livelli massimi è rimasto comunque molto al di sotto di quanto registrato nel 2021, allorché le risorse mobilitate a più riprese per fronteggiare gli effetti della pandemia da Covid si tradussero in uno sfioramento dei valori iniziali fissati in legge di bilancio dell'ordine dei 100 miliardi, tanto per il saldo netto da finanziare quanto per il ricorso al mercato.

E' importante verificare se e in quale misura i dati di consuntivo del Rendiconto dello Stato segnalino scostamenti rispetto ai *target* programmatici fissati per i diversi saldi (Tavola 3).

A differenza di quanto avvenuto nel 2021, quando i valori di consuntivo risultarono tutti contenuti entro i *target* (con un superamento del limite solo per l'avanzo primario di competenza) ma con margini limitati, nel 2022 il rispetto degli obiettivi programmatici si è realizzato con margini assai ampi per tutti gli indicatori in esame. E ciò a conferma di una gestione della finanza pubblica in corso d'anno attenta a rinsaldare un controllo degli indicatori sensibili, come già osservato nell'esaminare i conti delle Amministrazioni pubbliche.

TAVOLA 3

I PRINCIPALI INDICATORI FINANZIARI NEL 2022

(in milioni)

Indicatore finanziario	Previsioni LB 2022		Rendiconto 2022	
	competenza	cassa	competenza	cassa
Saldo netto da finanziare	-201.725	-277.114	-129.552	-162.545
Indebitamento netto	-195.953	-256.317	-125.121	-145.176
Avanzo primario	-125.392	-200.781	-64.786	-97.778
Ricorso al mercato	-479.072	-554.486	-391.367	-423.675

Fonte: Legge di bilancio 2022 e Rendiconto dello Stato 2022

2. Il raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità nazionale.

Come anticipato in Premessa, con riguardo ai consuntivi del bilancio statale coesistono due versioni costruite con criteri contabili e finalità diverse:

- il Rendiconto generale, che sulla base delle norme di contabilità pubblica è elaborato secondo i criteri di registrazione dei flussi di entrata e di spesa per competenza giuridica e per cassa. Le risultanze del Rendiconto sono l'oggetto specifico del giudizio di parificazione, mentre in questa Relazione, che affianca il giudizio, i dati di consuntivo sono illustrati e analizzati in aggregato, ma anche con riguardo all'attività delle singole Amministrazioni ministeriali;
- il Conto dello Stato, che costituisce una componente del quadro di finanza, a sua volta parte integrante del sistema dei conti nazionali e che, come già detto, richiede l'applicazione delle regole europee del SEC e l'utilizzo dei principi contabili della competenza economica (c.d. *accrual basis*).

Di seguito vengono in estrema sintesi riportati i passaggi principali, attraverso i quali la Corte dei conti, d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato e con l'ISTAT, si pone nella condizione di poter affiancare alle risultanze del rendiconto oggetto di parificazione le corrispondenti grandezze espresse secondo le regole della contabilità nazionale.

TAVOLA 4

RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2021 E 2022

Voci	2021			2022		
	Rendiconto finanziario dello Stato		Conto dello Stato (***)	Rendiconto finanziario dello Stato		Conto dello Stato (***)
	competenza	cassa		competenza	cassa	
Entrate finali (*)	628.948	583.968	504.786	707.255	653.249	545.571
Entrate correnti	628.448	583.467	497.684	706.761	652.756	530.409
di cui tributarie	523.790	500.888	454.352	578.741	550.416	486.796
Entrate in conto capitale	500	501	7.102	494	493	15.162
Spese finali(**)	817.991	803.062	666.132	832.376	798.425	689.047
Spesa corrente	693.340	691.905	548.818	680.998	671.300	577.357
Interessi passivi	68.523	68.531	63.028	64.766	64.767	82.033
Spesa corrente primaria	624.817	623.374	485.790	616.231	606.533	495.324
Spesa in conto capitale	129.915	119.065	117.314	160.328	148.987	111.690
Spesa finale primaria	754.733	742.439	603.104	776.559	755.519	607.014
Indebitamento netto	-189.042	-219.094	-161.346	-125.121	-145.176	-143.476

(*) Accertamenti e versamenti al netto delle partite finanziarie

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

(***) ISTAT - dati provvisori

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati di Rendiconto e dati ISTAT

Nella Tavola 4 si è scelto di sintetizzare il confronto tra i due diversi consuntivi, Rendiconto e Conto dello Stato, utilizzando come riferimento i principali aggregati delle entrate e della spesa. Nelle Tavole 5 e 6 – espressamente elaborate per la Corte da RGS e ISTAT – vengono poi esposti più analiticamente i passaggi necessari per trasformare le singole voci di entrata e di spesa del

Rendiconto, registrati per competenza giuridica e per cassa, nelle corrispondenti grandezze di contabilità nazionale.

Tornando ai principali aggregati, si può osservare come nel 2022 si conferma che sia le entrate finali che le spese finali (opportunamente espresse al netto delle partite finanziarie per una più diretta confrontabilità con la contabilità nazionale) presentano valori di consuntivo significativamente più elevati nel Rendiconto rispetto al Conto dello Stato. Per l'indebitamento netto, invece, il dato del Conto dello Stato presenta un valore molto vicino a quello di cassa del rendiconto (rispettivamente, 143,4 contro 145,2 miliardi).

Le sostanziali differenze che si registrano nel confronto tra Rendiconto e Conto dello Stato possono essere riportate a tre principali passaggi:

- il primo passaggio (Tavola 5) consiste nella mera riclassificazione delle voci di entrata e di spesa (c.d. transcodifica), lasciando immutati i saldi di competenza giuridica e di cassa. La riclassificazione si basa sui criteri di costruzione delle diverse categorie economiche del bilancio definiti nella contabilità SEC. Preliminarmente il bilancio viene nettizzato delle operazioni di natura finanziaria, non rilevanti per la contabilità nazionale;
- il secondo passaggio (Tavola 6) è dedicato all'applicazione del criterio della competenza economica in luogo di quella giuridica e della cassa. A tal fine, deve essere ben individuato il periodo di imputazione di entrate e spese, per il quale si tiene soprattutto conto del momento di maturazione degli eventi economici e non del momento nel quale interviene la loro regolazione finanziaria. Una attenta analisi, nella realtà italiana, è poi riservata alla gestione di Tesoreria, esclusa del tutto dalle risultanze del Rendiconto ma che, invece, contiene operazioni che, secondo i criteri SEC, vanno ricomprese nel Conto dello Stato;
- il terzo passaggio (Tavola 6) attiene ad una questione di perimetro, poiché lo "Stato", nella accezione di contabilità nazionale, ricomprende, oltre il rendiconto dello Stato, i consuntivi di altre unità istituzionali (come Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio, Consiglio di Stato e Corte dei conti).

Alcuni significativi effetti dell'applicazione del criterio *accrual* alle categorie di entrata e di spesa originariamente espresse secondo la definizione della contabilità finanziaria possono essere evidenziati esaminando la tavola 6 (colonna intestata al "Raccordo per i passaggio al conto economico"). Muovendo dalle risultanze di cassa del rendiconto, opportunamente riclassificate nel precedente passaggio, si possono osservare alcune integrazioni o sottrazioni di importi, necessarie per costruire il Conto dello Stato. A parte i valori di dimensioni rilevanti sottratti al dato di cassa (pagamenti) dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche sia di parte corrente che in conto capitale, in larga misura riferibili al ruolo decisivo della gestione di Tesoreria (non oggetto di parificazione) che adatta la regolazione dei flussi verso gli enti destinatari in funzione dei *target* programmati, risaltano nel 2022 le importanti variazioni in aumento che riguardano tanto gli interessi passivi (+ 17.266 milioni) quanto i trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti (+ 47.025 milioni).

Per quest'ultima voce, la differenza così rilevante è da attribuire al trattamento dei Superbonus edilizi che, come descritto in precedenza, nella competenza economica registra tra le spese crediti di imposta che il Rendiconto classifica come minori entrate. Ed inoltre il SEC concentra in un più breve arco temporale (ma soprattutto sul 2022) l'intero ammontare del beneficio maturato.

Quanto agli interessi passivi, la variazione in aumento rispetto al dato di cassa è riferibile alla notevole espansione dello stock di titoli indicizzati all'inflazione. A causa della forte accelerazione dei prezzi, infatti, si è prodotto un incremento rilevante sia delle cedole pagate che della rivalutazione del capitale, il cui maturato nell'anno, secondo il SEC, deve essere contabilizzato nella categoria di spesa degli interessi passivi. E ciò sulla base del più generale principio della contabilità nazionale che adotta il criterio "*full accrual*" che richiede la quantificazione dello *stock* di debito per ciascun anno e il calcolo degli interessi nel momento in cui maturano, mentre il Rendiconto tiene conto degli impegni e dei pagamenti che gravano sullo Stato alle scadenze previste. Nel corso del 2022, pertanto, si è invertita una tendenza che in precedenza aveva molto favorito il contenimento della spesa per interessi, poiché per lungo tempo

le aspettative di inflazione incorporate nei tassi di interesse nominali si sono poi rivelate superiori all'inflazione effettiva.

TAVOLA 5

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC 2010
ANNO 2022 (MILIONI DI EURO)

Categoria economica del Bilancio dello Stato		Rendiconto - (Competenza)	Rendiconto - (Cassa)	Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato		Competenza	Cassa
ENTRATE				TITOLO I : TRIBUTARIE			
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	312.279	300.339	D5	Imposte dirette	278.625	267.300
CAT. II +III+IV+V	Imposte indirette totale	266.462	250.077	D2	Imposte indirette	238.845	221.367
TITOLO II : EXTRATRIBUTARIE				TITOLO II : EXTRATRIBUTARIE			
CAT VI	Proventi speciali	1.197	1.142	P1	Vendita beni e servizi	6.197	4.528
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	49.960	41.682				
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	554	529	D4	Redditi da capitale	19.538	17.410
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	3.144	3.144				
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.253	3.151				
CAT XI	Recupero rimborsi e contributi	63.559	48.370	D73	Trasferimenti correnti da AA.PP.	16.800	16.791
				D75	Trasferimenti correnti diversi	35.698	13.985
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	4.352	4.321		Poste correttive	0	0
Totale entrate correnti		706.761	652.756	Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010		595.701	541.382
TITOLO III : ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI				TITOLO III : ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI			
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	19	18	D92+D99	Altri trasferimenti in conto capitale	29.389	29.388
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	475	475	P51c	Ammortamento	475	475
				D91	Imposte in conto capitale	1.535	1.499
Totale entrate in conto capitale		494	493	Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010		31.399	31.363
TOTALE ENTRATE netto rimborsi di anticipazioni e crediti		707.255	653.249	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010 netto		627.100	572.745
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.519	4.492		Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.519	4.492
CAT XX	ACCENSIONE PRESTITI	306.258	306.258		ACCENSIONE PRESTITI	306.258	306.258
TOTALE ENTRATE		1.018.031	963.999	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010		937.877	883.495
USCITE				TITOLO I : SPESE CORRENTI			
CAT 1	Redditi da lavoro dipendente	104.935	106.059	D1	Redditi da lavoro dipendente	105.610	106.734
CAT 2	Consumi intermedi	14.294	14.037	P2	Consumi intermedi	14.384	14.169
CAT 3	Imposte pagate sulla produzione	5.765	5.762	D2	Imposte Indirette	5.765	5.762
CAT 4	Trasferimenti correnti a AA.PP.	348.053	338.008	D73	Trasferimenti correnti a AA.PP.	349.717	340.008
CAT 5	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	11.899	11.345				
	5.1 Prestazioni sociali in denaro	6.069	6.101	D62	Prestazioni sociali	8.827	8.323
	5.2 Trasferimenti sociali in natura	1.242	933	D632	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil, prestazioni sociali in natura	5.345	5.255
	5.3 Altri trasferimenti correnti a famiglie	4.587	4.311	D75	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.448	2.116
CAT 6	Trasferimenti correnti ad imprese	23.678	23.329	D3	Contributi alla produzione	20.222	19.887
CAT 7	Trasferimenti correnti ad estero	1.568	1.583	D74	Aiuti internazionali	1.794	1.809
CAT 8	Risorse proprie Unione Europea	20.946	20.946	D76	Trasferimenti correnti a UE per risorse proprie	17.212	17.212
CAT 9	Interessi passivi e redditi da capitale	64.766	64.767	D41	Interessi	64.766	64.767
CAT 10	Poste correttive e compensative	79.866	80.216		Poste correttive e compensative	0	0
CAT 11	Ammortamenti	475	475	P51c	Ammortamento	475	475
CAT 12	Altre uscite correnti	4.753	4.771	D75	Altre uscite correnti	31	30
Totale uscite correnti		680.998	671.300	Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010		596.595	586.547
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE			
CAT 21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	10.413	8.471	P51g	Investimenti fissi lordi	12.604	10.543
CAT 22	Contributi agli investimenti a AA. PP.	98.602	81.065	D92AP	Contributi agli investimenti a AA. PP.	108.205	89.269
CAT 23, 24 e 25	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	35.819	32.556	D92	Contributi a imprese, famiglie ed estero	26.321	24.622
CAT 26	Altri trasferimenti in conto capitale	6.544	5.033	D99	Altri trasferimenti in conto capitale	9.422	8.628
Totale uscite in conto capitale netto acquisizione attività		151.378	127.125	Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010 netto		156.552	133.062
TOTALE USCITE netto rimborso passività		832.376	798.425	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010 netto rimborso		753.146	719.610
Indebitamento netto		-125.121	-145.176	Indebitamento netto		-126.046	-146.865
CAT 31	Acquisizione attività finanziarie	8.950	21.862		Acquisizione attività finanziarie	8.025	20.173
Saldo netto da finanziare		-129.552	-162.545	Saldo netto da finanziare		-129.552	-162.545
CAT 61	Rimborso passività finanziarie	261.814	261.129		Rimborso passività finanziarie	261.814	261.129
TOTALE USCITE		1.103.140	1.081.416	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010		1.022.986	1.000.912
Saldo complessivo di bilancio		-85.109	-117.417	Saldo complessivo di bilancio		-85.109	-117.417

Fonte: Elaborazioni RGS su dati di rendiconto 2022 e dati ISTAT

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE
ANNO 2022 (MILIONI DI EURO)

Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato	Competenza	Cassa	Ag. Fiscali, PCM, CdS, TAR, CdC	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Comparto Stato (CN)
ENTRATE					
Tributarie	517.469	488.667	-	-1.871	486.796
D5 Imposte dirette	278.625	267.300	-	-997	266.303
D2 Imposte indirette	238.845	221.367	-	-874	220.493
D612 Contributi sociali figurativi	0	0	-	2.139	2.139
D73 Trasferimenti correnti da AA.PP.	16.800	16.791	-	-7.401	9.390
Trasferimenti da altri soggetti	35.698	13.985	-	-758	13.227
D75 Trasferimenti correnti diversi	35.698	13.985	-	-758	13.227
Altre entrate correnti	25.734	21.939	-	-3.082	18.857
D74 Aiuti internazionali	0	0	-	1.168	1.168
D4 Redditi da capitale	19.538	17.410	-	-5.955	11.455
P1 Vendita beni e servizi	6.197	4.528	-	1.706	6.234
Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010	595.701	541.382	-	-10.973	530.409
D91 Imposte in conto capitale	1.535	1.499	-	133	1.632
D92+D99 Trasferimenti in conto capitale	29.389	29.388	-	-15.858	13.530
Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010	30.924	30.888	-	-15.726	15.162
TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010	626.625	572.270	-	-26.699	545.571
USCITE					
D1 Redditi da lavoro dipendente	105.610	106.734	3.089	-5.520	104.303
Consumi intermedi totale	19.729	19.424	1.559	2.488	23.471
P2 Consumi intermedi	14.384	14.169	1.559	2.096	17.824
D632 Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	5.345	5.255	0	392	5.647
D73 Trasferimenti correnti a AA.PP.	349.717	340.008	-5.324	-25.667	309.017
Trasferimenti correnti a altri soggetti	50.502	49.346	714	2.496	52.556
D62 Prestazioni sociali	8.827	8.323	496	1.284	10.102
D75 Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.448	2.116	0	1.642	3.758
D3 Contributi alla produzione	20.222	19.887	218	-456	19.648
D74 Aiuti internazionali	1.794	1.809	0	15	1.824
D76 Trasferimenti correnti a UE per risorse proprie	17.212	17.212	0	12	17.224
D41 Interessi	64.766	64.767	0	17.266	82.033
Altre uscite correnti	5.796	5.792	172	13	5.977
D2 Imposte Indirette	5.765	5.762	172	16	5.951
D71 Premi di assicurazione	31	30	0	-4	26
Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010	596.120	586.072	210	-8.925	577.357
P51 Investimenti fissi lordi	12.604	10.543	782	-606	10.720
D92AP Contributi agli investimenti a AA.PP.	108.205	89.269	-1.009	-66.751	21.509
D92 Trasferimenti ad altri soggetti	26.321	24.622	17	47.025	71.664
D99 Altri trasferimenti in conto capitale	9.422	8.628	0	-831	7.797
Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010	156.552	133.062	-210	-21.162	111.690
TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010	752.671	719.135	0	-30.087	689.047
INDEBITAMENTO NETTO	-126.046	-146.865	0	3.389	-143.476

Fonte: Elaborazioni RGS su dati di rendiconto 2022 e dati ISTAT

3. Il Conto dello Stato per il 2022 secondo il Sistema Europeo dei Conti (SEC)

Nel quadro di una più generale revisione dei consuntivi di finanza pubblica per il 2022, nel corso del prossimo autunno l'ISTAT provvederà, come di consueto, a diffondere il Conto dello Stato che, in una versione provvisoria, è consentito alla Corte dei conti di inserire in questa Relazione (Tavola 7).

TAVOLA 7

IL CONTO DELLO STATO 2021-2022

Voci	in milioni			variazioni %		% Pil		
	2020	2021	2022	2021/2020	2022/2021	2020	2021	2022
ENTRATE								
Imposte dirette	228.347	244.632	266.303	7,1	8,9	13,7	13,7	12,8
Imposte indirette	181.624	209.720	220.493	15,5	5,1	10,9	11,7	11,0
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	9.849	10.665	9.390	8,3	-12,0	0,6	0,6	0,6
Altre entrate correnti	29.805	32.667	34.223	9,6	4,8	1,8	1,8	1,7
Totale entrate correnti	449.625	497.684	530.409	10,7	6,6	27,1	27,8	26,1
Imposte in conto capitale	890	1.520	1.632	70,8	7,4	0,1	0,1	0,1
Altre entrate in conto capitale	976	5.582	13.530	471,9	142,4	0,1	0,3	0,3
Totale entrate in conto capitale	1.866	7.102	15.162	280,6	113,5	0,1	0,4	0,4
TOTALE ENTRATE	451.491	504.786	545.571	11,8	8,1	27,2	28,2	26,4
USCITE								
Redditi da lavoro dipendente	96.249	98.589	104.303	2,4	5,8	5,8	5,5	5,2
Consumi intermedi totali	18.919	20.416	23.471	7,9	15,0	1,1	1,1	1,1
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	320.768	307.707	309.017	-4,1	0,4	19,3	17,2	16,1
Trasferimenti correnti diversi	12.801	15.355	25.230	20,0	64,3	0,8	0,9	0,8
Risorse proprie dell'UE	16.631	18.130	17.224	9,0	-5,0	1,0	1,0	0,9
Prestazioni sociali in denaro	18.518	19.850	10.102	7,2	-49,1	1,1	1,1	1,0
Altre spese correnti	5.601	5.743	5.977	2,5	4,1	0,3	0,3	0,3
Totale spese correnti al netto degli interessi	489.487	485.790	495.324	-0,8	2,0	29,5	27,2	25,4
Interessi	56.463	63.028	82.033	11,6	30,2	3,4	3,5	3,3
Totale uscite correnti	545.950	548.818	577.357	0,5	5,2	32,9	30,7	28,7
Investimenti fissi lordi	9.785	10.272	10.720	5,0	4,4	0,6	0,6	0,5
Contributi agli investimenti a AAPP	13.647	19.134	21.509	40,2	12,4	0,8	1,1	1,0
Trasferimenti ad altri soggetti	13.345	53.625	71.664	301,8	33,6	0,8	3,0	2,8
Altri trasferimenti in conto capitale	26.727	34.283	7.797	28,3	-77,3	1,6	1,9	1,8
Totale uscite in conto capitale	63.504	117.314	111.690	84,7	-4,8	3,8	6,6	6,1
TOTALE USCITE	609.454	666.132	689.047	9,3	3,4	36,7	37,3	34,9
INDEBITAMENTO NETTO	-157.963	-161.346	-143.476	2,1	-11,1	-9,5	-9,0	-8,5
Avanzo primario	-101.500	-98.318	-61.443	-3,1	-37,5	-6,1	-5,5	-5,1
<i>Pil</i>	<i>1.661.020</i>	<i>1.787.675</i>	<i>1.909.154</i>					

Fonte: ISTAT, Conto dello Stato

Per ragioni in gran parte ricordate in precedenza (tra tutte, la questione dei Superbonus), anche i risultati del 2021 sono stati oggetto di revisione. Confrontando gli andamenti nei due anni si osserva che, anche per lo Stato, si è registrata nel 2022 una riduzione dell'indebitamento netto di oltre l'11 per cento rispetto al 2021 e con un'incidenza sul Pil discesa dal 9 per cento del 2021 all'8,5 per cento.

Deve essere posta subito in evidenza la dinamica molto contenuta delle spese totali (+3,4 per cento a fronte del +9,3 per cento del 2021). Si tratta di un risultato di grande rilievo conseguito in un anno nel quale la componente "interessi passivi" è cresciuta di oltre il 30 per cento.

Le spese correnti al netto degli interessi sono, di conseguenza, cresciute solo del 2 per cento, mentre quelle in conto capitale, pur sospinte dalla registrazione nell'anno di una quota rilevante dei benefici maturati con i Superbonus, si sono ridotte del 4,8 per cento rispetto al 2021. Su tale andamento ha certamente inciso la forte flessione degli "Altri trasferimenti in conto capitale" (7,8 miliardi contro i 34,3 miliardi del 2021), una voce di spesa nella quale, negli ultimi anni, sono stati contabilizzati i numerosi provvedimenti di emergenza assunti a fronte della crisi sanitaria.

Dal lato delle entrate, l'incremento registrato (8,1 per cento per le entrate totali e 6,6 per cento per le entrate correnti) ha comportato, a differenza di quanto osservato per l'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche, una flessione dell'incidenza sul Pil (dal 28,2 al 26,4 per le entrate totali).

Sul fronte della spesa corrente, redditi da lavoro dipendente e consumi intermedi hanno segnato aumenti sostenuti (5,8 per cento i redditi e 15 per cento i consumi).

Per quanto riguarda i redditi da lavoro, l'incremento è soprattutto l'effetto dei rinnovi contrattuali, mentre nel caso dei consumi intermedi l'aumento è per intero da attribuire ai c.d. "Acquisti di beni e servizi prodotti da produttori *market*", una voce di spesa della contabilità nazionale che riguarda beni e servizi prodotti da produttori non facenti parte delle pubbliche amministrazioni e messi direttamente a disposizione del settore delle famiglie. Si tratta, quindi, di quei servizi che non necessitano di ulteriori fasi produttive, ma che sono resi disponibili per il consumatore finale così come acquisiti. La spesa per tali beni e servizi riguarda principalmente le funzioni Sanità (spese per l'assistenza farmaceutica e per le prestazioni sanitarie erogate in convenzione) e la Protezione Sociale. In particolare, la forte crescita nel 2022 è da attribuire alla riclassificazione in tale voce di parte del Bonus sociale, elettrico, gas e idrico in favore delle famiglie.

Rientrano, invece, tra i consumi intermedi in senso stretto tutti i beni e i servizi destinati a essere trasformati nel processo produttivo.

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

Una valutazione comparata degli andamenti della spesa nel Conto dello Stato e in quelli degli altri principali settori istituzionali (Amministrazioni locali e Enti di previdenza) appare, per il 2022, molto significativa (Tavola 8).

TAVOLA 8

LA SPESA PER SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI E PER LO STATO

<i>(in milioni)</i>										
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
	amministrazioni pubbliche		amministrazioni centrali		Conto dello Stato		amministrazioni locali		enti di previdenza	
Spesa corrente primaria	814.355	855.413	495.853	504.514	485.790	495.324	232.700	241.476	385.818	404.933
trasferimenti correnti PA	0	0	288.560	285.399	307.707	309.017	7.641	7.382	3.815	2.729
Spesa corrente primaria diretta*	814.355	855.413	207.293	219.115	178.083	186.307	225.059	234.094	382.003	402.204
Spesa in c/capitale	146.562	144.711	122.920	124.661	117.314	111.690	34.178	34.704	112	-393
trasferimenti capitale PA	0	0	9.604	13.649	19.134	21.509	1.044	612	0	0
Spesa in c/capitale diretta*	146.562	144.711	113.316	111.012	98.180	90.181	33.134	34.092	112	-393
Spesa totale primaria diretta*	960.917	1.000.124	320.609	330.127	276.263	276.488	258.193	268.186	382.115	401.811
variazioni percentuali										
	2021/2020	2022/2021	2021/2020	2022/2021	2021/2020	2022/2021	2021/2020	2022/2021	2021/2020	2022/2021
Spesa corrente primaria	2,1	5,0	-0,3	1,7	-1,1	2,0	4,5	3,8	-0,6	5,0
trasferimenti correnti PA	nc	nc	-4,0	-1,1	-4,2	0,4	41,0	-3,4	-23,6	-28,5
Spesa corrente primaria diretta*	2,1	5,0	5,3	5,7	5,0	4,6	3,6	4,0	-0,3	5,3
Spesa in c/capitale	59,2	-1,3	81,1	1,4	93,7	-4,8	8,7	1,5	-57,4	-450,9
trasferimenti capitale PA	nc	nc	39,6	42,1	40,2	12,4	61,6	-41,4	nc	nc
Spesa in c/capitale diretta*	59,2	-1,3	85,8	-2,0	109,3	-8,1	7,6	2,9	-57,4	-450,9
Spesa totale primaria diretta *	8,0	4,1	24,3	3,0	27,6	0,1	4,1	3,9	-0,4	5,2
in % Pil										
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Spesa corrente primaria	45,6	44,8	27,7	26,4	27,2	25,9	13,0	12,6	21,6	21,2
trasferimenti correnti PA	-	-	16,1	14,9	17,2	16,2	0,4	0,4	0,2	0,1
Spesa corrente primaria diretta*	45,6	44,8	11,6	11,5	10,0	9,8	12,6	12,3	21,4	21,1
Spesa in c/capitale	8,2	7,6	6,9	6,5	6,6	5,9	1,9	1,8	0,0	-0,0
trasferimenti capitale PA	-	-	0,5	0,7	1,1	1,1	0,1	0,0	-	-
Spesa in c/capitale diretta*	8,2	7,6	6,3	5,8	5,5	4,7	1,9	1,8	0,0	-0,0
Spesa totale primaria diretta *	53,8	52,4	17,9	17,3	15,5	14,5	14,4	14,0	21,4	21,0

* al netto della spesa per interessi e dei trasferimenti PA

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Se si osservano i flussi di spesa “diretta”, vale a dire depurata sia dell’attività di intermediazione all’interno del perimetro delle amministrazioni pubbliche (e, quindi, al netto dei trasferimenti correnti e in conto capitale ad enti pubblici) che della spesa per interessi (influenzata da variabili esterne meno controllabili), il quadro che emerge è quello di uno Stato centrale in grado, nel 2022, di tenere i propri conti sotto un controllo assai severo e di assumere un ruolo di guida non sempre realizzato nel passato anche recente.

Basti, in proposito, confrontare il profilo della spesa totale primaria diretta: il Conto dello Stato mostra, per il 2022, un tasso di incremento dello 0,1 per cento, a fronte di incrementi del 3,9 per cento della spesa delle Amministrazioni locali e del 5,2 per cento degli Enti di previdenza.

È da sottolineare che tale tendenza ribalta in misura molto significativa il quadro che caratterizzò il 2021, quando la spesa aumentò di oltre il 27 per cento nel Conto dello Stato, di circa il 4 per cento nei conti delle Amministrazioni locali, riducendosi dello 0,4 per cento solo nei conti degli Enti di previdenza.

Tale risultato più che positivo deriva, in primo luogo, da una riduzione della spesa in conto capitale diretta dello Stato (-8,1 per cento) connessa, a sua volta, al progressivo esaurimento dei provvedimenti straordinari assunti durante la crisi sanitaria e che ha più che compensato la “contabilizzazione” nel conto capitale dei Superbonus edilizi.

Ma anche la spesa corrente primaria diretta, cresciuta del 4,6 nel Conto dello Stato, è rimasta largamente al di sotto del tasso di crescita nominale del Pil (6,8 per cento nel 2022).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

LE ENTRATE DELLO STATO

Considerazioni generali e di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2022: *1.1. Gli andamenti generali; 1.2. Le entrate finali da accertamento e controllo; 1.3. Le entrate ricorrenti e non ricorrenti; 1.4. Le entrate riassegnabili e le entrate eventuali e diverse; 1.5. Le entrate non tributarie: 1.5.1. Le entrate da sanzioni; 1.5.2. Le entrate da proventi dei beni dello Stato; 1.6. La gestione dei residui e la loro classificazione per grado di esigibilità.*

2. L'attività di accertamento e di controllo tributario: *2.1. I controlli dell'Agenzia delle entrate: 2.1.1. I risultati dell'attività di controllo sostanziale; 2.1.2. I controlli documentali; 2.1.3. Analisi degli accertamenti ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA; 2.1.4. La frequenza dei controlli sostanziali; 2.1.5. I risultati finanziari dell'attività di controllo sostanziale; 2.1.6. Le diverse modalità di definizione degli accertamenti; 2.1.7. L'applicazione delle sanzioni accessorie in materia di imposizione diretta e di IVA; 2.1.8. L'utilizzo dell'accertamento sintetico; 2.1.9. Il ricorso alle indagini finanziarie; 2.1.10. L'applicazione degli indici sintetici di affidabilità fiscale; 2.1.11. I regimi fiscali di tassazione forfetaria del reddito; 2.1.12. La collaborazione dei Comuni; 2.1.13. Il ravvedimento spontaneo e indotto – le lettere per la compliance; 2.1.14. La liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti; 2.1.15. Imposte dichiarate e non versate; 2.1.16. La rateazione dei crediti tributari dell'Agenzia delle entrate; 2.1.17. I controlli dell'Agenzia delle entrate relativi al settore Territorio; 2.1.18. Il contenzioso tributario dell'Agenzia entrate; 2.2. I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli: 2.2.1. Il settore doganale e delle accise; 2.2.2. La gestione dei giochi; 2.2.3. Il settore dei tabacchi: prodotti, distribuzione, imposizione tributaria e il sistema dei controlli; 2.2.4. Il contenzioso di Agenzia delle dogane e dei monopoli; 2.3. I controlli della Guardia di finanza; 2.4. L'attività di Agenzia entrate-Riscossione: 2.4.1. I carichi affidati; 2.4.2. I carichi riscossi; 2.4.4. Ripartizione delle riscossioni per ambiti di attività; 2.4.5. Ripartizione delle riscossioni per classi di volume; 2.4.6. Le attività svolte; 2.4.7. Fattori ostativi alla riscuotibilità dei carichi; 2.4.8. La gestione del contenzioso di Agenzia entrate-Riscossione; 2.4.9. Il magazzino dei crediti da riscuotere e la gestione dell'inesigibilità.*

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse: *3.1. L'andamento dell'IVA in Italia e nei principali Paesi europei; 3.2. Le compensazioni e i rimborsi; 3.3. Le misure per favorire la tax compliance: la precompilata, la fatturazione elettronica, la gestione degli adempimenti tributari e l'uso delle tecnologie; 3.4. Profili di carattere internazionale: 3.4.1. Il ruling internazionale; 3.4.2. La gestione del patent box; 3.4.3. L'adempimento collaborativo; 3.4.4. L'imposta sui servizi digitali; 3.4.5. Il regime opzionale*

di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all'estero; 3.4.6. I controlli nei confronti dei residenti in paesi a fiscalità agevolata; 3.5. *L'attività antifrode*: 3.5.1. L'attività antifrode della Guardia di finanza; 3.5.2. L'attività antifrode dell'Agenzia delle entrate; 3.5.3. L'attività antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli; 3.6. *La fiscalità petrolifera*; 3.7. *Le locazioni brevi*; 3.8. *Il contenzioso tributario*; 3.9. *I reati tributari*: 3.9.1. I reati nel settore dell'imposizione sui redditi e dell'IVA; 3.9.2. I reati doganali

Considerazioni generali e di sintesi

L'analisi delle Entrate dello Stato viene sviluppata secondo una logica tripartita, esaminando anzitutto l'aggregato delle entrate finali, per procedere poi con un'ampia sezione dedicata alle attività di accertamento e controllo tributario (con particolare riferimento all'attività delle Agenzie fiscali) e concludere infine con l'analisi di specifici temi.

Sotto il primo profilo, l'aggregato delle entrate finali ha registrato nel 2022, rispetto al 2021, un consistente aumento, in termini di accertamenti, riscossioni e versamenti. Appaiono, così, superati i profondi condizionamenti negativi di gettito riconducibili all'emergenza pandemica, sotto il duplice profilo della contrazione di attività economiche, da un lato, e dei provvedimenti normativi di sostegno alle imprese e alle famiglie, dall'altro lato (rispetto al 2021, si registra un +12 per cento per gli accertamenti e per le riscossioni ed un +11 per cento per i versamenti totali; in termini di quota di Pil, l'incremento è di 1,73 punti percentuali per l'accertato, di 1,61 per il riscosso e di 1,41 per il versato).

Per l'intero aggregato delle entrate finali, la previsione iniziale era pari a circa 614,9 miliardi in termini di competenza e circa 561,9 in termini di cassa; quella definitiva a circa 705,2 miliardi (competenza) e a 652,3 miliardi (cassa). Con specifico riguardo alle sole entrate tributarie, è da segnalare che le variazioni delle previsioni in corso d'esercizio mostrano, nel 2022, dopo tre anni di variazioni negative, un differenziale positivo (competenza: +54,3 miliardi, di cui 45,6 al provvedimento di assestamento; cassa: +54,8 miliardi, di cui 46,0 al provvedimento di assestamento).

Tra le imposte principali, l'Irpef registra un accertato pari a circa 215,9 miliardi, con una variazione in aumento del 5,6 per cento rispetto al valore del 2021, ricoprendo il 69,2 per cento del totale delle imposte dirette (contro una quota del 72,8 per cento nel 2021 e del 73,5 per cento nel 2020); risulta in ripresa anche il riscosso, pari a 228,9 miliardi (+5,29 per cento rispetto al 2021, a fronte del +4,93 per cento tra 2021 e 2020), e il versato, pari a 208,4 miliardi (+5,2 per cento rispetto all'anno precedente, a fronte del +3,9 per cento tra 2021 e 2020). Peraltro, questa imposta ha fatto registrare una diminuzione in termini relativi, se messa in rapporto al Pil, scendendo da una quota dell'11,43 per cento nel 2021 a una quota del 11,31 per cento nel 2022 in termini di accertato, dal 12,16 all'11,99 per cento in termini di riscosso e dall'11,08 al 10,91 per cento in termini di versato.

Tra le imposte indirette, merita di essere segnalata la crescita dell'Iva, rispetto al 2021, sia in termini di accertato (+14,8 per cento), sia di riscosso (+15,3 per cento) e sia di versato (+13,7 per cento). L'incremento è osservabile anche in termini relativi, in rapporto al Pil: sotto quest'ultimo profilo, l'IVA sale infatti da una quota del 9,17 per cento (2021) a una quota del 9,86 per cento (2022) in termini di accertato, dal 9,05 per cento al 9,77 per cento (riscosso) e dall'8,50 per cento al 9,05 per cento (versato). Il gettito IVA (172,8 miliardi) costituisce il 69,1 per cento dei versamenti relativi alle imposte indirette.

Per quanto concerne le Entrate extratributarie, va evidenziato l'incremento rispetto tanto al 2021, quanto al 2020, sia a livello di accertato (da 84,7 miliardi del 2020 a 104,7 miliardi del 2021 e a 128 miliardi del 2022), sia in termini di riscosso (da 64,8 miliardi del 2020 a 85,8 miliardi

del 2021 e a 106,4 miliardi del 2022), sia in termini di versato (da 60,9 miliardi del 2020 a 82,6 miliardi del 2021 e a 102,3 miliardi del 2022).

Quanto alla gestione dei residui attivi, l'esercizio 2022 conferma la tendenza all'aumento rispetto agli anni precedenti, passando da circa 213 miliardi nel 2021 a 235,3 miliardi nel 2022 (+10,5 per cento). L'ammontare dei "residui totali" comprende sia i residui da riscossione, per un importo pari a circa 180,1 miliardi, sia i residui da versamento, per un importo pari a 55,3 miliardi.

La questione del trascinamento in avanti dei residui, nel corso tempo, e della relativa inesigibilità, riguarda soprattutto le entrate da ruoli, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate e formatesi, per una quota rilevante, sul dichiarato non versato. Determinante rilievo assume quindi la valutazione del grado di esigibilità dei residui da riscossione, stante l'obbligo di procedere, in via prodromica alla predisposizione del Rendiconto generale dell'esercizio, per l'appunto alla classificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità.

In particolare, l'analisi dell'Allegato 24 rivela una valutazione di "inesigibilità" concentrata (pressoché integralmente) su venti capitoli di entrate riscosse mediante ruolo di competenza dell'Agenzia delle entrate (che assommano a circa 860 miliardi sul totale di circa 1.002 miliardi di residui di riscossione). Il valore di presunto realizzo si attesterebbe in circa 37,94 miliardi, pari al 4,41 per cento del carico stesso, con una corrispondente quota di abbattimento pari al 95,6 per cento circa, in linea con la quota di abbattimento dell'esercizio 2021 (96,3 per cento). Per quanto riguarda, invece, la restante parte di residui (per un valore di circa 142 miliardi), essi sono quasi integralmente considerati di "riscossione certa" e sono mantenuti in bilancio per l'importo originario. Sul punto, si confermano le criticità, già evidenziate nell'ambito dei precedenti giudizi di parifica in termini di attendibilità dell'ammontare complessivo mantenuto nel bilancio.

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

Le entrate da accertamento e controllo risultano in aumento, per quanto riguarda l'accertato, pari a 54,1 miliardi, e interrompono il calo rilevato nel 2021 (-12 per cento) e nel 2020 (-19 per cento). Anche la riscossione totale di questo aggregato risulta in aumento (+37,7 per cento rispetto al 2021), dopo il lieve aumento manifestatosi nel 2021 (+0,4 per cento) e il calo nel 2020 (-30,1 per cento), collocandosi a 17,3 miliardi.

Passando alla valutazione dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle entrate, cui è dedicata la seconda sezione, l'analisi effettuata ha tenuto distinti, anche per il 2022, i risultati riferibili all'attività di accertamento e controllo sostanziale da quelli conseguiti a seguito dell'invio delle comunicazioni volte a evidenziare eventuali irregolarità e omissioni, nonché da quelli derivanti dalla liquidazione automatizzata di quanto risultante dalle dichiarazioni e dagli atti, gestita sulla base di procedure informatiche centralizzate. La prima attività riflette, infatti, in modo specifico e diretto l'attività di contrasto all'evasione sostanziale svolta dagli uffici dell'Agenzia delle entrate, anche avvalendosi dell'apporto istruttorio fornito dai reparti della Guardia di finanza; gli introiti derivanti dalla seconda attività derivano invece dall'invio delle comunicazioni da parte dell'Agenzia delle entrate e riflettono, sia pure parzialmente, la capacità di monitorare tempestivamente gli adempimenti posti in essere dai contribuenti, sollecitandoli al ravvedimento; infine, i risultati della gestione automatizzata delle dichiarazioni e degli atti si riconnettono direttamente al comportamento errato, generalmente per omissione, tenuto dai contribuenti in sede di "autoliquidazione" e versamento dei tributi corrispondenti alle dichiarazioni e agli atti presentati.

Per quanto specificatamente attiene alla frequenza dei controlli sostanziali, va evidenziato che le probabilità di essere concretamente soggetti a controllo sono molto limitate, attestandosi sempre al di sotto del 6 per cento (con maggior incidenza nei settori connessi all'edilizia e all'utilizzo dei bonus governativi): a livello complessivo i controlli eseguiti nei confronti dei

soggetti presenti nelle attività più numerose costituiscono il 4 per cento del totale nel 2022 e il 2 per cento nel 2021. Su tali specifici aspetti, una maggiore frequenza dei controlli fiscali potrebbe e dovrebbe integrare l'utilizzazione in chiave (prima di tutto) preventiva della ingente mole di dati a disposizione dei sistemi informativi (tra i quali, i dati descrittivi delle fatture elettroniche emesse e ricevute, i corrispettivi comunicati telematicamente e i movimenti risultanti dall'Anagrafe dei rapporti finanziari e dai pagamenti elettronici), già normativamente prevista, in buona parte, ma ancora non compiutamente realizzata. Ciò nell'ottica di una maggiore efficienza dell'attività accertativa e della connessa funzione di deterrenza rispetto a comportamenti non conformi alla normativa tributaria.

Il numero di accertamenti ordinari realizzati nel 2022 (pari a poco meno di 190 mila) presenta un incremento del 118 per cento, rispetto ai quasi 87 mila accertamenti ordinari realizzati nell'anno precedente, sebbene ancora lontano dai livelli del 2019 (267 mila). Gli accertamenti ordinari eseguiti nei confronti delle piccole imprese sono 75.930 e costituiscono il 40 per cento del totale, con una più forte presenza nella fascia ricompresa tra 5.154 e 25.823 euro.

Particolarmente elevata risulta l'incidenza degli accertamenti parziali automatizzati (177.498 su 367.175, pari al 48,3 per cento), che si addensano nella fascia di recupero tra 516 e 2.066 euro.

Nel 2022 si registra una ripresa della maggiore imposta accertata (MIA) sia relativamente agli accertamenti ordinari rispetto all'anno precedente (+105,6 per cento), sebbene inferiore al 2019 (-8,6 per cento), sia relativamente agli accertamenti parziali ai fini delle imposte dirette (+264,3 per cento rispetto all'anno precedente) sia pure inferiore al 2019 (-29,4 per cento).

Tra le cause che hanno inciso negativamente sull'attività di accertamento, va citata anche la grave riduzione di personale in servizio presso l'Agenzia delle entrate verificatasi nell'ultimo quinquennio per effetto di un sostanziale blocco del *turn over*, che ha determinato, alla fine del 2022, una scopertura di oltre 16 mila posti rispetto all'organico non dirigenziale (- 37 per cento).

Anche nel 2022 si registra un'anomala frequenza (che, sulla base dei dati provvisori, si andrà verosimilmente a consolidare intorno al 50 per cento circa) degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente, già pari al 46,6 per cento dei controlli eseguiti nel 2020 e al 46,2 per cento dei controlli eseguiti nel 2021. Si conferma, dunque, che una quota rilevante dell'attività di controllo sostanziale riguarda soggetti divenuti insolubili o la cui insolvenza è addirittura preesistente: essi si mostrano privi di interesse o di capacità di definire bonariamente l'accertamento, usufruendo della riduzione delle sanzioni prevista dalla legge, ovvero di contestarlo in giudizio. È, dunque, probabile una elevata infruttuosità delle successive azioni di riscossione. Tale situazione suggerirebbe un mutamento della strategia di gestione del rapporto tributario, non solo attraverso una maggiore finalizzazione dei controlli all'effettivo recupero dei crediti erariali accertati, ma soprattutto anticipando il prelievo con strumenti più efficaci per l'emersione spontanea delle basi imponibili e la tempestiva acquisizione delle relative imposte.

Per quanto specificamente attiene all'attività dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, dopo il biennio 2020-2021, nel quale l'attività di controllo svolta è stata, almeno in parte, condizionata dall'emergenza sociosanitaria ed economica indotta dall'epidemia da Covid-19, nell'anno 2022 si è registrata una piena ripresa dell'attività.

Nell'esaminare l'attività svolta dall'Agenzia, si sono tenuti presenti gli articolati compiti istituzionali alla stessa affidati, che comportano la gestione di una pluralità di tributi facenti capo a strutture organizzative diverse. Sono state, quindi, effettuate specifiche analisi inerenti al settore doganale e delle accise (anche con riferimento al settore petrolifero), alla gestione dei giochi, al settore dei tabacchi.

Nella seconda sezione sono compresi anche *focus* di approfondimento sulle attività realizzate rispettivamente dalla Guardia di Finanza e dall'Agenzia delle entrate-Riscossione.

La terza sezione, invece, è dedicata all'analisi di alcuni temi specifici.

Si è quindi, innanzitutto, preso in considerazione l'andamento dell'IVA in Italia e nei principali Paesi europei. Da tale analisi è emerso che in tutti i paesi europei il gettito dell'imposta è in evidente crescita, confermando la tendenza positiva successiva alla crisi pandemica, con la variazione percentuale più bassa, tra il 2022 e il 2021, in Belgio (4,9 per cento) e la più alta in

Grecia (26,1 per cento). In Italia, tra il 2021 e il 2022 l'imposta è cresciuta del 14,5 per cento, tre punti percentuali di più rispetto alla crescita media rilevata nei paesi dell'area Euro. Degno di nota è il fatto che dopo l'Irlanda (25,7 per cento) il nostro Paese è quello che ha fatto registrare la variazione percentuale maggiore rispetto al 2019, ultimo anno pre-pandemico (24,3 per cento). I buoni risultati del gettito IVA evidenziano anche come, nel nostro Paese, sia aumentata, più che negli altri paesi europei, la quota del tributo rispetto al prodotto interno lordo.

Un approfondimento è stato inoltre rivolto al fenomeno delle compensazioni e dei rimborsi, evidenziando che il sistema di utilizzazione dei crediti di imposta ha assunto ormai grande rilievo per via dell'estensione della facoltà di compensazione che ha determinato un ampio ricorso all'istituto, incidendo direttamente sulla canalizzazione dei versamenti effettuati dai contribuenti (centralizzati presso la Tesoreria dello Stato) e sui relativi flussi informativi (indirizzati verso l'apposita Struttura di gestione istituita presso l'Agenzia delle entrate).

Una particolare attenzione è stata altresì rivolta alle misure per favorire la *tax compliance* (la dichiarazione precompilata, la fatturazione elettronica, la gestione degli adempimenti tributari e l'uso delle tecnologie), da incrementare tanto in chiave di una maggiore efficienza dell'attività accertativa, quanto in chiave della connessa funzione di deterrenza rispetto a comportamenti non conformi alla normativa tributaria.

Inoltre, sono affrontati aspetti di carattere internazionale (*ruling* internazionale; la gestione del *patent box*; l'adempimento collaborativo; l'imposta sui servizi digitali; il regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all'estero; i controlli nei confronti dei residenti in paesi a fiscalità agevolata).

Per quanto attiene al *ruling* internazionale, introdotto dall'art. 8 del d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, e successivamente oggetto di varie ulteriori modifiche legislative, si segnala una ripresa degli accordi dopo il rallentamento indotto dalla crisi pandemica (sebbene ancora lontano dal livello raggiunto nel 2018).

In merito agli effetti economici degli accordi stipulati, non avendo l'Agenzia fornito elementi conoscitivi, si segnala la necessità di impostare sistemi di rilevazione e consuntivazione degli effetti dei diversi fenomeni internazionali gestiti tramite tali accordi, al fine di conoscerne ed analizzarne i risultati ed impostare eventuali opportune misure correttive.

Sempre per quanto attiene agli aspetti di carattere internazionale, merita di essere citato l'approfondimento effettuato sul regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all'estero, di cui nel 2021 hanno beneficiato 2.142 contribuenti (1.579 contribuenti principali e 563 familiari) generando un gettito complessivo di 172 milioni di euro, in decisa crescita rispetto all'anno precedente quando l'opzione era stata esercitata da 803 soggetti (585 contribuenti principali e 218 familiari) e il gettito complessivo era stato di 64 milioni di euro. Dalla sua introduzione il numero di beneficiari ha fatto registrare un costante e sensibile incremento. Al riguardo, le informazioni fornite dall'Agenzia delle entrate non consentono di conoscere né l'ammontare dei redditi esteri sui quali agisce l'imposta sostitutiva, né le imposte ordinarie che sarebbero state effettivamente prelevate su tali redditi in assenza del regime sostitutivo e non è stato quindi possibile verificare la reale rispondenza della misura alla finalità, espressa nella relazione illustrativa alla legge di bilancio per il 2017 che l'ha introdotta, "di favorire gli investimenti in Italia da parte di soggetti non residenti".

Speculare a tale fenomeno, è quello degli italiani che hanno trasferito la loro residenza in Paesi a fiscalità privilegiata. Relativamente a tale fenomeno, si ribadisce l'esigenza di mantenere una specifica attenzione nell'ambito dell'attività di controllo, posto che gli specifici controlli effettuati nel quinquennio 2018-2022 hanno portato ad una elevatissima percentuale di esiti positivi (839 posizioni irregolari su 1093 controllate, pari al 78,3 per cento).

L'attività antifrode espletata dalla Guardia di Finanza e dalle Agenzie fiscali costituisce ulteriore tema oggetto di specifica analisi, come pure sono stati esaminati gli specifici settori della fiscalità petrolifera e delle locazioni brevi. Sotto quest'ultimo profilo, non sono state fornite informazioni sui risultati finora raggiunti (sebbene, per contrastare gli affitti irregolari, il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 abbia reso disponibile all'Agenzia delle entrate i dati delle comunicazioni di cui all'art. 109, comma 3 del TULPS, per controllare la correttezza degli

adempimenti fiscali; gli stessi dati sono accessibili anche ai Comuni che hanno istituito l'imposta di soggiorno). In proposito, si rileva l'esigenza di sviluppare una attenta attività di controllo sul fenomeno delle locazioni turistiche tenuto conto del grande rilievo che esse hanno assunto in Italia nel settore del Turismo.

Un'ulteriore riflessione è stata dedicata al contenzioso tributario, la cui tendenza mostra in generale evidenti segnali di crescita rispetto alla flessione riscontrata nel 2020 e 2021 a causa della normativa emergenziale Covid-19 e che, inoltre, è stato oggetto di riforma con la novella introdotta dalla legge 31 agosto 2022, n. 130. Le principali novità (in tema di: *mutatio nominis* delle articolazioni del plesso giurisdizionale tributario, rinominate "corte di giustizia tributaria di primo grado" e "corte di giustizia tributaria di secondo grado"; irrobustimento del "ruolo unico nazionale" dei magistrati tributari, da reclutare mediante procedure concorsuali; istituzione, presso la Corte di cassazione, di una "sezione civile incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie in materia tributaria"; introduzione della competenza monocratica per le controversie di valore fino a 3.000 euro; potere ufficioso giudiziale di formulare una proposta conciliativa; previsione di una "Definizione agevolata dei giudizi tributari pendenti innanzi alla Corte di cassazione"; introduzione di una esplicita e speciale *regola iudicii* in tema probatorio) vedranno i loro effetti durante l'anno attualmente in corso e i successivi a venire, motivo per cui saranno approfonditi successivamente.

Chiude la terza sezione una ricognizione dei dati relativi ai reati tributari attinenti al settore delle imposte sui redditi, dell'IVA e delle Dogane.

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2022

1.1. Gli andamenti generali

L'aggregato delle entrate finali¹ ha registrato nel 2022 un consistente aumento, in termini di accertamenti, riscossioni e versamenti², rispetto al 2021³. Appaiono, così, superati e riassorbiti i profondi condizionamenti negativi di gettito riconducibili dall'emergenza pandemica, sotto il duplice profilo della contrazione di attività economiche, da un lato, e dei provvedimenti normativi di sostegno alle imprese e alle famiglie⁴, dall'altro lato.

¹ Al netto, quindi, delle entrate da accensione prestiti, che registrano, rispettivamente, previsioni iniziali per 479,1 miliardi, definitive per 491,4 miliardi e accertamenti per 306,3 miliardi. Il titolo aveva registrato, nel 2021, previsioni iniziali per 480,7 miliardi, definitive per 568,7 miliardi e accertamenti per 364,8 miliardi; nel 2020, previsioni iniziali per 313,4 miliardi, definitive per 529,8 miliardi e accertamenti per 374,3 miliardi.

² Con riguardo al complessivo conto delle Amministrazioni pubbliche, si rinvia al Capitolo 1 ("Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica"), del presente Volume.

³ Rispetto al 2021, si registra un +12 per cento per gli accertamenti e per le riscossioni e un +11 per cento per i versamenti totali (in termini di quota di Pil, l'incremento è di 1,73 punti percentuali per l'accertato, di 1,61 per il riscosso e di 1,41 per il versato). Rispetto al 2020, si era evidenziato, nel 2021, un +12 per cento per l'accertato, un +13 per cento per il riscosso e un +14 per cento per il versato (rispettivamente +1,29, +1,72 e +1,80 in termini di quota di Pil).

⁴ Detti provvedimenti hanno ovviamente inciso anche sul fronte delle entrate tributarie, ad esempio mediante misure di sospensione, di rateizzazione, di differimento dei termini di pagamento o di invio delle comunicazioni fiscali, ovvero mediante esenzioni o agevolazioni o altre disposizioni di favore. Possono ricordarsi, quanto al 2020, il d.l. 18/2020 (c.d. decreto "Cura Italia"), il d.l. 23/2020 (c.d. decreto "Liquidità"), il d.l. 34/2020 (c.d. decreto "Rilancio"), il d.l. 104/2020 (c.d. decreto "Agosto"), il d.l. 137/2020 (c.d. decreto "Ristori"), il d.l. 183/2020 (c.d. Milleproroghe 2020). A seguire, anche il 2021 e il 2022 sono stati interessati da misure funzionali a gestire gli effetti non solo dell'emergenza pandemica, ma anche della crisi ucraina, con ripercussioni sulle entrate erariali: tra gli interventi d'urgenza, possono richiamarsi ad esempio il d.l. 41/2021 (c.d. decreto "Sostegni") e il d.l. 73/2021 (c.d. decreto "Sostegni-bis"); il d.l. 146/2021 (c.d. decreto fiscale), il d.l. 228/2021 (c.d. Milleproroghe 2021), il d.l. 4/2022 (c.d. decreto "Sostegni-ter"), il d.l. 21/2022 (crisi Ucraina), il d.l. 50/2022 (c.d. decreto "Aiuti"), il d.l. 115/2022 (c.d. decreto "Aiuti-bis") e il d.l. 144/2022 (c.d. decreto "Aiuti-ter"), il d.l. 60/2022 (c.d. decreto "Semplificazioni"), il d.l. 153/2022 (accise e iva carburanti), il d.l. 179/2022 (accise).

TAVOLA 1.1

LE ENTRATE FINALI

	<i>(in milioni)</i>				
	2018	2019	2020	2021	2022
Previsioni Iniziali Competenza	579.462	578.638	583.989	579.980	614.884
Previsioni Definitive Competenza	584.434	584.714	537.333	597.170	705.177
Previsioni Iniziali Cassa	537.944	536.168	544.806	537.390	561.893
Previsioni Definitive Cassa	542.665	542.266	499.722	553.011	652.268
Accertato	591.612	605.584	569.208	635.584	711.773
Riscosso Competenza	531.859	544.175	515.899	588.590	658.344
Da Riscuotere Competenza	59.753	61.409	53.309	46.994	53.429
Versamenti Competenza	503.512	514.518	486.118	558.848	625.038
Da Versare Competenza	28.347	29.657	29.781	29.743	33.306
Riscosso Residui (lordo da versare)	53.145	46.235	49.070	50.194	54.660
Da Riscuotere Residui	104.894	108.476	111.727	117.790	126.646
Versamenti Residui	42.199	29.616	32.705	31.759	32.703
Da Versare Residui	10.946	16.619	16.365	18.435	21.956
Riscosso Totale	585.003	590.411	564.969	638.784	713.004
Da Riscuotere Totale	164.647	169.884	165.036	164.784	180.076
Versamenti Totali	545.711	544.134	518.823	590.607	657.741
Da Versare Totale	39.293	46.277	46.146	48.177	55.262
Riscosso Residui (netto)	8.330	6.943	2.793	4.048	6.482
Riscossioni dell'anno	540.189	551.118	518.692	592.638	664.826
<i>D Accertamenti (in %)</i>		2,36	-6,01	11,66	11,99
<i>D Riscossioni competenza (in %)</i>		2,32	-5,20	14,09	11,85
<i>D Versamenti competenza (in %)</i>		2,19	-5,52	14,96	11,84

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per il 2022 lo stato di previsione delle entrate finali – basato sul criterio della competenza giuridica di cui all'art. 21 della legge 196 del 2009⁵ - è stato approvato con legge 30 dicembre 2021, n. 234; questo presenta previsioni iniziali di circa 614,9 miliardi in termini di competenza e di circa 561,9 miliardi in termini di cassa.

A seguito delle variazioni intervenute in corso di esercizio, le previsioni definitive di competenza si attestano sull'importo di circa 705,2 miliardi, evidenziando uno scostamento positivo del 15 per cento circa rispetto alle previsioni iniziali, in aumento anche rispetto al 2021, in cui lo scostamento positivo era pari al 3 per cento. Nel 2020, invece, si era registrato uno scostamento negativo pari all'8 per cento.

Il medesimo fenomeno si registra in termini di cassa: a fronte di previsioni iniziali pari a 561,9 miliardi, le previsioni definitive sono pari a 652,3 miliardi, con un miglioramento pari al 16 per cento. Nell'esercizio 2021 si era registrato uno scostamento positivo del 3 per cento, mentre nel 2020 era risultato negativo per l'8,3 per cento.

Avuto riguardo ai singoli Titoli dell'entrata, per le entrate tributarie 2022 si registra un differenziale positivo tra le previsioni definitive e quelle iniziali, per un ammontare di circa 54,3 miliardi in termini di competenza (+10 per cento) e di circa 54,8 miliardi in termini di cassa (+11 per cento); per le entrate extratributarie il differenziale è di 32,9 miliardi in termini di competenza (+42 per cento) e 32,5 miliardi in termini di cassa (+55 per cento), mentre per le entrate da "alienazione ed ammortamento di beni patrimoniale e riscossione crediti" è di circa 3,1 miliardi, in termini sia di competenza (+178 per cento) che di cassa (+179 per cento).

La seguente Tavola 1.2 mostra l'andamento delle variazioni delle previsioni in corso d'esercizio a partire dal 2019 (ultimo anno antecedente la crisi pandemica). Nel 2022, dopo tre

⁵ Quanto invece all'introduzione a regime, nel sistema di contabilizzazione delle entrate, del criterio dell'"accertamento qualificato" di cui all'art. 21-bis della legge n. 196 del 2009, si rinvia alle osservazioni svolte nell'ambito Volume I, Tomo II, "Ordinamento contabile" della presente Relazione.

anni consecutivi di differenziali negativi, per le entrate tributarie le variazioni stesse assumono valore positivo, con un apporto particolarmente significativo in termini di variazioni al provvedimento di assestamento. Ciò si riflette anche sul risultato complessivo delle variazioni sulle entrate finali che, nel 2022, registrano un incremento particolarmente rilevante rispetto al triennio precedente.

TAVOLA 1.2

ENTRATE FINALI. PREVISIONI DI COMPETENZA E DI CASSA 2019-2022.
VARIAZIONI IN CORSO DI ESERCIZIO

(in milioni)

Titolo	2019		2020		2021		2022	
	CP	CS	CP	CS	CP	CS	CP	CS
ENTRATE TRIBUTARIE								
- al provvedimento di assestamento	-6.716	-6.716	-38.976	-36.769	-818	-818	45.582	46.018
- ad atti amministrativi	-964	-946	-11.701	-12.599	-1.521	-2.393	8.750	8.750
Totale	-7.680	-7.662	-50.676	-49.368	-2.338	-3.210	54.332	54.768
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE								
- al provvedimento di assestamento	5.594	5.594	-11.849	-11.019	2.464	2.464	13.124	12.771
- all'emanazione di atti amministrativi per il prelevamento da c/c di tesoreria	201	201	160	160	45	45	150	150
- ad altri atti amministrativi	7.380	7.384	13.841	13.275	11.195	10.498	19.591	19.591
Totale	13.175	13.179	2.153	2.416	13.704	13.007	32.864	32.511
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI								
- al provvedimento di assestamento	100	100	-25	-25	-121	-121	-36	-36
- ad atti amministrativi	482	482	1.893	1.893	5.945	5.945	3.132	3.132
Totale	581	581	1.868	1.868	5.824	5.824	3.096	3.096
ENTRATE FINALI								
- al provvedimento di assestamento	-1.022	-1.022	-50.850	-47.813	1.525	1.525	58.670	58.752
- all'emanazione di atti amministrativi per il prelevamento da c/c di tesoreria	201	201	160	160	45	45	150	150
- ad altri atti amministrativi	6.897	6.920	4.033	2.569	15.619	14.051	31.473	31.473
Totale	6.075	6.098	-46.656	-45.084	17.189	15.621	90.293	90.375

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS. Stato di previsione dell'entrata Rendiconto anni 2019-2022. Nota preliminare

Anche il confronto tra gli accertamenti (pari a 711,8 miliardi) e le previsioni definitive (pari a 705,2 miliardi), denota complessivamente uno scarto pari all'1 per cento circa (per un importo di circa 6,6 miliardi), seppure in attenuazione rispetto sia al 2021 (6,4 per cento) sia al 2020 (5,9 per cento), come emerge dalla successiva Tavola 1.3. Nel dettaglio dei singoli Titoli, peraltro, per le entrate tributarie si registra una differenza negativa dell'1,8 per cento tra previsioni e accertamenti, mentre il differenziale è positivo sia per le entrate extratributarie (15,6 per cento) che per le "entrate da alienazione ed ammortamento di beni e cessione dei crediti" (3,6 per cento).

In riferimento alla cassa, nel 2022, a fronte di previsioni definitive pari a 652,3 miliardi, le entrate finali versate sono state pari a 657,7 miliardi, facendo registrare un maggior introito di circa 5,5 miliardi rispetto alle previsioni. Nel dettaglio dei singoli Titoli, peraltro, lo scostamento tra versamenti e previsioni definitive è negativo (-1 per cento circa) per le entrate tributarie, mentre è positivo per quelle extratributarie (11,5 per cento circa) così come per quelle "da alienazione ed ammortamento di beni e cessione dei crediti" (3,4 per cento circa).

TAVOLA 1.3

ENTRATE FINALI: SCOSTAMENTI PERCENTUALI TRA ACCERTAMENTI E PREVISIONI DEFINITIVE

(in milioni)

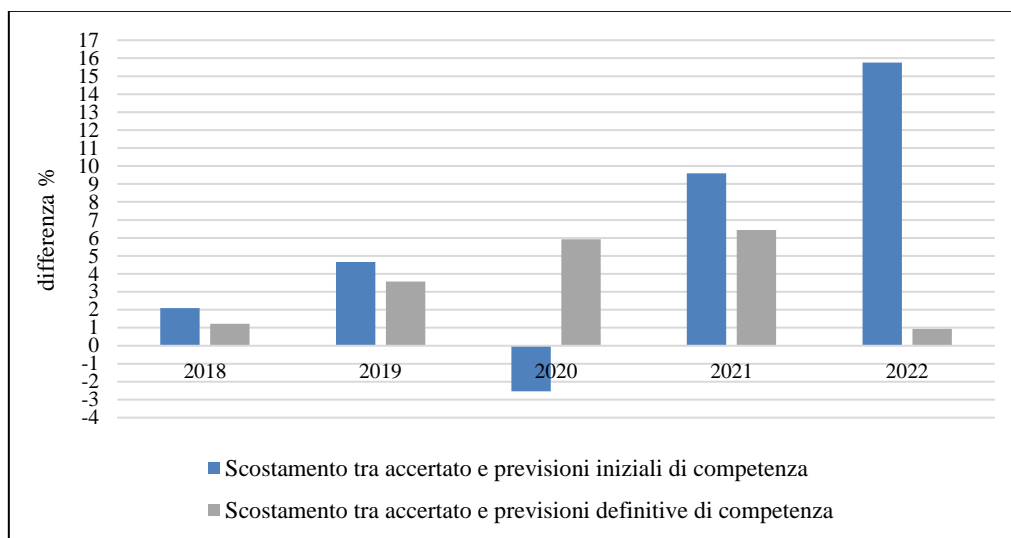
Titolo	Competenza			
	Previsioni definitive	Accertamenti	Differenza assoluta	Diff. %
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(2)-(1)
ENTRATE TRIBUTARIE	589.553	578.741	-10.812	-1,83
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	110.786	128.020	17.234	15,56
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	4.837	5.013	175	3,63
ENTRATE FINALI	705.177	711.773	6.597	0,94

Titolo	Cassa			
	Previsioni definitive	Versamenti	Differenza assoluta	Diff. %
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(2)-(1)
ENTRATE TRIBUTARIE	555.698	550.416	-5.282	-0,95
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	91.747	102.340	10.593	11,55
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	4.823	4.986	163	3,37
ENTRATE FINALI	652.268	657.741	5.473	0,84

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

GRAFICO 1.1

ENTRATE FINALI: LO SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI E ACCERTAMENTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per l'individuazione dei capitoli/articoli sui quali si concentrano le minori entrate, rispetto alle previsioni iniziali e definitive, sia di competenza che di cassa, si rinvia all'analisi sulla "Attendibilità dell'entrata" della presente Relazione⁶.

Proseguendo ora nell'analisi dell'andamento delle entrate finali, deve annotarsi che le entrate finali accertate nel 2022 (pari a 711,8 miliardi), registrano un incremento del 12 per cento rispetto al corrispondente dato del 2021 (pari a 635,6 miliardi), a sua volta aumentato del 12 per cento rispetto al 2020 (569,2 miliardi).

Anche le riscossioni totali 2022, pari a 713 miliardi, segnano un incremento del 12 per cento rispetto al 2021 (638,8 miliardi), a sua volta aumentato del 13 per cento rispetto al 2020 (565 miliardi).

⁶ Volume III, Tomo I, par. 3.1.

L'incremento riguarda principalmente le riscossioni in conto competenza che passano da 588,6 miliardi nel 2021 a 658,3 miliardi nel 2022 (+12 per cento).

Il riscosso residui (lordo da versare) conferma la tendenza positiva, attestandosi nel 2022 a 54,7 miliardi, in aumento rispetto al 2021 (50,2 miliardi, pari al +8,9 per cento), con una flessione solo sul Titolo III (-12,9 per cento rispetto al 2021, peraltro di valore assoluto marginale e comunque inferiore a quella del -30 per cento registrata sul riscosso di competenza del medesimo Titolo III).

Il riscosso residui (netto), pari a 6,5 miliardi nel 2022, risulta in aumento rispetto al 2021 (4 miliardi, pari a +60,2 per cento). Anche in questo caso, il dato negativo emerge esclusivamente sul Titolo III (-10,8 per cento rispetto al 2021, comunque su un valore assoluto di soltanto 1 milione circa).

Per quanto riguarda il permanere di criticità concernenti la gestione della riscossione in conto residui, già segnalate da questa Corte nell'ambito dei precedenti giudizi di parifica, si rinvia al successivo par. 1.6.

TAVOLA 1.4

LA RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

Entrate finali	2018	2019	2020	2021	2022	D 2022/2021	NI (2019:100)
Riscosso Competenza	531.859	544.175	515.899	588.590	658.344	11,85%	121
Tit I	471.008	480.895	453.084	500.625	551.981	10,26%	115
Tit II	58.735	61.180	59.072	80.831	101.380	25,42%	166
Tit III	2.115	2.100	3.742	7.134	4.982	-30,16%	237
Riscosso Residui (lordo da versare)	53.145	46.235	49.070	50.194	54.660	8,90%	118
Tit I	47.320	40.300	43.363	45.223	49.659	9,81%	123
Tit II	5.821	5.923	5.696	4.961	4.993	0,64%	84
Tit III	4	12	11	9	8	-12,86%	67
Riscosso Residui (netto)	8.330	6.943	2.793	4.048	6.482	60,15%	93
Tit I	5.502	4.252	1.801	2.973	4.698	58,04%	110
Tit II	2.824	2.679	986	1.070	1.780	66,33%	66
Tit III	3	12	7	5	4	-10,80%	36
Riscosso Totale	585.003	590.411	564.969	638.784	713.004	11,62%	121
Tit I	518.328	521.196	496.448	545.849	601.640	10,22%	115
Tit II	64.556	67.103	64.768	85.792	106.373	23,99%	159
Tit III	2.119	2.112	3.753	7.143	4.990	-30,14%	236
Riscossioni dell'anno	540.189	551.118	518.692	592.638	664.826	12,18%	121
Tit I	476.511	485.148	454.885	503.598	556.679	10,54%	115
Tit II	61.559	63.859	60.058	81.901	103.161	25,96%	162
Tit III	2.119	2.112	3.749	7.139	4.986	-30,15%	236

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento alla cassa, come già rilevato, si evidenzia un deciso incremento dei versamenti totali, pari all'11,4 per cento (da 590,6 miliardi a 657,7 miliardi) rispetto al 2021, che aveva registrato un aumento del 13,8 per cento rispetto al 2020 (da 518,8 miliardi a 590,6 miliardi)⁷, dovuto, in gran parte, al consistente aumento dei versamenti in conto competenza, passati da 558,8 miliardi del 2021 a 625 miliardi del 2022 (nel 2020 erano stati contabilizzati 486,1 miliardi), anche per effetto dei provvedimenti emergenziali assunti nell'ultimo triennio; va tenuto altresì conto dei contributi a fondo perduto PNRR di provenienza UE (20 miliardi nel 2022 e 8,9 miliardi nel 2021) che vanno ad aumentare i versamenti del Titolo II.

I versamenti in conto residui registrano un lieve miglioramento, passando da 31,8 miliardi del 2021 a circa 32,7 miliardi del 2022. Nel 2021, invece, si era avuta una lieve diminuzione rispetto al corrispondente dato del 2020, anch'esso di circa 32,7 miliardi.

Si rileva, infine, un incremento del "da versare residui", che passa da 18,4 miliardi del 2021 a circa 22 miliardi del 2022 (il corrispondente valore era di 16,4 miliardi nel 2020).

⁷ Avendo riguardo al quinquennio, si registra un incremento del 20,5 per cento.

Nell'ambito del complessivo aggregato delle entrate finali, l'incremento dei versamenti totali si registra, in maniera preponderante, con riguardo alle entrate tributarie (pari a 550,4 miliardi), con un aumento del 9,9 per cento rispetto al 2021 (500,9 miliardi).

Anche in questo caso, l'incremento è da imputarsi essenzialmente ai versamenti in conto competenza, che passano da 472,6 miliardi del 2021 a 521,1 miliardi del 2022, con un incremento pari a 48,5 miliardi (+10,3 per cento).

I versamenti in conto residui registrano un lieve aumento rispetto al 2021 (+986 milioni, pari a +3,5 per cento), allorché si era invece avuto un lieve calo (-181 milioni, pari a -0,6 per cento) rispetto al 2020.

Anche le entrate extratributarie mettono in luce un incremento dei versamenti totali (+23,9 per cento) sia rispetto all'anno precedente, sia nel confronto con il quinquennio (+66,9 per cento), da imputare sempre ai versamenti in conto competenza (che passano da 79,1 miliardi nel 2021 a 98,9 miliardi nel 2022).

Anche in questo caso, si registra invece un lieve calo dei versamenti in conto residui, che passano da 3,5 miliardi del 2021 a 3,4 miliardi del 2022 (-1,2 per cento).

Entrando nel dettaglio dell'analisi per titoli, viene confermato il ruolo determinante delle entrate tributarie (pari all'83,7 per cento delle entrate finali), anche se in lieve diminuzione rispetto alla quota raggiunta nell'esercizio 2021 (pari all'84,8).

Le imposte dirette ammontano, in termini di accertato, a 312 miliardi, in aumento del +11,2 per cento rispetto al 2021 (pari a 280,6 miliardi). Risultano in aumento le riscossioni (+10,9 per cento), passate da 294,5 miliardi nel 2021 a 326,6 miliardi nel 2022. In aumento per il 10,9 per cento anche il dato dei versamenti, che sale da 270,5 miliardi del 2021 a 300,2 miliardi del 2022, in ragione dell'aumento dei versamenti dell'IRPEF e dell'IRES intervenuti nel 2022.

Tra le imposte principali, l'IRPEF registra un accertamento pari a circa 215,9 miliardi, con una variazione in aumento del 5,6 per cento rispetto al valore del 2021 (pari a 204,4 miliardi), ricoprendo il 69,2 per cento del totale delle imposte dirette (contro una quota del 72,8 per cento nel 2021 e del 73,5 per cento nel 2020); risultano in ripresa anche le riscossioni, pari a 228,9 miliardi (+5,29 per cento rispetto al 2021, +4,93 per cento nel 2021 rispetto al 2020) e i versamenti, pari a 208,4 miliardi (+5,2 per cento rispetto all'anno precedente, +3,9 per cento nel 2021 rispetto al 2020)⁸.

L'IRES, dopo il decremento registrato lo scorso anno, mostra un andamento in decisa risalita, sia in termini di accertato che di riscossioni e versamenti. Per gli accertamenti, si passa da 38,2 miliardi del 2020 ai 35,9 miliardi del 2021 e, oltre 50,3 miliardi del 2022 (pari a +40,15 per cento rispetto al 2021); per le riscossioni, si passa da 36,2 miliardi del 2020, ai 34,8 miliardi del 2021 sino ai 50,1 miliardi del 2022 (+43,86 per cento rispetto al 2021); per i versamenti, da 34,4 miliardi del 2020 si passa a 32,8 miliardi nel 2021, a fronte dei 47,2 miliardi nel 2022 (+44,1 per cento rispetto al 2021).

In costante aumento - sia in termini di accertamenti che di riscossioni e versamenti - le imposte sostitutive che, per gli accertamenti, passano da 21,8 miliardi del 2020 a 28,7 miliardi del 2021 e a 29,1 miliardi del 2022 (+1,6 per cento rispetto al 2021); per le riscossioni, da 23,2 miliardi del 2020 a 30,5 miliardi del 2021 e a 31,1 miliardi del 2022 (+2 per cento rispetto al 2021); per i versamenti, da 21,2 miliardi del 2020 a 28,4 miliardi del 2021 e a 28,7 miliardi del 2022 (+1,2 per cento rispetto al 2021).

Anche le "altre imposte dirette" mostrano una ripresa del gettito rispetto al 2021, con un aumento sia in termini di accertato (+43,1 per cento), che di riscosso (+39,4 per cento), che di versato (+39,6 per cento). La crescita si era registrata anche nel 2021 rispetto al 2020 (+12,2 per cento per l'accertato, +12,9 per cento per il riscosso e +12,7 per cento per il versato).

Le imposte indirette nel 2022 sono state accertate per un ammontare complessivo di 266,4 miliardi, in aumento rispetto al 2021, a sua volta in aumento rispetto al 2020 (nel 2021 l'importo

⁸ Peraltro, l'Irpef ha fatto registrare una diminuzione in termini relativi, se messo in rapporto al PIL, scendendo da una quota dell'11,43 per cento (2021) a una quota del 11,31 per cento (2022) in termini di accertato, dal 12,16 per cento all'11,99 per cento (riscosso) e dall'11,08 per cento al 10,91 (versato).

era pari a 242,9 miliardi; nel 2020 era di 214,6 miliardi); esse registrano un riscosso di 273,7 miliardi, in crescita rispetto agli anni precedenti (nel 2021 era pari a circa 251 miliardi; nel 2020 era pari a 219,1 miliardi) e hanno generato versamenti pari a 250,1 miliardi, anch'essi in aumento rispetto al biennio (nel 2021 era pari a 230,2 miliardi; nel 2020 era di 198 miliardi). Il 69,1 per cento dei versamenti è relativo al gettito IVA (172,8 miliardi) con un aumento del 13,7 per cento rispetto al 2021 (151,9 miliardi), a sua volta aumentato del 19,9 per cento rispetto al 2020 (126,7 miliardi)⁹.

Circa l'87,8 per cento delle somme riscosse e l'87,2 per cento dei versamenti IVA¹⁰ derivano dalla componente sugli scambi interni (di cui, rispettivamente 15,9 miliardi da riscossioni e 14,6 miliardi da versamenti delle Pubbliche amministrazioni a titolo di *split payment*); il prelievo sulle importazioni registra invece 22,8 miliardi in termini di riscossioni e 22 miliardi in termini di versamenti.

Sono in diminuzione di circa il 23 per cento (tanto per accertato, quanto per riscosso e versato) le accise sugli oli minerali, in ragione delle misure urgenti di contenimento dell'aumento del costo dei carburanti; positivo, invece, il gettito delle accise sugli altri prodotti, che rappresentano rispettivamente il 2,9 (riscosso) e il 3,3 per cento (versato) del totale delle imposte indirette, che si attestano sui 7,8 miliardi riscossi e 8,4 miliardi versati, facendo registrare rispetto al 2021 un lieve calo dell'1 per cento circa per il riscosso ed un incremento del 12,6 per cento per il versato.

La tipologia imposta di registro, di bollo e sostitutiva rappresenta il 6,9 (riscosso) e il 5,4 per cento (versato) delle imposte indirette per un ammontare, rispettivamente, di 18,6 miliardi (+7 per cento rispetto al 2021, pari a 17,4 miliardi) e di 13,6 miliardi (+8,9 per cento rispetto al 2021, pari a 12,5 miliardi)¹¹.

Le entrate del gioco del lotto evidenziano un decremento sia in termini di accertamenti, pari a circa 7,1 miliardi (-8,3 per cento rispetto ai 7,7 miliardi del 2021), sia in termini di riscossioni totali pari a 8,1 miliardi (-8,6 per cento rispetto agli 8,9 miliardi del 2021), sia in termini di versamenti totali pari a circa 7 miliardi (-10,2 per cento rispetto ai circa 7,8 miliardi del 2021)¹². Sempre riguardo ai giochi, seguono le lotterie ed altri giochi, che, seppur con un gettito modesto, registrano, rispetto al 2021, un incremento per accertamenti (+28,8 per cento), riscossioni (+28,9 per cento) e versamenti (+29,8 per cento)¹³.

Infine, contribuiscono ad alimentare l'aggregato le "altre imposte indirette" che complessivamente rappresentano circa il 5 per cento degli incassi e come tali fanno registrare un aumento del 6,4 per cento sugli accertamenti (pari a circa 12,6 miliardi nel 2022 ed a circa 11,8 miliardi nel 2021), del 3,5 per cento sulle riscossioni (pari a 14,9 miliardi nel 2022 e a 14,4 miliardi nel 2021) e del 4,5 per cento sui versamenti (pari a circa 12,1 miliardi nel 2022 ed a circa 11,5 miliardi nel 2021).

⁹ Nel 2022, quindi, si evidenzia una complessiva risalita, rispetto al 2021, in termini di accertamento (+14,8 per cento), di riscosso (+15,3 per cento) e di versamenti (+13,7 per cento). L'incremento è osservabile anche in termini relativi, in rapporto al PIL: sotto quest'ultimo profilo, l'IVA sale infatti da una quota del 9,17 per cento (2021) a una quota del 9,86 per cento (2022) in termini di accertato, dal 9,05 per cento al 9,77 per cento (riscosso) e dall'8,50 per cento al 9,05 per cento (versato).

¹⁰ Nell'esercizio 2021 era pari al 90,3 per cento.

¹¹ Rispetto al 2020, si registra nel 2021 un incremento del 9,5 per cento per il riscosso e del 12,7 per cento per il versato.

¹² Nel 2021 si era registrato un miglioramento rispetto al 2020, sia in termini di accertamenti (+29,8 per cento), sia in termini di riscossioni totali (+25 per cento), sia in termini di versamenti totali (+31,8 per cento).

¹³ Rispetto al 2020, si era registrato, nel 2021, un incremento del 26,1 per cento per l'accertato, del 26,6 per cento per il riscosso totale e del 27,7 per cento per i versamenti totali.

TAVOLA 1.5

LE IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE

(in milioni)

		Accertato				Riscosso				Versato			
		2020	2021	2022	Variazione %	2020	2021	2022	Variazione %	2020	2021	2022	Variazione %
Imposte dirette	IRPEF	195.600,51	204.374,62	215.919,12	5,65	207.156,34	217.375,22	228.867,97	5,29	190.653,97	198.024,39	208.360,77	5,22
	IRES	38.214,53	35.875,85	50.278,77	40,15	36.223,49	34.836,69	50.116,38	43,86	34.410,29	32.801,01	47.255,05	44,07
	SOSTITUTIVE	21.756,41	28.667,91	29.125,17	1,60	23.217,31	30.540,99	31.141,95	1,97	21.211,51	28.370,08	28.705,49	1,18
	ALTRE DIRETTE	10.392,97	11.662,40	16.694,60	43,15	10.445,99	11.790,54	16.439,55	39,43	10.066,39	11.347,65	15.839,85	39,59
	Totale	265.964,42	280.580,78	312.017,65	11,20	277.043,14	294.543,44	326.565,84	10,87	256.342,16	270.543,12	300.161,16	10,95
Imposte indirette	IVA	143.114,12	163.937,39	188.237,29	14,82	137.341,11	161.771,04	186.461,01	15,26	126.696,11	151.880,68	172.764,66	13,75
	REGISTRO, SOSTITUTIVE, BOLLO	11.233,26	12.677,26	13.787,24	8,76	15.862,63	17.367,33	18.588,50	7,03	11.042,38	12.450,46	13.562,83	8,93
	ACCISA SU OLI MINERALI	21.933,44	24.446,30	18.654,12	-23,69	22.432,37	24.964,04	19.163,15	-23,24	21.886,75	24.368,40	18.701,21	-23,26
	ACCISA SU ALTRI PRODOTTI	7.468,68	7.579,48	8.465,27	11,69	7.860,40	7.919,48	7.850,84	-0,87	7.384,48	7.425,00	8.364,32	12,65
	GENERI DI MONOPOLIO	10.626,09	10.863,04	10.976,23	1,04	11.676,86	11.866,08	12.009,18	1,21	10.659,29	10.828,92	10.973,47	1,33
	LOTTO	5.947,66	7.722,39	7.082,80	-8,28	7.093,32	8.864,02	8.104,28	-8,57	5.949,54	7.841,66	7.042,10	-10,20
	IMPOSTE SUI GIOCHI	3.582,21	3.518,90	6.201,05	76,22	3.583,48	3.507,49	6.173,15	76,00	3.572,81	3.498,78	6.166,74	76,25
	LOTTERIE ED ALTRI GIOCHI	268,84	339,05	436,81	28,83	269,44	341,11	439,60	28,87	258,54	330,22	428,75	29,84
	ALTRE INDIRETTE	10.392,42	11.847,13	12.608,04	6,42	13.009,20	14.419,22	14.925,41	3,51	10.237,49	11.545,76	12.061,68	4,47
	Totale	214.566,72	242.930,94	266.448,85	9,68	219.128,82	251.019,81	273.715,12	9,04	197.687,39	230.169,87	250.065,75	8,64
Totale complessivo*		480.531,14	523.511,71	578.466,50	10,50	496.171,96	545.563,25	600.280,96	10,03	454.029,55	500.712,99	550.226,92	9,89

* Il totale complessivo della tavola non coincide con il totale del Titolo I, che comprende anche le entrate da condoni dirette e indirette.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

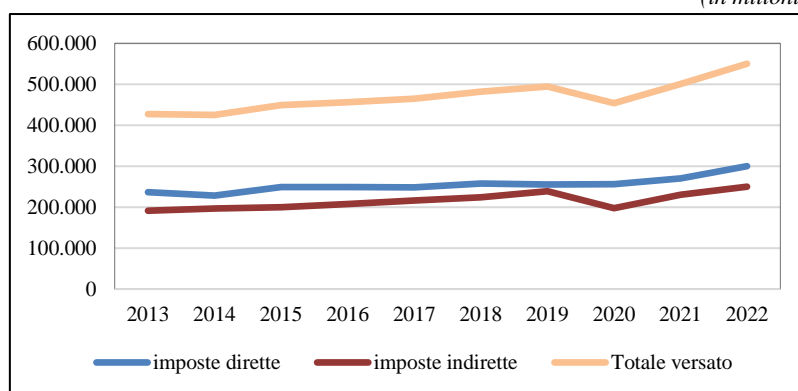
In sintesi, nel 2022, le entrate tributarie (imposte dirette ed indirette) evidenziano, rispetto al 2021, un complessivo aumento, sia in termini di accertamenti (+10,5 per cento) che di riscossioni (+10,03 per cento) e versamenti (+9,89 per cento)¹⁴; fanno eccezione, tra tutte le voci, solo quelle delle accise sugli oli minerali e del lotto, in calo rispetto all'anno precedente.

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

GRAFICO 1.2

ENTRATE TRIBUTARIE INCASSATE NEL DECENNIO

(in milioni)

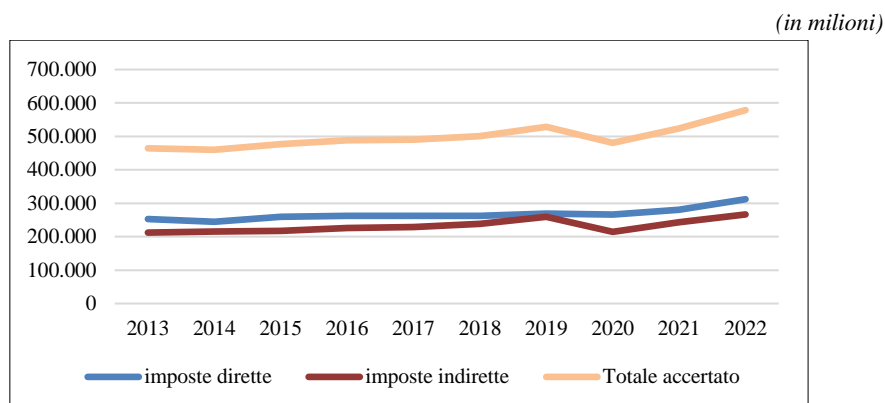


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹⁴ Anche in rapporto al PIL, la quota delle entrate tributarie erariali sale da una quota del 29,28 per cento (2021) a una quota del 30,30 per cento (2022) in termini di accertato, dal 30,52 per cento al 31,44 per cento (riscosso) e dal 28,01 per cento al 28,82 per cento (versato).

GRAFICO 1.3

ENTRATE ACCERTATE NEL DECENNIO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il Titolo II “Entrate extratributarie” evidenzia un incremento rispetto al 2021 e al 2020: sia a livello di somme accertate, passando da 84,7 miliardi del 2020 a 104,7 miliardi del 2021 (+20 miliardi) e a 128 miliardi del 2022 (+23,6 miliardi rispetto al 2021); sia in termini di riscossioni, passando da 64,8 miliardi del 2020 a 85,8 miliardi del 2021 e a 106,4 miliardi del 2022 (+24 miliardi rispetto al 2021, che aveva registrato +32,5 miliardi rispetto al 2020); sia in termini di versamenti, passando da 60,9 miliardi del 2020 a 82,6 miliardi del 2021 e a 102,3 miliardi del 2022 (+23,9 miliardi rispetto al 2021, che aveva registrato +35,6 miliardi rispetto al 2020)¹⁵.

TAVOLA 1.6

LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE

(in milioni)

	2020	2021	2022	Var % 2022-2021	Var % 2021-2020
Previsioni Iniziali di competenza	68.071,58	70.503,30	77.922,16	10,5	3,6
Previsioni Definitive di competenza	70.224,14	84.207,07	110.786,27	31,6	19,9
Accertato	84.672,57	104.658,29	128.019,93	22,3	23,6
Riscosso Totale	64.768,38	85.792,09	106.373,12	24,0	32,5
Versamenti Totali	60.877,52	82.579,56	102.339,83	23,9	35,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Infine, per il Titolo III “Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti” si registra un decremento, in termini di accertamento, di riscossioni e di versamenti, che riprende la tendenza in diminuzione riscontrata dal 2016 al 2019, interrottasi solo nel 2020 e nel 2021. Si registrano, infatti, accertamenti, riscossioni e versamenti totali per circa 5 miliardi (e precisamente 5.012 milioni per l’accertato, 4.990 miliardi per il riscosso totale e 4.986 miliardi per i versamenti totali), con un decremento, rispettivamente, del 29,8 per cento, del 30,1 per cento e del 30,2 rispetto all’esercizio 2021; tra il 2021 e il 2020, al contrario, era stato evidente l’incremento: +89,8 per cento per l’accertato, +90,3 per cento per il riscosso, +90,5 per cento per il versato.

¹⁵ L’analisi nel dettaglio di tale tipologia di entrate è riportata nel successivo paragrafo 1.5.

TAVOLA 1.7

LE ENTRATE PATRIMONIALI

(in milioni)

	2020	2021	2022	Var % 2022-2021	Var % 2021-2020
Previsioni Iniziali di competenza	2.315,65	1.910,51	1.740,79	-8,9	-17,5
Previsioni Definitive di competenza	4.183,78	7.734,47	4.837,12	-37,5	84,9
Accertato	3.760,89	7.136,33	5.012,50	-29,8	89,8
Riscosso Totale	3.753,13	7.143,28	4.990,25	-30,1	90,3
Versamenti Totali	3.748,56	7.139,40	4.985,68	-30,2	90,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul dato delle entrate finali ha influito anche il saldo tra riaccertamenti e insussistenze, che nel 2022 si attesta a -31,7 miliardi, in miglioramento rispetto al 2021 (pari a -43,2 miliardi)¹⁶. Il risultato deriva, in particolare, dalle minori insussistenze nel 2022 (32,1 miliardi) rispetto al 2021 (pari a 43,8 miliardi), pur registrandosi minori riaccertamenti nel 2022 (489,8 milioni) rispetto al 2021 (618,1 milioni)¹⁷.

Nel dettaglio del fenomeno, quanto alle imposte dirette, nel 2022 l'IRPEF ha evidenziato minori riaccertamenti, pari a 3,25 milioni (rispetto a 7,51 milioni del 2021; erano 151,2 nel 2020), e contestuali minori insussistenze, pari a 2,4 miliardi (a fronte di 5,2 miliardi del 2021; erano 7,2 miliardi nel 2020). L'IRES, registra invece l'azzeramento dei riaccertamenti, rispetto ai 6 milioni del 2021 (erano 520 mila nel 2020); in diminuzione le insussistenze, pari a 2,1 miliardi di rispetto ai 3 miliardi del 2021 (erano 4,2 miliardi nel 2020).

Stesso fenomeno si riscontra con riferimento alle imposte indirette e, in particolare, all'IVA con circa 440 mila euro di riaccertamenti rispetto ai 37,5 milioni del 2021 (erano 4,5 milioni nel 2020) e 9,1 miliardi di insussistenze rispetto ai 14 miliardi del 2021 (erano 18,4 miliardi nel 2020).

TAVOLA 1.8

ANDAMENTO DEI RIACCERTAMENTI E DELLE INSUSSISTENZE TOTALI 2020-2022

(in milioni)

	2020		2021		2022	
	n. dei cap/art	Importo	n. dei cap/art	Importo	n. dei cap/art	Importo
Riaccertamenti	164	858,40	126	618,07	184	489,78
Insussistenze	479	-56.222,40	352	-43.816,11	324	-32.145,50
Differenza		-55.364,00		-43.198,04		-31.655,72

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 1.9

INSUSSISTENZE TRIBUTI PRINCIPALI 2020-2022

(in milioni)

	IRPEF					
	2020		2021		2022	
	n. articoli	Importo	n. articoli	Importo	n. articoli	Importo
Riaccertamenti	7	151,21	4	7,51	8	3,25
Insussistenze	11	-7.201,68	2	-5.205,16	2	-2.424,31
	IRES					
	2020		2021		2022	
	n. articoli	Importo	n. articoli	Importo	n. articoli	Importo
Riaccertamenti	1	0,52	2	6,06	0	0
Insussistenze	6	-4.199,04	1	-3.017,69	3	-2.130,00
	IVA					
	2020		2021		2022	
	n. articoli	Importo	n. articoli	Importo	n. articoli	Importo
Riaccertamenti	3	4,54	1	37,48	1	0,44
Insussistenze	5	-18.450,06	3	-13.975,99	4	-9.145,17

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹⁶ Il miglioramento risultava anche nel 2021 rispetto al 2020, in cui il rapporto tra riaccertamenti e insussistenze si era attestato a -43,2 miliardi.

¹⁷ Cfr. Relazione sull'attendibilità dell'entrata (Volume III, tomo I, cit.).

1.2. Le entrate finali da accertamento e controllo

Le entrate da accertamento e controllo sono definite al netto degli introiti riferibili a forme di “condono” e comprendono gli importi delle sanzioni e degli interessi relativi, nella misura recata dagli specifici capitoli del Titolo II¹⁸.

I risultati conseguiti (tavola 1.10) offrono le seguenti indicazioni: gli accertamenti, pari a 54,1 miliardi, risultano in aumento e interrompono il calo rilevato nel 2021 (-12 per cento) e nel 2020 (-19 per cento). Su tale tipologia di entrata, come già accennato, hanno inciso nel corso dell’ultimo triennio una serie di sospensioni, dilazioni e/o differimenti, con effetti riverberatisi fino alla prima metà del 2022¹⁹.

Le riscossioni di competenza, pari a 11,2 miliardi e i versamenti di competenza, pari a circa 10,9 miliardi, risultano in aumento rispetto all’esercizio 2021 (rispettivamente +45,1 e +45,3 per cento). In entrambi i casi, si segnala la tendenza in aumento (rispettivamente del 2,5 e del 6 per cento) rispetto all’ultimo quinquennio.

L’indice di riscuotibilità di competenza (rapporto fra il riscosso di competenza e l’accertato) è pari al +20,7 per cento, in miglioramento rispetto al 2021 (pari al +17 per cento) di oltre 3 punti percentuali, registrando un andamento positivo anche rispetto al primo anno del quinquennio (+2,5 per cento). Risultava invece in diminuzione di 2,1 punti percentuali il 2021 rispetto al 2020 (a sua volta in aumento del +15,3 per cento).

La riscossione in conto residui risulta in crescita, passando da 4,8 miliardi nel 2021 a 6,1 miliardi nel 2022 (+25,9 per cento). Si rileva, altresì, un aumento del “da riscuotere totale”, dopo la lieve flessione verificatasi nel 2021, passando da 97,5 miliardi nel 2020 a 95,5 miliardi nel 2021 e a 108,1 miliardi nel 2022 (+13,3 per cento rispetto al 2021; -2,1 per cento del 2021 rispetto al 2020).

La riscossione totale risulta in aumento (+37,7 per cento rispetto al 2021), dopo il lieve aumento manifestatosi nel 2021 (+0,4 per cento) e il calo nel 2020 (-30,1 per cento), collocandosi a 17,3 miliardi, peraltro con un incremento pari soltanto all’1,8 per cento rispetto all’inizio del quinquennio.

TAVOLA 1.10

LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

	<i>(in milioni)</i>				
	2018	2019	2020	2021	2022
Residui al 31/12	95.797	103.579	98.962	97.048	109.877
Residui iniziali	93.424	92.448	103.579	98.908	97.102
Previsioni Iniziali Competenza	51.450	48.753	47.016	49.861	62.158
Previsioni Definitive Competenza	51.324	49.849	38.176	47.082	63.134
Previsioni Iniziali Cassa	15.122	11.740	12.212	12.590	13.237
Previsioni Definitive Cassa	14.764	12.860	5.340	8.581	14.440
Accertato	59.500	63.377	51.487	45.341	54.056
Riscosso Competenza	10.935	12.296	7.890	7.723	11.207
Da Riscuotere Competenza	48.565	51.081	43.596	37.619	42.849
Versamenti Competenza	10.315	11.814	7.705	7.523	10.930
Da Versare Competenza	620	482	186	200	277
Riscosso Residui (lordo da versare)	6.033	5.596	4.608	4.826	6.075
Da Riscuotere Residui	45.574	50.650	53.902	57.849	65.286
Versamenti Residui	4.995	4.229	3.331	3.446	4.610
Da Versare Residui	1.038	1.367	1.278	1.380	1.465
Riscosso Totale	16.969	17.891	12.499	12.549	17.281
Da Riscuotere Totale	94.139	101.731	97.499	95.468	108.135
Versamenti Totali	15.311	16.043	11.035	10.969	15.540
Da Versare Totale	1.658	1.849	1.463	1.580	1.741

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹⁸ Queste “correzioni” consentono di rendere omogenea la serie storica, escludendo il concorso di fattori contingenti e superando le diverse classificazioni intervenute nel tempo (fino a tutto il 1999 le entrate da sanzioni e interessi erano contabilizzate fra le entrate tributarie).

¹⁹ Per maggiori dettagli riguardo agli effetti dei provvedimenti emergenziali sulle attività di accertamento e controllo nonché di riscossione coattiva, si rimanda al successivo capitolo 2.

1.3. Le entrate ricorrenti e non ricorrenti

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

Nel 2022 le entrate di natura ricorrente rappresentano il 97 per cento delle entrate finali totali, in aumento rispetto al 96 per cento del 2021 e in diminuzione rispetto al 98 per cento del 2020.

La quasi totalità delle entrate finali ricorrenti è da imputare alle entrate tributarie (per l'86,4 per cento, in leggera diminuzione rispetto all'87,9 per cento del 2021) e, in minima parte, alle entrate extra tributarie (per il 13,6 per cento, in leggero aumento rispetto al 2021, attestato al 12,1 per cento (tavola 1.11)).

Avendo riguardo alle entrate tributarie, nel 2022 quelle di natura ricorrente rappresentano il 98,8 del totale riscosso del titolo I (l'incidenza nel 2021 era pari al 98,5 per cento, nel 2020 era pari al 99,3 per cento); con riguardo, invece, all'aggregato delle entrate extra tributarie, nel 2022 quelle di natura ricorrente rappresentano l'88,3 per cento del totale riscosso (l'incidenza nel 2021 era pari all'86,4 per cento e nel 2020 pari al 90 per cento).

Le entrate finali non ricorrenti rappresentano circa il 3,4 per cento del totale entrate finali, in diminuzione rispetto al 2021 (4,2 per cento), ma in aumento rispetto al 2020 (2,3 per cento).

In questo ambito, le entrate tributarie non ricorrenti del 2022 registrano un decremento rispetto al 2021 (pari a -10 per cento) ma rappresentano una quota di appena l'1,2 per cento delle entrate tributarie complessive. Si registra un decremento della componente “non ricorrente” anche nelle entrate extra tributarie (pari all'11,7 per cento del totale delle stesse) mentre nel 2021 rappresentavano il 13,6 per cento e nel 2020 il 10,1 per cento.

Con riferimento al titolo III, invece, tutte le entrate hanno natura non ricorrente.

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

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

TAVOLA 1.11

ENTRATE RICORRENTI E NON RICORRENTI: RISCOSSIONI PER TITOLO DI ENTRATA

(in milioni)

	Entrate ricorrenti		Entrate non ricorrenti		Totale Titolo		Entrate ricorrenti/Totale		Entrate Non ricorrenti/Totale	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
I	537.928	594.512	7.921	7.128	545.849	601.640	99%	99%	1%	1%
II	74.088	93.916	11.704	12.457	85.792	106.373	86%	88%	14%	12%
III			7.143	4.990	7.143	4.990	0%	0%	100%	100%
Entrate Finali	612.016	688.428	26.768	24.576	638.784	713.004	96%	97%	4%	3%
IV	364.806	306.258			364.806	306.258	100%	100%	0%	0%
Totale	976.821	994.686	26.768	24.576	1.003.589	1.019.261	97%	98%	3%	2%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.4. Le entrate riassegnabili e le entrate eventuali e diverse

Le entrate riassegnabili identificano – nella maggior parte dei casi – risorse provenienti dalla prestazione di beni e servizi da parte dell’Amministrazione,²⁰ che, prive di specifica appostazione in sede di bilancio di previsione (dove risulta indicato “zero” o “per memoria”), acquistano evidenza contabile in corso d’anno e offrono una dimensione compiuta solo a consuntivo.

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

Esse rappresentano una deroga, prevista per legge, al principio dell’integrità, universalità ed unicità del bilancio²¹.

Nella configurazione del bilancio, le entrate riassegnabili²², al pari di quelle “eventuali e diverse”, sono accomunate da connotati di imprevedibilità.

Le entrate di scopo interessate dal processo di stabilizzazione, già in legge di bilancio 2021, sono pari a circa 1.019 milioni in entrata e a 941 milioni in spesa; sono state, invece, oggetto di stabilizzazione a partire dalla legge di bilancio 2022-2024, circa 0,6 milioni sia in entrata che in spesa.

Nel 2022 risultano riassegnazioni di entrata per un importo di circa 13.746,5 milioni, in diminuzione dell’8,4 per cento rispetto all’esercizio 2021, di cui 6.525,5 milioni sono stati riassegnati alla spesa corrente (+11,5 per cento rispetto al 2021), 1.452,9 milioni alla spesa in conto capitale (+240,8 per cento rispetto al 2021) e 5.768,1 milioni sono stati destinati al rimborso prestiti (-33,9 per cento rispetto al 2021). Nella tavola seguente si riporta l’ammontare delle somme riassegnate negli anni 2021 e 2022.

²⁰ Altre ipotesi di entrate riassegnabili concernono i diritti e tributi, ovvero i contributi comunitari in somma stabilita per legge, le riassegnazioni relative ai buoni fruttiferi postali rimborsati dal Ministero dell’economia e delle finanze (cfr. circolare Ministero dell’economie e delle finanze n. 5/2022).

²¹ Ai sensi del comma 4, dell’art. 24 della legge 196/2009 “*E’ vietata altresì l’assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali, salvo i proventi e le quote di proventi riscossi per conto di enti, le oblazioni e simili, fatte a scopo determinato*”.

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

²² Trattasi di casi in cui, di norma, le entrate non sono prevedibili con certezza, come quelle derivanti, ad esempio, dai proventi di servizi resi dall’amministrazione a terzi, da sanzioni e da rimborsi.

TAVOLA 1.12

ENTRATE RIASSEGNATE PER MINISTERI E DESTINAZIONI DI SPESA
ANNI 2021-2022

(in milioni)

Amministrazione	Spese correnti		Spese in c/capitale		Rimborso spese passività finanziarie		Totale	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Ministero dell'economia e delle finanze	716,7	828,7	185,1	384,6	8.724,7	5.768,1	9.626,5	6.981,4
Ministero dello sviluppo economico	24,7	16,5	152,3	107,2			176,9	123,7
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	28,4	28,0	-				28,4	28,0
Ministero della giustizia	299,3	369,0	0,4	3,5			299,7	372,5
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	11,5	176,9	0,1	6,5			11,6	183,4
Ministero dell'istruzione	1.357,1	1.265,0	10,0				1.367,0	1.265,0
Ministero dell'interno	2.205,0	2.273,8	31,7	58,0			2.236,7	2.331,8
Ministero della transizione ecologica	9,3	39,2	16,1	132,4			25,4	171,6
Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili	63,4	73,0	4,2	725,5			67,6	798,5
Ministero dell'università e della ricerca	11,0	20,9	-				11,0	20,9
Ministero della difesa	980,3	1.241,9	10,2	4,5			990,5	1.246,4
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	11,2	10,5	13,1	13,4			24,3	23,9
Ministero della cultura	71,1	120,5	2,8	17,2			73,9	137,7
Ministero della salute	64,5	61,2	0,3	0,1			64,8	61,2
Ministero del turismo		0,4					0,0	0,4
Totale generale	5.853,6	6.525,5	426,3	1.452,9	8.724,7	5.768,1	15.004,5	13.746,5

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

In ordine all'utilizzo delle risorse riassegnate nell'esercizio 2022, dai riscontri forniti dalla Ragioneria generale dello Stato, è emerso che:

- la quota maggiore è stata riassegnata al Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF) (50,8 per cento), seguito dal Ministero dell'interno (17 per cento), dal Ministero dell'istruzione (9,2 per cento); dal Ministero della difesa (9,1 per cento), dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (5,8 per cento); dal Ministero della giustizia (2,7 per cento) e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (1,3 per cento). Restano marginali, invece, le risorse assegnate agli altri Ministeri;
- le riassegnazioni al MEF sono state destinate, per la maggior parte, al rimborso dei prestiti (pari all'82,6 per cento del totale riassegnato al MEF e al 42 per cento del totale delle riassegnazioni) e registrano una diminuzione rispetto allo scorso anno del 27,5 per cento, passando da 9.626,5 milioni nel 2021 a 6.981,4 milioni nel 2022, che, tuttavia, si aggiunge alle attribuzioni dirette previste dalla legge di bilancio per il triennio 2022-2024 in attuazione dell'art. 23, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196²³;

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

- fra le spese correnti, prevalgono le riassegnazioni per “Redditi da lavoro dipendente” (3.769 milioni, pari al 57,8 per cento del totale spese correnti evidenziando un incremento del 9,8 per cento rispetto all’anno precedente) e per “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche” (1.605 milioni, pari al 24,6 per cento, evidenziando una crescita di 5,5 per cento rispetto al 2021). Fra le spese in conto capitale, invece, rileva la categoria “Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche” che (escludendo i rimborsi delle passività finanziarie) interessano il 55,2 per cento del totale riassegnato in conto capitale, con importi riassegnati pari a 801 milioni (nel 2021 furono riassegnati 37 milioni). Seguono le categorie “Contributi agli investimenti ad imprese”, “Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni”, “Acquisizioni di attività finanziarie”; “Contributi agli investimenti a estero”; “Altri trasferimenti in conto capitale”, e “Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private” con importi riassegnati pari, rispettivamente a 260 milioni, 228 milioni, 78 milioni, 47 milioni e 0,5 milioni²⁴.

Nella tavola 1.13 si riportano i dati comunicati dalle Amministrazioni con riferimento alle entrate provenienti dalla prestazione dei servizi pubblici, nel 2022, con le relative riassegnazioni alla spesa comunicate dalle stesse.

TAVOLA 1.13

ENTRATE PROVENIENTI DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI PUBBLICI E RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA

Amministrazione di Spesa	(in milioni)				
	Versato 2022	Versato 2022 riassegnabile nell'anno	Versato 2021, riassegnabile nel 2022, ai sensi dell'art. 2, co. 2, d.P.R. 469/1999	Entrate riassegnate ai capitoli di spesa Variazione a seguito di riassegnazione	di cui art. 2, co. 2, d.P.R. 469/1999
Ministero dell'economia e delle finanze (CdR: Guardia di finanza, Dag)	20.874,5	3.391,0	4.320,4	21.146,0	3.391,0
Ministero delle imprese e del made in Italy (già Ministero dello sviluppo economico)	2.394,7	113,5	135,2	91,3	-
Ministero del lavoro e politiche sociali	159,4	27,9	56,7	-	-
Ministero della giustizia	20.654,0	4.044,5	3.262,2	33.385,3	5.996,7
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	3,4	0,3	0,6	1,7	0,3
Ministero dell'istruzione e del merito (già Ministero dell'istruzione)				1.082.328,0	1.334,0
Ministero dell'Interno	109.476,1	10.424,5	22.231,7	1.960.846,8	10.218,1
Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (già Ministero della transizione ecologica)	-	-	-	-	-
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili)	137,2	27,4	14,4	21,2	27,4
Ministero dell'università e della ricerca (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)	1,7	1,8	0,1	-	-
Ministero della difesa	112,8	31,5	5,3	49,6	32,5
Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste (già Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali)	-	-	-	-	-
Ministero della cultura	-	-	-	-	-
Ministero della salute	99.291,9	14.606,8	15.023,8	18.091,4	17.782,0
Ministero del turismo	137,2	27,4	14,4	21,2	27,4

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

²⁴ Fonte: nota istruttoria MEF, n. 535 del 3 marzo 2023.

L'utilizzo di tale tipologia di entrate deve essere oggetto di particolare monitoraggio²⁵, e ciò anche nell'ambito e per effetto della procedura cosiddetta di "stabilizzazione", che rende disponibili già a inizio anno gli stanziamenti corrispondenti a entrate finalizzate per legge i cui versamenti hanno assunto un carattere stabile e monitorabile nel tempo²⁶.

Come rilevato nella circolare N. 5/2022 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, infatti, occorre prestare particolare attenzione alla gestione in concreto di tali tipologie di entrate stabilizzate, avendo riguardo alla specifica finalizzazione dell'entrata ed al periodo di riferimento della procedura di stabilizzazione approvata²⁷.

Le "entrate eventuali e diverse" identificano, invece, un'ulteriore peculiarità dell'articolazione del bilancio nell'ambito dell'attuale struttura.

Nel 2022 i capitoli con denominazione "Eventuali e diverse" presentano un accertato complessivo pari a 18.220 milioni, in aumento del 49,2 per cento rispetto al 2021.

Per il Titolo I gli accertamenti sono stati pari a 2.160 milioni (+83,2 per cento rispetto al 2021) e si sono registrate riscossioni per 1.214,8 milioni (+26,6 per cento rispetto all'anno precedente). Per il Titolo II gli accertamenti sono stati pari a 16.059,6 milioni (+45,5 per cento rispetto al 2021) e si sono registrate riscossioni di competenza per 15.124,9 milioni (+40,4 per cento rispetto al 2021).

Si evidenzia una tendenza alla concentrazione di tale tipologia di entrate nel Ministero dell'economia e delle finanze (pari a 16.037,7 milioni accertati, ovvero l'88 per cento del totale delle entrate "eventuali e diverse"), in aumento dell'81,9 per cento rispetto all'anno precedente. Consistenti sono anche le quote accertate dal Ministero delle Infrastrutture e trasporti ex Ministero

²⁵ Si rinvia, per l'approfondimento della dinamica e delle correlate criticità, alla Relazione sulla "Gestione delle entrate riassegnabili anche derivanti da sanzioni e le dinamiche del fondo per la riduzione della pressione fiscale" approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n.1/2020/G.

²⁶ Con l'apposita circolare di inizio esercizio (per l'anno finanziario 2022 è la n. 5 del 19 gennaio 2022) il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha presentato una situazione aggiornata dell'importo stabilizzato sia in entrata che in spesa rispetto a quella definita in sede di presentazione del disegno di legge di bilancio per effetto di varie cause, tra le quali si evidenziano le più rilevanti quali la normativa di riferimento che impone limiti alla riassegnabilità e le riduzioni degli stanziamenti di spesa, introdotti con successive specifiche disposizioni. Secondo quanto riferito dal Dipartimento, eventuali differenze sono segnalate in apposite note riportate negli allegati alla citata circolare. Le tipologie di entrate riassegnabili "stabilizzate" sono, nella maggior parte dei casi, legate al versamento di contributi dovuti per servizi resi dall'amministrazione, a diritti e tributi e a contributi comunitari in somma stabilita per legge. A questi casi si aggiungono le riassegnazioni relative ai buoni fruttiferi postali che, a seguito della trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni, sono rimborsati dal Ministero dell'economia e delle finanze. Nell'ambito di tale circolare viene chiarito (*rectius* ribadito) che "Al fine di assicurare un corretto ed efficace processo di monitoraggio delle entrate effettivamente affluite in bilancio per le somme oggetto di stabilizzazione, deve essere garantito il versamento delle predette somme sugli appositi capitoli/articoli di entrata. Si rinnova, pertanto, il richiamo a mettere in atto ogni operazione necessaria al fine di consentire l'acquisizione delle somme oggetto di riassegnazione sui pertinenti capitoli/articoli dello stato di previsione dell'entrata indicati negli elenchi allegati alla presente circolare, ivi incluse le eventuali comunicazioni ai soggetti cui spetta il versamento al bilancio dello Stato delle entrate di competenza. (...). Qualora la normativa preveda una riassegnazione parziale delle entrate, la previsione di entrata risulta superiore agli "importi stabilizzati in entrata" indicati nei prospetti e rappresenta la soglia che i versamenti devono raggiungere nell'ambito del monitoraggio. Nel caso gli stanziamenti previsti in spesa risultino di ammontare superiore rispetto a quanto effettivamente versato in entrata, saranno operati accantonamenti sulle disponibilità di competenza dei capitoli di spesa interessati, ovvero sarà corrispondentemente operato il conguaglio negativo a valere sulla previsione di spesa in sede di disegno di legge di bilancio per l'anno successivo. La normativa sottostante alla riassegnazione resta comunque in vigore e le amministrazioni possono richiedere in corso d'anno la riassegnazione alla spesa, tramite appositi decreti di variazione, di eventuali somme incassate in misura eccedente rispetto alla previsione iniziale di entrata. Tali ulteriori riassegnazioni saranno, tuttavia, consentite solo in relazione a una valutazione sulla effettiva spendibilità delle somme in corso d'anno".

²⁷ In relazione al crescente utilizzo da parte delle amministrazioni delle somme oggetto di stabilizzazione in spesa, nell'ambito della medesima circolare n. 5/2022 MEF-Ragioneria generale dello Stato, viene chiarito che "(...) resta preclusa la possibilità di utilizzare, tramite ordinari strumenti di flessibilità gestionale, le risorse provenienti da entrate stabilizzate per fini diversi rispetto a quelli della destinazione indicata nella normativa di riferimento". Viene, inoltre, precisato che "Le stabilizzazioni riportate negli allegati 1 e 2 alla presente circolare si riferiscono al triennio 2022-2024. Gli importi indicati nella colonna relativa al 2024 non sono da intendersi come un'autorizzazione di spesa permanente. Pertanto, eventuali impegni di spesa pluriennali ad esigibilità (IPE), a valere su stanziamenti oggetto di stabilizzazione nel bilancio per il 2022-2024 dovranno necessariamente essere limitati al triennio di riferimento".

delle infrastrutture e mobilità sostenibili pari a 816,9 milioni (4,5 per cento del totale) e con uno scostamento rilevante rispetto al 2021 (pari a +800 milioni). Minori sono, invece, le quote per tali tipologie di entrate accertate: dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*, (Ministero dello sviluppo economico pari a 505,2 milioni (2,8 per cento del totale delle stesse); dal Ministero dell'ambiente e sicurezza energetica (Ministero della transizione ecologica) pari a 310,8 milioni, (1,7 per cento). Le restanti Amministrazioni presentano incidenze inferiori all'1 per cento.

La Ragioneria generale dello Stato ha, nel tempo, evidenziato che la denominazione riguarda entrate che non trovano una precisa imputazione in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. Si rileva al riguardo che la realizzazione degli introiti in questione, pur apparendo di carattere occasionale, per alcune fattispecie può presentarsi in maniera ripetitiva, facendo assumere al fenomeno carattere ricorrente.

Alla luce di quanto sopra, quindi, anche ai fini di una più trasparente rappresentazione della composizione delle entrate del bilancio, si ribadisce la necessità – già evidenziata nella Relazione dello scorso anno – di ricondurre il fenomeno a dimensioni coerenti con il suo carattere residuale.

1.5. Le entrate non tributarie

Le entrate non tributarie (Titolo II) riscosse complessivamente nell'esercizio 2022 ammontano a 106,4 miliardi, in aumento rispetto agli 85,8 miliardi del 2021 e rispetto ai 64,8 miliardi al 2020: queste entrate rappresentano il 14,9 per cento delle entrate finali (nel 2021, il 13,4 per cento).

La quota più rilevante proviene dai “contributi a fondo perduto erogati dall'Unione Europea per l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza” (capitolo 3515)²⁸, per un importo pari a 20 miliardi; seguono quelle rivenienti dalle entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (capitolo 2368), con riscossioni totali per 12,8 miliardi, dai “proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea” (capitolo 2531), con riscossioni totali pari a circa 12,2 miliardi, dal rimborso dovuto dagli enti territoriali (capitolo 3465) e dalla “partecipazione dello Stato agli utili di gestione dell'istituto di emissione” (capitolo 2354), ciascuno dei quali ha fatto registrare riscossioni pari a 5,6 miliardi circa, nonché dalle “entrate derivanti da attività e servizi di telecomunicazione ad uso privato, da servizi resi a vario titolo e da sanzioni pecuniarie per illeciti amministrativi, indennità e interessi di mora”, con un riscosso pari a 5 miliardi.

Le ulteriori voci di entrata componenti l'aggregato, con un importo riscosso inferiore ai 5 miliardi di euro (e quindi con incidenza in percentuale inferiore al 4,7 per cento circa), sono riportate nella seguente tavola.

TAVOLA 1.14

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE: CAPITOLI CON RISCOSSIONI TOTALI SUPERIORI A 500 MILIONI

(in milioni)			
Capitolo di Entrata	Descrizione capitolo di entrata	Risc. Tot.	%
3515	Somme prelevate dal conto corrente di tesoreria intestato al Ministero dell'economia e delle finanze su cui affluiscono i contributi a fondo perduto erogati dall'Unione Europea per l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza ai sensi dell'articolo 1, comma 1041, della legge n. 178/2020	20.000,0	18,8
2368	Entrate eventuali e diverse del ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	12.821,4	12,1
2531	Proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea	12.185,8	11,5
3465	Rimborsi e concorsi diversi dovuti dagli enti territoriali	5.566,5	5,2
2354	Partecipazione dello stato agli utili di gestione dell'istituto di emissione	5.564,8	5,2

²⁸ Si tratta del versamento, al bilancio dello Stato, delle risorse affluite nel conto corrente di tesoreria relativamente ai contributi a fondo perduto erogati dall'Unione Europea, nel 2022, per 20 miliardi, da destinare agli interventi che compongono il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Capitolo di Entrata	Descrizione capitolo di entrata	Risc. Tot.	%
2569	Entrate derivanti da attività e servizi di telecomunicazione ad uso privato, da servizi resi a vario titolo e da sanzioni pecuniarie per illeciti amministrativi, indennità e interessi di mora	5.006,8	4,7
3970	Dazi della tariffa doganale comune (t.d.c.) ed altri diritti fissati dalle istituzioni della unione europea (esclusi i dazi c.e.c.a., i dazi compensatori ed <i>antidamping</i> , i dazi ed altri diritti fissati nel quadro della politica agricola comune).	3.312,6	3,1
3697	Versamento dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni da destinare al fondo di solidarietà comunale	2.767,4	2,6
2970	Dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici nonché' utili da versare da parte degli enti pubblici in base a disposizioni normative o statutarie	2.589,8	2,4
3576	Versamenti relativi ai comuni ed alle province, effettuati in caso di incapacienza - negli importi da erogare da parte del bilancio dello stato - delle somme da recuperare a carico degli stessi	2.383,9	2,2
3342	Somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria	1.963,1	1,8
2577	Proventi derivanti dalla messa all'asta delle quantità di quote di emissione di gas ad effetto serra, determinate con decisione della commissione europea, ai sensi della direttiva 2003/87/ce, da riassegnare ad appositi capitoli di spesa ai sensi del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30	1.794,5	1,7
3312	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	1.609,7	1,5
3313	Sanzioni e interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette	1.603,3	1,5
3240	Somme dovute dalla banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del tesoro e a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto "disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria", nonché' introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito	1.558,9	1,5
2532	Proventi derivanti dal gioco del bingo	1.540,4	1,4
3592	Entrate di pertinenza del Ministero dello sviluppo economico	1.161,2	1,1
3691	Versamenti da parte degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, dalle somme derivanti da ulteriori interventi di razionalizzazione per la riduzione delle proprie spese	1.040,5	1,0
3514	Rimborso da parte delle comunità europee delle spese di riscossione delle risorse proprie	926,9	0,9
3638	Versamenti di somme da erogare al personale del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse e accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati	837,8	0,8
3642	Versamenti di somme da erogare al personale del ministero della difesa, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse e accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati	815,7	0,8
3570	Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili	729,4	0,7
2328	Ritenuta sulle vincite del gioco del lotto, prevista dall'art. 1, comma 488, della legge 30 dicembre 2004, n. 311	645,8	0,6
2538	Versamento in entrata dei flussi finanziari generati dalle scommesse ippiche di agenzia	644,7	0,6
3210	Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette	622,3	0,6
3639	Versamenti di somme da erogare al personale del ministero dell'interno, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse e accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati	595,2	0,6
2957	Versamento degli avanzi di gestione conseguiti dalle agenzie fiscali e degli utili delle società e consorzi che abbiano ad oggetto la prestazione di servizi strumentali all'esercizio di funzioni pubbliche in materia tributaria	553,8	0,5
3250	Versamento da parte degli enti territoriali degli interessi dovuti sulle somme anticipate dallo Stato, ai sensi del decreto-legge n. 35 del 2013 e del decreto-legge n. 66 del 2014	527,5	0,5
3600	Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero del lavoro e delle politiche sociali	500,0	0,5
TOTALE CAPITOLI > 500 MILIONI		91.869,7	86,4
<i>Riscosso Totale Titolo II</i>		<i>106.373,1</i>	<i>100,0</i>
<i>di cui:</i>			
<i>Riscosso competenza</i>		<i>101.380,4</i>	<i>95,3</i>
<i>Riscosso residui</i>		<i>4.992,7</i>	<i>4,7</i>
Entrate finali		713.003,5	14,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Avendo riguardo alla tipologia di entrate extratributarie, le entrate relative a: "Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Altre entrate correlate ad illeciti", "Redditi da capitale. Altri proventi", "Risorse proprie dell'Unione Europea. Prelievi

agricoli”, “Risorse proprie dell’Unione Europea. Contributi zucchero”, presentano una percentuale di riscosso totale, rispetto alle entrate finali del titolo, pressoché prossima allo zero²⁹.

TAVOLA 1.15

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE: RISCOSSIONI TOTALI PER TIPOLOGIA

(in milioni)

Tipologie	Descrizione tipologie	Accertato	Risc. Tot.	% Risc. Tot./Tot. Tip.	% Risc. Tot./Acc.
2.1.6.1	Entrate derivanti da movimenti di tesoreria. Prelevamenti da conti di tesoreria	20.314,8	20.314,8	19,1	100,0
2.1.7.2	Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Entrate derivanti dalla gestione di giochi e lotterie	18.420,0	17.491,5	16,4	95,0
2.1.8.1	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari. Altre entrate	12.868,4	14.217,0	13,4	110,5
2.2.1.2	Entrate di carattere straordinario. Altre entrate in conto capitale	-	-	-	-
2.1.7.3	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari. Rimborsi, contributi, recuperi e concorsi vari collegati o da riassegnare ai competenti stati di previsione	9.210,2	9.212,0	8,7	100,0
2.1.2.1	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali. Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali	7.047,0	6.972,3	6,6	98,9
2.1.3.4	Redditi da capitale. Avanzi di gestione	6.196,3	6.210,5	5,8	100,2
2.1.5.1	Risorse proprie dell’Unione Europea. Dazi	6.118,5	6.118,5	5,8	100,0
2.1.4.1	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali. Contributi vari ed altre entrate eventuali e diverse	19.274,5	3.968,9	3,7	20,6
2.2.1.3	Entrate di carattere straordinario. Entrate di carattere straordinario collegate o da riassegnare ai competenti stati di previsione	3.701,8	3.726,7	3,5	100,7
2.1.2.3	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Multe, ammende, sanzioni	3.245,1	3.245,0	3,1	100,0
2.1.3.5	Redditi da capitale. Dividendi	2.471,7	2.835,8	2,7	114,7
2.1.5.3	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti collegate o da riassegnare ai competenti stati di previsione	2.589,8	2.589,8	2,4	100,0
2.1.1.1	Redditi da capitale. Retrocessione interessi	7.524,3	2.061,3	1,9	27,4
2.1.3.1	Proventi speciali. Diritti e tributi speciali	1.860,0	2.039,2	1,9	109,6
2.1.3.3	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali. Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali ed altre entrate collegate o da riassegnare ai competenti stati di previsione	1.723,3	1.723,3	1,6	100,0
2.1.2.2	Redditi da capitale. Interessi	3.427,7	1.503,8	1,4	43,9
2.1.3.2	Redditi da capitale. Proventi del demanio	1.310,0	1.309,2	1,2	99,9
2.1.3.7	Redditi da capitale. Altri redditi da capitale collegati o da riassegnare ai competenti stati di previsione	394,5	512,2	0,5	129,8
2.1.8.2	Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Entrate residuali	195,3	195,3	0,2	100,0
2.1.7.1	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari. Restituzione di finanziamenti	97,9	97,4	0,0915	99,5
2.2.1.1	Entrate di carattere straordinario. Entrate provenienti dal settore statale	27,9	27,9	0,0262	100,1
2.1.5.2	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Altre entrate correlate ad illeciti	0,4	0,4	0,0004	100,0
2.1.3.6	Redditi da capitale. Altri proventi	0,2	0,2	0,0002	105,3
2.1.4.2	Risorse proprie dell’Unione Europea. Prelievi agricoli	0,2	0,2	0,000203	106,410540
2.1.4.3	Risorse proprie dell’Unione Europea. Contributi zucchero	0,0	0,0	0,0	
TOTALE TIPOLOGIE		128.019,9	106.373,1	100,0	83,1
<i>Totale Titolo II</i>		<i>128.019,9</i>	<i>106.373,1</i>	<i>100,0</i>	<i>83,1</i>
<i>di cui:</i>					
<i>Riscosso competenza</i>			<i>101.380,4</i>	<i>95,3</i>	
<i>Riscosso residui</i>			<i>4.992,7</i>	<i>4,7</i>	
Entrate finali		711.773,3	713.003,5	100,2	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

²⁹ Il confronto, ed il correlato commento, è funzionale a verificare l’incidenza percentuale, in termini di riscossioni totali, della singola tipologia di entrata sul complessivo aggregato delle entrate finali del titolo II. Avendo riguardo, invece, al rapporto tra riscosso totale e correlati accertamenti della singola tipologia di entrata, le percentuali sono nella maggior parte dei casi prossime o superiori al 100 per cento.

Come già evidenziato, le somme riscosse riguardano soprattutto gli importi di competenza (pari al 95,3 per cento), ciò conferma una strutturale difficoltà a riscuotere i crediti degli anni precedenti alimentando così, anche da parte delle entrate extratributarie, quel fenomeno che porta ad un costante ampliamento dei residui da riscuotere che contabilmente viene abbattuto ogni anno, di cui si dirà meglio nel successivo paragrafo 1.6.

1.5.1. Le entrate da sanzioni

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

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

Al netto dei sopra citati capitoli 3312 e 3313, tra le tipologie aggregate, la 2.1.5.3 esprime l'incidenza maggiore (circa 73,2 per cento), la 2.1.5.1 (multe, ammende, sanzioni) incide per circa il 26,8 per cento, mentre la 2.1.5.2 vi concorre in misura decisamente marginale (non oltre lo 0,01 per cento).

I dati di consuntivo 2022 evidenziano, sempre al netto dei sopra citati capitoli 3312 e 3313, un accertato pari a 9,1 miliardi, superiore al corrispondente dato del 2021 (pari a circa 8,3 miliardi), superiore anche alle previsioni iniziali e definitive di competenza (rispettivamente +3,1 miliardi e +2,7 miliardi), con uno scostamento, rispettivamente, del +52,2 per cento e del +35,7 per cento.

Le riscossioni rappresentano il 22,6 per cento dell'accertato, pari a 2 miliardi, registrando un aumento, rispetto al 2021, più in termini relativi che in valore assoluto (+66 per cento; +818 milioni).

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

Lo *stock* dei residui, nel complesso pari a 46,7 miliardi, registra una crescita del 3,4 per cento rispetto al 2021 e del 7 per cento rispetto al 2020, anche in questo caso a conferma delle criticità, già evidenziate nelle precedenti relazioni, della capacità di riscossione dei residui.

TAVOLA 1.16

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

(in milioni)

Capitolo di Entrata	Descrizione capitolo di entrata	Accertato	Risc. Tot.	% Risc. Tot./Tot. Tip.	% Risc. Tot./Acc.
3312	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	14.859,9	1.609,7	50,1	10,8
3313	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette	2.811,3	1.603,3	49,9	57,0
3592	Entrate di pertinenza del ministero dello sviluppo economico	1.210,5	1.161,2	36,1	95,9
2326	Quota del 20 per cento delle sanzioni pecuniarie riscosse in materia di imposte dirette da destinare ai fondi di previdenza per il personale dell'ex ministero delle finanze ed al fondo di assistenza per i finanzieri per scopi istituzionali	3.792,3	358,3	11,2	9,4
2301	Multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria	532,7	414,9	12,9	77,9
2302	Oblazioni e condanne alle pene pecuniarie per contravvenzioni alle norme per la tutela delle strade e per la circolazione	912,3	255,4	7,9	28,0
2414	Risorse del fondo unico giustizia di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181	201,4	201,4	6,3	100,0

Capitolo di Entrata	Descrizione capitolo di entrata	Accertato	Risc. Tot.	% Risc. Tot./Tot. Tip.	% Risc. Tot./Acc.
2325	Quote dei proventi contravvenzionali, pene pecuniarie e somme ricavate dalla vendita di beni confiscati e di corpi di reato e dal recupero dei crediti dello Stato da destinare a favore dei fondi di previdenza dell'ex amministrazione delle finanze	421,0	141,0	4,4	33,5
TOTALE CAPITOLI SANZIONI NON TRIBUTARIE > 100 MILIONI		24.741,3	5.745,1	178,8	23,2
<i>TOTALE SANZIONI NON TRIBUTARIE</i>		<i>26.799,0</i>	<i>6.030,5</i>	<i>187,7</i>	<i>22,5</i>
TOTALE CAPITOLI 3312 + 3313		17.671,2	3.213,0	53,3	18,2
TOTALE CAPITOLI SANZIONI NON TRIBUTARIE > 100 MILIONI AL NETTO CAPITOLI 3312-3313		7.070,1	2.532,1	42,0	35,8
<i>TOTALE SANZIONI NON TRIBUTARIE AL NETTO CAPITOLI 3312-3313</i>		<i>9.127,8</i>	<i>2.817,5</i>	<i>46,7</i>	<i>30,9</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2022 si confermano, quindi, le criticità, già evidenziate nell'ambito delle precedenti relazioni, in merito alla capacità di riscossione e tempestivo versamento, seppure in leggero miglioramento rispetto agli esercizi 2020 e 2021³⁰.

1.5.2 Le entrate da proventi dei beni dello Stato

Nell'ambito delle entrate di natura non tributaria, le entrate da beni dello Stato e nello specifico, da redditi da capitale (tipologia 2.1.3.2) rappresentano – in termini di incassi – poco meno dello 0,4 per cento delle entrate extra tributarie (stessa incidenza registrata nel 2021 e nel 2020).

Rientrano in tale tipologia – tra gli altri - i redditi da beni immobili patrimoniali (capitolo 2601), i redditi da beni mobili (e da beni considerati immobili per l'oggetto a cui si riferiscono), ivi inclusi gli interessi di capitali e di titoli patrimoniali dello Stato (capitolo 2602), i proventi da “Diritti erariali sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni di esercizio di coltivazioni di miniere e cave” e le “Aliquote in valore del prodotto (*royalties*) da corrispondersi allo Stato dai concessionari di coltivazioni di idrocarburi liquidi e gassosi nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale” (capitolo 2604), i proventi derivanti dalla gestione dei compensi immobiliari conferiti a fondi comuni di investimento (capitolo 2615), nonché i proventi da concessioni ed utilizzo di beni del demanio e/o del patrimonio indisponibile dello Stato (tra cui: capitolo 2610, capitolo 2611, capitolo 2612, capitolo 2616, capitolo 2619, 2629).

Ferma restando la critica esiguità degli introiti derivanti da tale tipologia di beni, sul complessivo aggregato, si evidenzia il miglioramento – rispetto al 2021 ed al 2020 – degli accertamenti, delle riscossioni totali e dei versamenti totali. Da considerare, però, anche l'aumento del “da riscuotere totale”.

TAVOLA 1.17

PROVENTI DEL DEMANIO 2020-2022

(in euro)

2.1.3.2: Redditi da capitale. Proventi del Demanio			
	2020	2021	2022
Previsioni Iniziali Competenza	250.819.370,00	272.743.300,00	272.716.010,00
Previsioni Definitive Competenza	247.666.920,00	230.743.300,00	274.216.010,00
Accertato	238.366.824,18	318.786.776,06	394.451.150,95
Riscosso totale	361.421.437,24	434.844.328,95	512.179.382,52
Da Riscuotere totale	470.398.641,51	489.214.737,95	512.052.151,39
Versamenti totali	221.375.453,03	295.335.365,75	370.040.916,14
Da Versare totale	140.045.984,21	139.508.963,20	142.138.466,38

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

³⁰ Nell'esercizio all'esame, infatti, sull'accertato il totale riscosso al lordo delle somme rimaste da versare del 2021 si attesta al 30,9 per cento ed il totale riscosso al netto del totale da versare dello scorso anno al 27,3 per cento. Nel 2021 detto rapporto percentuale era del 17,3 per cento per il totale riscosso al lordo delle somme rimaste da versare del 2020 e dell'14,5 per cento per il totale riscosso al netto del totale da versare dell'anno precedente. Nel 2020 detto rapporto percentuale era del 14,8 per cento per il totale riscosso al lordo delle somme rimaste da versare del 2019 e dell'11,9 per cento per il totale riscosso al netto del totale da versare dell'anno precedente.

La gestione di tali proventi è affidata in misura preponderante all'Agenzia del demanio³¹. In relazione alle entrate di diretta gestione (Tavola 1.18), l'analisi dell'andamento evidenzia nel 2022 un consistente complessivo peggioramento degli accertamenti, delle riscossioni e dei versamenti rispetto al 2021 e al 2020, con particolare riferimento ai proventi da “redditi da beni immobili patrimoniali” (capitolo 2601). In riferimento ai proventi “da concessioni dei beni del demanio pubblico artistico e storico” (capitolo 2612/1) ed ai proventi demaniali (capitolo 2612/8), l'accertato, il riscosso e il versato sono aumentati rispetto ai due anni precedenti.

TAVOLA 1.18

PROVENTI DI DIRETTA GESTIONE DEL DEMANIO 2020-2022

(in euro)

Diretta gestione Demanio									
cod.	Tributo	Cap/art	2020	2021	2022	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020	Diff. 2022-2021	Diff. % 2022-2021
811T	REDDITI DI BENI IMMOBILI PATRIMONIALI	2601							
		Prev. Iniz. Comp.	24.320.000,00	36.050.000,00	35.949.231,00	11.730.000,00	48,2	- 100.769,00	-0,3
		Prev. Def. Comp.	24.320.000,00	36.050.000,00	35.949.231,00	11.730.000,00	48,2	- 100.769,00	-0,3
		Accertato	32.872.461,49	41.941.470,34	33.038.403,01	9.069.008,85	27,6	- 8.903.067,33	-21,2
		Riscosso totale	41.991.354,02	45.774.021,21	42.304.007,35	3.782.667,19	9,0	- 3.470.013,86	-7,6
		Riscosso comp.	22.993.036,45	26.645.065,14	22.791.811,52	3.652.028,69	15,9	- 3.853.253,62	-14,5
		Versamenti totali	24.064.058,61	27.769.312,43	23.907.312,97	3.705.253,82	15,4	- 3.861.999,46	-13,9
834T	CONC. BENI DEMANIO PUBBL. ARTISTICO STORICO	2612/1							
		Prev. Iniz. Comp.	12.000.560,00	9.500.000,00	7.500.000,00	- 2.500.560,00	-20,8	- 2.000.000,00	-21,1
		Prev. Def. Comp.	12.000.000,00	9.500.000,00	7.500.000,00	- 2.500.000,00	-20,8	- 2.000.000,00	-21,1
		Accertato	11.477.781,71	12.893.150,01	12.124.052,28	1.415.368,30	12,3	- 769.097,73	-6,0
		Riscosso totale	13.475.195,97	13.738.797,07	13.986.858,35	263.601,10	2,0	248.061,28	1,8
		Riscosso comp.	9.438.509,68	9.652.801,06	9.797.064,73	214.291,38	2,3	144.263,67	1,5
		Versamenti totali	9.486.475,34	9.856.928,60	10.047.372,13	370.453,26	3,9	190.443,53	1,9
847T	ALTRI PROVENTI DEMANIALI	2612/8							
		Prev. Iniz. Comp.	2.800.000,00	3.000.000,00	5.100.000,00	200.000,00	7,1	2.100.000,00	70,0
		Prev. Def. Comp.	2.800.000,00	3.000.000,00	5.100.000,00	200.000,00	7,1	2.100.000,00	70,0
		Accertato	9.938.386,40	8.884.989,42	12.139.787,61	- 1.053.396,98	-10,6	3.254.798,19	36,6
		Riscosso totale	9.815.128,35	10.331.079,32	13.171.675,12	515.950,97	5,3	2.840.595,80	27,5
		Riscosso comp.	7.391.394,75	7.976.489,49	10.624.793,47	585.094,74	7,9	2.648.303,98	33,2
		Versamenti totali	7.530.152,88	8.000.755,42	10.838.173,43	470.602,54	6,2	2.837.418,01	35,5
	TOTALE DIRETTA GESTIONE DEMANIO		2020	2021	2022	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020	Diff. 2022-2021	Diff. % 2022-2021
		Prev. Iniz. Comp.	39.120.560,00	48.550.000,00	48.549.231,00	9.429.440,00	24,1	- 769,00	0,0
		Prev. Def. Comp.	39.120.000,00	48.550.000,00	48.549.231,00	9.430.000,00	24,1	- 769,00	0,0
		Accertato	54.288.629,60	63.719.609,77	57.302.242,90	9.430.980,17	17,4	- 6.417.366,87	-10,1
		Riscosso totale	65.281.678,34	69.843.897,60	69.462.540,82	4.562.219,26	7,0	- 381.356,78	-0,5
		Riscosso comp.	39.822.940,88	44.274.355,69	43.213.669,72	4.451.414,81	11,2	- 1.060.685,97	-2,4
		Versamenti totali	41.080.686,83	45.626.996,45	44.792.858,53	4.546.309,62	11,1	- 834.137,92	-1,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2022, si registra una stasi, in termini di accertamento, riscossione e versamento, dei proventi derivanti dalla “gestione dei compensi immobiliari conferiti a fondi comuni di investimento, ai sensi dell’art. 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con

³¹ Con riferimento ai proventi di diretta gestione, secondo quanto riferito in sede istruttoria, l'attività di riscossione è gestita dall'Agenzia del demanio, nei termini e secondo le condizioni pattuite con l'Agenzia delle entrate nell'ambito di apposite convenzioni.

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

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

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

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

modifiche, nella legge 23 novembre 2001, n. 410” (capitolo 2615), che confermano i soli 29 mila euro di gettito registrati nel 2021 e nel 2020.

TAVOLA 1.19

CAPITOLO 2615 - 2020-2022

(in euro)

CAPITOLO 2615: Proventi derivanti dalla gestione dei compensi 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

	2020	2021	2022	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020	Diff. 2022-2021	Diff. % 2022-2021
Prev. Iniz. Comp.	-	-	-	-	-	-	-
Prev. Def. Comp.	-	-	-	-	-	-	-
Accertato	29.052,29	29.052,29	29.262,30	-	0,0	210,01	0,7
Riscosso totale	29.052,29	29.052,29	29.262,30	-	0,0	210,01	0,7
Versamenti totali	29.052,29	29.052,29	29.262,30	-	0,0	210,01	0,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In progressivo miglioramento l'andamento dei proventi, sempre gestiti dall'Agenzia del demanio, relativi alle entrate da “*Diritti erariali sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni di esercizio di coltivazioni di miniere e cave. Canoni sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni dell'esercizio di coltivazioni di miniere e cave. Aliquote in valore del prodotto (royalties) da corrispondersi allo Stato dai concessionari di coltivazioni di idrocarburi liquidi e gassosi nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale*” (capitolo 2604), sia in termini di accertamenti (da 41,4 milioni nel 2020, a 98 milioni del 2021 a 165,7 milioni del 2022), che di riscossioni (da 69,1 milioni del 2020, a 125,7 milioni del 2021 a 193,3 milioni del 2022), che di versamenti totali (da 41,4 milioni del 2020, a 98 milioni del 2021, a 165,7 milioni del 2022).

TAVOLA 1.20

CAPITOLO 2604 - 2020-2022

(in euro)

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

	2020	2021	2022	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020	Diff. 2022-2021	Diff. % 2022-2021
Prev. Iniz. Comp.	92.000.000,00	88.000.000,00	88.000.000,00	- 4.000.000,00	-4,3	-	0,0
Prev. Def. Comp.	89.000.000,00	58.000.000,00	88.000.000,00	- 31.000.000,00	-34,8	30.000.000,00	51,7
Accertato	41.433.431,43	98.002.320,81	165.671.026,75	56.568.889,38	136,5	67.668.705,94	69,0
Riscosso totale	69.122.833,21	125.691.005,32	193.328.076,73	56.568.172,11	81,8	67.637.071,41	53,8
Versamenti totali	41.426.474,40	97.994.766,12	165.674.178,08	56.568.291,72	136,6	67.679.411,96	69,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2022, anche con riferimento ai “proventi non di diretta gestione del Demanio”³², si registra un gettito analogo a quello del 2020, ma inferiore al 2021, in termini di accertamenti,

³²Con riferimento ai proventi non di diretta gestione, i soggetti titolari della gestione sono indicati nell'allegato B della Convenzione di servizi 2020-2022 perfezionata con il Ministero dell'economia e delle finanze.

In particolare, i beni del Demanio marittimo sono gestiti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), dalle Regioni, dagli Enti locali e dalle Autorità portuali. A questi ultimi è affidata l'attività di riscossione, su cui l'Agenzia del demanio esercita la vigilanza, mentre le entrate affluiscono all'erario statale. In merito alle criticità rilevate con riferimento alla gestione dei proventi in discorso, si rinvia – per ogni approfondimento – alla relazione sulla “*Gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi*” approvata dalla Sez. centrale di controllo delle Amministrazioni dello Stato con la deliberazione del 21 dicembre 2021, n. 20/2021/G.

riscossioni totali e versamenti. In particolare, nel 2022, gli accertamenti si attestano a circa 11,1 milioni rispetto ai circa 12,7 milioni del 2021 ed ai circa 10,7 milioni del 2020. Il dato del riscosso totale 2022 è pari a 35,6 milioni, mentre nel 2021 era pari a circa 37,1 milioni e nel 2020 a circa 35,4 milioni. I versamenti totali passano da 10,3 milioni del 2020 a 11,9 milioni del 2021 e a 10,1 milioni del 2022, registrando nel 2022, rispettivamente, un -14,8 per cento rispetto al 2021 (laddove nel 2021 v'era stato un incremento del +15,6 per cento rispetto al 2020).

TAVOLA 1.21

TOTALE PROVENTI DI NON DIRETTA GESTIONE DEL DEMANIO 2019-2021

(in euro)

Non diretta gestione Demanio	2020	2021	2022	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020	Diff. 2022-2021	Diff. % 2022-2021
Prev. Iniz. Comp.	8.697.710,00	8.693.300,00	8.666.779,00	- 4.410,00	-0,1	- 26.521,00	-0,3
Prev. Def. Comp.	8.690.000,00	8.693.300,00	10.166.779,00	3.300,00	0,0	1.473.479,00	16,9
Accertato	10.664.544,92	12.712.208,16	11.058.123,59	2.047.663,24	19,2	- 1.654.084,57	-13,0
Riscosso totale	35.442.075,19	37.076.836,88	35.568.921,81	1.634.761,69	4,6	- 1.507.915,07	-4,1
Riscosso comp.	10.067.806,32	11.873.171,74	10.022.522,30	1.805.365,42	17,9	- 1.850.649,44	-15,6
Versamenti totali	10.298.111,23	11.906.708,74	10.148.805,69	1.608.597,51	15,6	- 1.757.903,05	-14,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Entrando nel dettaglio delle singole voci si evidenzia quanto segue:

le entrate da “concessione dei beni del demanio pubblico aeronautico” (capitolo 2612/2), registrano un gettito analogo a quello del 2020, ma inferiore al 2021, mentre i “proventi da utilizzo di acque pubbliche” (capitolo 2608), registrano un aumento rispetto al 2021 e 2020, in termini di accertamenti, riscosso totale e versamenti totali;

le entrate da “concessione dei beni di demanio pubblico militare” (capitolo 2612/3), hanno registrato, in termini di accertato, un andamento sostanzialmente costante, attestatosi su 1,1 milioni nell'ultimo anno. Andamenti simili possono riferirsi per il riscosso totale, che passa da 2,2 milioni del 2020 a 2,1 milioni del 2021 e del 2022, e il versato totale, che, dopo 1,2 milioni versati nel 2020, si attesta a circa 1,1 milioni nel 2021 e nel 2022.

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

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

Per quanto riguarda il Demanio aeronautico-civile, i soggetti coinvolti sono il MIT e l'ENAC. L'attività di riscossione è affidata all'ENAC ed all'Agenzia del demanio.

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

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

TAVOLA 1.22

DETTAGLIO CAPITOLI/ARTICOLI DEI PROVENTI DI NON DIRETTA
GESTIONE DEL DEMANIO 2020-2022

(in migliaia)

Non diretta gestione Demanio									
cod.	Tributo	Cap/art	2020	2021	2022	Diff. 2021-2020	Diff. % 2021-2020	Diff. 2022-2021	Diff. % 2022-2021
814T	PROVENTI MINIERE PERTINENTI ALLO STATO	2603/1							
		Prev. Iniz. Comp.	1.000,0	1.000,0	1.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Prev. Def. Comp.	1.000,0	1.000,0	1.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Accertato	666,1	736,9	428,5	70,8	10,6	-308,4	-41,9
		Riscosso totale	775,8	868,9	554,0	93,1	12,0	-314,9	-36,2
		Riscosso comp.	659,2	736,9	427,6	77,6	11,8	-309,3	-42,0
		Versamenti totali	653,9	754,8	440,7	100,9	15,4	-314,1	-41,6
815T	PROVENTI SORGENTI TERMALI E MINERALI STATO	2603/2							
		Prev. Iniz. Comp.	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-
		Prev. Def. Comp.	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-
		Accertato	0,0	9,1	0,8	9,1	-	-8,3	-91,0
		Riscosso totale	10,7	20,0	10,8	9,2	85,9	-9,2	-46,0
		Riscosso comp.	0,0	9,1	0,8	9,1	-	-8,3	-91,0
		Versamenti totali	0,0	10,0	0,8	10,0	1887439,6	-9,2	-91,5
816T	CANONE ANNUO RIC. E COLT. RIS. GEOTERMICHE	2611							
		Prev. Iniz. Comp.	150,0	150,0	150,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Prev. Def. Comp.	150,0	150,0	150,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Accertato	126,7	323,3	157,8	196,6	155,1	-165,5	-51,2
		Riscosso totale	144,4	327,1	160,3	182,7	126,6	-166,9	-51,0
		Riscosso comp.	126,7	319,5	152,9	192,8	152,1	-166,6	-52,1
		Versamenti totali	138,8	321,3	154,5	182,5	131,5	-166,8	-51,9
825T	PROVENTI DELLE UTIL. ACQUE PUBBLICHE	2608							
		Prev. Iniz. Comp.	1.504,1	1.500,0	1.500,0	-4,1	-0,3	0,0	0,0
		Prev. Def. Comp.	1.503,0	1.500,0	3.000,0	-3,0	-0,2	1.500,0	100,0
		Accertato	3.371,4	3.135,3	3.919,6	-236,1	-7,0	784,3	25,0
		Riscosso totale	23.557,8	22.916,5	23.432,9	-641,4	-2,7	516,5	2,3
		Riscosso comp.	3.104,9	2.767,6	3.063,3	-337,3	-10,9	295,6	10,7
		Versamenti totali	3.417,0	2.786,6	3.069,8	-630,5	-18,5	283,3	10,2
832T	CONCESSIONI DI SPIAGGE LACUALI	2616							
		Prev. Iniz. Comp.	42,3	43,3	16,8	1,0	2,4	-26,5	-61,2
		Prev. Def. Comp.	36,0	43,3	16,8	7,3	20,3	-26,5	-61,2
		Accertato	19,6	6,4	6,6	-13,2	-67,4	0,2	3,7
		Riscosso totale	535,9	522,6	524,6	-13,2	-2,5	2,0	0,4
		Riscosso comp.	19,6	6,4	6,6	-13,2	-67,4	0,2	3,7
		Versamenti totali	19,6	6,5	7,4	-13,2	-67,0	0,9	13,5
835T	OPERE PUBBL. BONIFICA E PERTINENZE RELATIVE	2614							
		Prev. Iniz. Comp.	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-
		Prev. Def. Comp.	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-
		Accertato	8,3	7,0	7,0	-1,2	-14,7	-0,1	-1,0
		Riscosso totale	1.157,5	1.157,8	1.171,9	0,3	0,0	14,1	1,2
		Riscosso comp.	7,9	7,0	6,2	-0,8	-10,4	-0,9	-12,3
		Versamenti totali	6,8	7,1	6,2	0,4	5,5	-0,9	-13,1
836T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. AERONAUTICO	2612/2							
		Prev. Iniz. Comp.	4.000,1	4.000,0	4.000,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
		Prev. Def. Comp.	4.000,0	4.000,0	4.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Accertato	5.031,8	7.143,5	5.403,4	2.111,8	42,0	-1.740,1	-24,4
		Riscosso totale	7.015,7	9.116,2	7.582,8	2.100,4	29,9	-1.533,3	-16,8
		Riscosso comp.	4.965,2	6.960,1	5.309,2	1.994,9	40,2	-1.650,9	-23,7
		Versamenti totali	4.872,9	6.931,4	5.396,9	2.058,5	42,2	-1.534,6	-22,1

Non diretta gestione Demanio									
cod.	Tributo	Cap/art							
840T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. MILITARE	2612/3	2020	2021	2022	Diff. 2021- 2020	Diff. % 2021- 2020	Diff. 2022- 2021	Diff. % 2022-2021
		Prev. Iniz. Comp.	2.001,3	2.000,0	2.000,0	-1,3	-0,1	0,0	0,0
		Prev. Def. Comp.	2.001,0	2.000,0	2.000,0	-1,0	0,0	0,0	0,0
		Accertato	1.440,6	1.350,6	1.134,3	-90,0	-6,3	-216,2	-16,0
		Riscosso totale	2.244,1	2.147,8	2.131,6	-96,4	-4,3	-16,2	-0,8
		Riscosso comp.	1.184,3	1.066,5	1.055,9	-117,8	-9,9	-10,6	-1,0
		Versamenti totali	1.189,1	1.088,9	1.072,4	-100,1	-8,4	-16,5	-1,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

Dal confronto - nel triennio 2020-2022 - dell'andamento delle riscossioni dei proventi di diretta e di non diretta gestione, nel 2022 si evidenzia una flessione della positiva capacità di riscossione dei proventi “non di diretta gestione”, che passano da circa 10 milioni del 2020, a 13,1 milioni del 2021 a 10,2 milioni del 2022. Per quanto riguarda i proventi di diretta gestione, invece, il riscosso totale del 2022 (pari a circa 50,3 milioni) registra un lieve calo rispetto al 2021 (pari a circa 50,5 milioni), che aveva a sua volta registrato un miglioramento rispetto al 2020 (pari a circa 44,6 milioni)

TAVOLA 1.23

PROVENTI DI DIRETTA E NON DIRETTA GESTIONE DEL DEMANIO: RISCOSSIONI 2020-2022

(in migliaia)

RISCOSSIONI DI DIRETTA GESTIONE								
cod.	Tributo	2020	2021	2022	Diff. 2021- 2020	Diff. % 2021- 2020	Diff. 2022- 2021	Diff. % 2022- 2021
809T	INDENNITA' E INTERESSI MORA PER ENTRATE DEMANIALI	405	620	510	215	52,96	-110	-17,71
811T	REDDITI DI BENI IMMOBILI PATRIMONIALI	22.755	26.464	22.419	3.709	16,30	-4.045	-15,28
834T	CONC. BENI DEMANIO PUBBL. ARTISTICO STORICO	9.607	9.454	9.883	-153	-1,59	429	4,54
837T	ENTRATE EVENT. DIVERSE DIR. CENTRALE DEMANIO	4.392	5.135	6.352	743	16,93	1.217	23,69
847T	ALTRI PROVENTI DEMANIALI	7.296	8.751	10.981	1.455	19,94	2.230	25,48
854T	SOMME OCCUP. AREE URBANIZZ. C.435 L.311/04	31	5	56	-26	-84,26	51	1.053,75
856T	SOMME OCCUP. AREE SCONFINAMENTI ART.5BIS DL143/03	79	42	64	-37	-46,96	22	52,96
TOTALE		44.564	50.470	50.265	5.906	13,25	-206	-0,41
RISCOSSIONI DI NON DIRETTA GESTIONE								
cod.	Tributo	2020	2021	2022	Diff. 2021- 2020	Diff. % 2021- 2020	Diff. 2022- 2021	Diff. % 2022- 2021
814T	PROVENTI MINIERE PERTINENTI ALLO STATO	629	742	428	113	17,89	-314	-42,35
815T	PROVENTI SORGENTI TERMALI E MINERALI STATO				0	#DIV/0!	0	#DIV/0!
816T	CANONE ANNUO RIC. E COLT. RIS. GEOTERMICHE	126	321	153	195	155,31	-168	-52,26
825T	PROVENTI DELLE UTIL. ACQUE PUBBLICHE	3.072	2.768	2.968	-304	-9,91	200	7,22
832T	CONCESSIONI DI SPIAGGE LACUALI	7	7	7	-1	-7,30	1	9,82
835T	OPERE PUBBL. BONIFICA E PERTINENZE RELATIVE	8	7	6	-1	-9,42	-1	-11,35
836T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. AERONAUTICO	4.783	7.981	5.413	3.198	66,86	-2.569	-32,19
840T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. MILITARE	1.159	1.083	1.061	-76	-6,55	-22	-2,03
817T	DIRITTI PERMESSI PROSP. E RIC. MINERARIA	258	217	195	-42	-16,10	-22	-10,10
TOTALE		10.042	13.125	10.230	3.083	30,70	-2.895	-22,06

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

Anche alla luce della modestia - in linea assoluta - degli introiti all'esame, al fine di valorizzarne le redditività, si torna a ribadire la necessità di efficientarne la complessiva dinamica, dalla programmazione agli incassi, avendo riguardo anche alle correlate attività di vigilanza e monitoraggio, e ciò considerando il ruolo potenzialmente strategico di tale tipologia di proventi. Il tutto anche considerando le positive strategie già attuate in tal senso da altri Stati e tenuto conto della quantità e qualità dei beni pubblici del nostro Paese.

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

L'esercizio 2022 evidenzia un aumento dei residui attivi rispetto all'anno precedente. Essi passano da circa 213 miliardi nel 2021 a 235,3 miliardi nel 2022 (+10,5 per cento). L'ammontare dei "residui totali" comprende sia i residui da riscossione (residui attivi non ancora riscossi), per un importo pari a circa 180,1 miliardi, sia i residui da versamento (residui riscossi ma non versati, provenienti dagli esercizi precedenti), con importo pari a 55,3 miliardi.

Avendo riguardo ai soli "residui da riscossione", i menzionati 180,1 miliardi sono distinti in 53,4 miliardi in conto competenza e 126,6 miliardi in conto residui. La seguente tavola riassume l'andamento di quest'ultimo aggregato dal 2018 al 2022.

TAVOLA 1.24

RESTI DA RISCOUTERE RIPORTATI NEL CONSUNTIVO, DISTINTI PER CC E CR – SERIE STORICA 2018-2022

(in milioni)

	2018	2019	2020	2021	2022
Somme da riscuotere in conto competenza	59.753	61.409	53.309	46.994	53.429
Somme da riscuotere in conto residui	104.894	108.476	111.727	117.790	126.645
Totale somme da riscuotere	164.647	169.885	165.036	164.784	180.074

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da allegati 24 al conto consuntivo delle entrate – esercizi 2018-2022

Analizzando il *trend* (tavola 1.25), dopo la riduzione dei residui da riscuotere in conto competenza registrata nel 2021, nel 2022 si registra una risalita, mentre si evidenzia la costante crescita dei residui da riscuotere in conto residui³³.

L'aggregato complessivo dei residui di riscossione si concentra per il 62,2 per cento nelle entrate extratributarie (pari a 112 miliardi) e per il 37,4 per cento (pari a 67,3 miliardi) nelle entrate tributarie.

Con riguardo alle entrate extratributarie, il "da riscuotere residui" raggiunge il consistente importo di 85,4 miliardi, pari al 67,4 per cento delle entrate finali, mentre quello di competenza si attesta a 26,6 miliardi, pari al 49,9 per cento.

Per le entrate tributarie, il fenomeno s'inverte. I residui di competenza (50,1 per cento) superano, in termini di incidenza, quelli derivanti dagli anni passati (32,1 per cento).

TAVOLA 1.25

RESTI DA RISCOUTERE, INCIDENZA PERCENTUALE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRA TRIBUTARIE SULLE ENTRATE FINALI - SERIE STORICA 2020-2022³⁴

(in milioni)

	ENTRATE TRIBUTARIE						ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE						ENTRATE FINALI		
	2020	Inc %/EE Finali	2021	Inc %/EE Finali	2022	Inc %/EE Finali	2020	Inc %/EE Finali	2021	Inc %/EE Finali	2022	Inc %/EE Finali	2020	2021	2022
Da Risc. Comp.	27.690	51,9	23.164	49,3	26.759	50,1	25.600	48,0	23.827	50,7	26.640	49,9	53.309	46.994	53.429
Da Risc. Res.	34.407	30,8	36.653	31,1	40.594	32,1	76.640	68,6	80.443	68,3	85.378	67,4	111.727	117.790	126.646
Da Risc. Totale	62.097	37,6	59.818	36,3	67.354	37,4	102.240	62,0	104.271	63,3	112.018	62,2	165.036	164.784	180.076

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le somme rimaste da versare (tavola 1.26), pari a complessivi 55,3 miliardi, ineriscono per 51,2 miliardi alle entrate tributarie (di cui 20,4 miliardi da esercizi precedenti e circa 30,9 miliardi di competenza dell'esercizio 2022) e per 4 miliardi alle entrate extratributarie (di cui, 1,6 miliardi derivanti da esercizi precedenti e 2,4 miliardi di competenza dell'esercizio 2022).

³³ Dal 2017 al 2022 si è passati da 794 miliardi del 2017 agli oltre 1.002 miliardi del 2022.

³⁴ Le entrate patrimoniali incidono sulle entrate finali per lo 0,4 per cento (media 2020-2022).

I “residui di versamento” relativi alle entrate tributarie registrano una costante crescita rispetto al 2021 del 13,9 per cento, pari a 6,3 miliardi (nel 2021 +6,4 per cento rispetto al 2020), mentre quelli relativi alle entrate extratributarie sono in aumento, facendo registrare +821 milioni, pari al +25,5 per cento rispetto al decremento del 2021 (-17,4 per cento rispetto al 2020).

TAVOLA 1.26

RESTI DA VERSARE, INCIDENZA PERCENTUALE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRA TRIBUTARIE SULLE ENTRATE FINALI – SERIE STORICA 2020-2022³⁵

(in milioni)

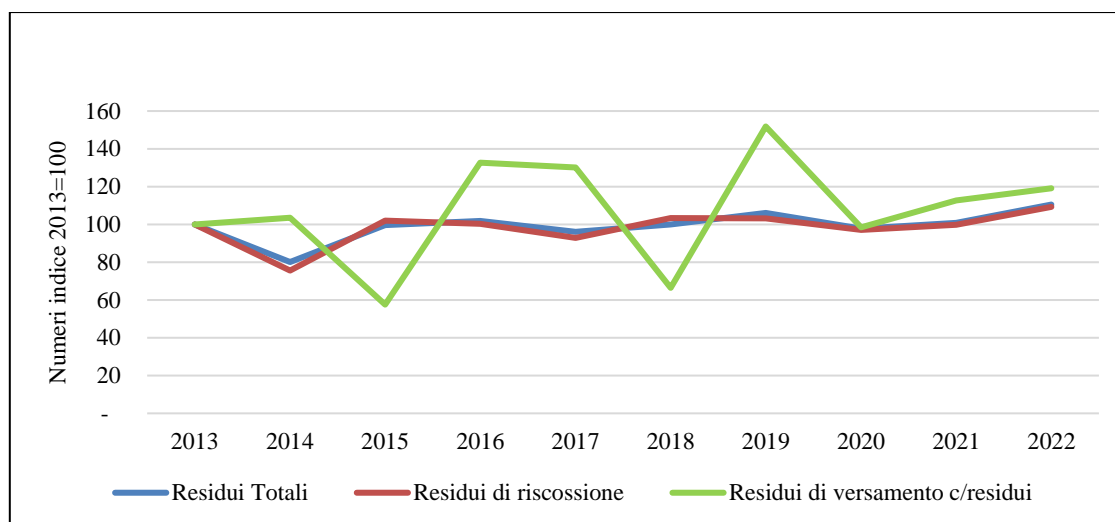
	ENTRATE TRIBUTARIE						ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE						ENTRATE FINALI		
	2020	Inc %/EE Finali	2021	Inc %/EE Finali	2022	Inc %/EE Finali	2020	Inc %/EE Finali	2021	Inc %/EE Finali	2022	Inc %/EE Finali	2020	2021	2022
Da Vers. Comp.	27.371	91,9	28.041	94,3	30.855	92,6	2.409	8,1	1.701	5,7	2.450	7,4	29.781	29.743	33.306
Da Vers. Res.	14.879	90,9	16.920	91,8	20.369	92,8	1.482	9,1	1.511	8,2	1.583	7,2	16.365	18.435	21.956
Da Vers. Totale	42.251	91,6	44.961	93,3	51.224	92,7	3.891	8,4	3.213	6,7	4.033	7,3	46.146	48.177	55.262

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

GRAFICO 1.4

LA DINAMICA DEI RESIDUI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La questione del trascinamento in avanti dei residui, nel corso tempo, e della relativa inesigibilità, riguarda soprattutto le entrate da ruoli, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall’Agenzia delle entrate. Va tenuto presente, infatti, che una parte rilevante dell’inesigibilità è costituita da ruoli formati sul dichiarato non versato.

Determinante rilievo assume quindi la valutazione del grado di esigibilità dei residui da riscossione, stante l’obbligo di procedere, in via prodromica alla predisposizione del Rendiconto generale dell’esercizio, per l’appunto alla classificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità³⁶.

³⁵ Le entrate patrimoniali incidono sulle entrate finali per lo 0,01 per cento (media 2020-2022).

³⁶ Si ricorda, infatti, che ai sensi dell’art. 268 del r.d. n. 827 del 1924 (“Regolamento per l’amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato”) “I crediti riconosciuti assolutamente inesigibili non sono compresi nel rendiconto generale consuntivo, anche se non sia stato provveduto alla eliminazione dalle scritture a norma

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

Con specifico riguardo ai resti "da riscuotere", partendo dall'importo totale di residui rilevato alla fine del 2021 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (1.059 miliardi), si perviene a determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto pari a circa 180,1 miliardi.

Il procedimento seguito dall'amministrazione, per l'esercizio 2022 in consuntivazione, può essere sintetizzato nei seguenti passaggi:

- rettifica in diminuzione (del valore di poco meno di 2.000 euro nel 2022), a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi;
- variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24" (con ulteriore diminuzione di circa 3 milioni di euro per il 2022);
- cancellazione dell'importo di 56,1 miliardi (ormai ripetuta da anni), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli;
- abbattimento, crescente in maniera lineare nel corso degli anni ³⁷, operato in esito alla classificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (riduzioni Allegato 24 al Rendiconto), che nel 2022 è risultato pari a 822,4 miliardi.

Come già rilevato da questa Corte nell'ambito delle precedenti relazioni, ciascuna di tali circostanze contribuisce a non rendere perfettamente intellegibili - a fine esercizio - le effettive consistenze (e le rispettive fonti) dell'entrata del bilancio dello Stato. Ci si riferisce, in particolare, alle compensazioni in azzeramento automatico degli importi negativi, agli abbattimenti crescenti negli anni che - se pur apprezzabili dal punto di vista della prudente gestione - evidenziano criticità in termini di effettiva consistenza della massa attiva del bilancio, con possibili ripercussioni sugli equilibri di bilancio³⁸.

In particolare, ai fini dell'elaborazione dell'Allegato 24, la valutazione di "inesigibilità" si concentra (pressoché integralmente) su venti capitoli di entrate rimosse mediante ruolo di competenza dell'Agenzia delle entrate; al riguardo, la metodologia seguita dall'Agenzia medesima si basa su una valutazione di presunta "incassabilità", in termini percentuali, delle partite creditorie di competenza (che assommano a circa 860 miliardi sul totale di oltre 1.000 miliardi di residui di riscossione). La stima si basa sui seguenti elementi:

- posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali e ditte fallite, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 96,2 per cento, con un valore di presunto realizzo pari a soli 5,44 miliardi (circa il 4,10 per cento);
- soggetti deceduti o ditte cessate, per le quali il valore di presunto realizzo del credito è stato stimato in circa 4,60 miliardi, ossia il 3,15 per cento del carico netto, con una percentuale di abbattimento del credito residuo dell'ordine del 96,6 per cento;
- nullatenenti e soggetti verso i quali sono state già esperite azioni esecutive o cautelari, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 100 per cento;
- soggetti potenzialmente solvibili (96 miliardi di carico netto), per i quali il valore di presunto realizzo del credito relativo ai ruoli emessi a carico risulta essere pari a 13 miliardi, con una percentuale di abbattimento pari all'80,6 per cento.

dell'ultimo comma del precedente art.263. Quelli incerti perché' giudiziariamente controversi e quelli di dubbia e difficile esazione sono, in complesso, calcolati nel rendiconto solo per la parte su cui, a giudizio dell'amministrazione, si può fare assegnamento secondo le probabilità della loro riscossione. I residui di entrata, di cui sia legalmente dilazionata la scadenza, sono eliminati dal conto dei residui, per formare oggetto di nuova iscrizione in bilancio alle scadenze stabilite. La eliminazione è disposta mediante decreti dei singoli ministri, da sottoporsi alla registrazione della Corte dei conti. "

³⁷ Gli abbattimenti di resti da riscuotere, pari a -212.070 nel 2010, erano cresciuti fino a -534.196 nel 2015, collocandosi nel 2016 a -583.030 milioni, nel 2017 a -635.221, nel 2018 a -677.574, nel 2019 a -719.424, nel 2020 a -762.820 milioni, nel 2021 a -799.271 milioni e, come già detto, nel 2022 a -822.409 milioni.

³⁸ Si rinvia ai successivi paragrafi 2.4.6. e seguenti del presente capitolo, per l'analisi delle criticità evidenziate in merito all'efficienza del sistema di riscossione coattiva delle entrate.

Nel complesso, quindi, secondo gli abbattimenti come sopra operati, il valore di presunto realizzo del credito relativo al carico affidato al 31 dicembre 2022 all'Agenzia delle entrate si attesterebbe in circa 37,94 miliardi, pari al 4,41 per cento del carico stesso, con una corrispondente quota di abbattimento pari al 95,6 per cento circa, in linea con la quota di abbattimento dell'esercizio 2021 (96,3 per cento).

Per quanto riguarda, invece, la restante parte di residui (cioè, quelli non riconducibili alle riscossioni mediante ruolo gestite dall'Agenzia di cui ai 20 capitoli presi in considerazione per il predetto abbattimento del 95,6%), essi sono quasi integralmente considerati di "riscossione certa" e sono mantenuti in bilancio per l'importo originario.

TAVOLA 1.27

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

(in miliardi)

Carico netto	Totale	Falliti	Deceduti o Ditte cessate	Altri soggetti			Rate a scadere su dilazioni non revocate
				Esecutiva/cautelare e Solo cautelare	Anagrafe tributaria negativa	Posizioni solvibili	
Totale complessivo carico ruoli affidato	1.222	165	183	574	139	161	
(-) Sgravi per indebitato	232	22	26	99	19	65	
Carico netto	990	143	157	475	120	96	
(-) Riscosso	70	6	5	38	2	19	
(-) Quote annullate	18	0,9	2	9	2	3	
Residuo lordo	902	136	150	428	116	74	
(-) Sospensioni	21	4	1	12	1	2	
(-) Rateazioni	15	0,1	0,2	9	0,6	5	
RESIDUO NETTO	866	132	149	407	114	67	14
Incassi futuri stimati	38	5	5			13	14
in %	4,4	3,8	3,4			19,4	100,0
Riduzioni	828	127	144	407	114	54	
in %	95,6	96,2	96,6	100,0	100,0	80,6	

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

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

Si ribadisce, inoltre, scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non offre la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni sui residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano "da riscuotere" all'inizio dell'anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste "da versare" alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti: la mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui comporta, infatti, che le riscossioni lorde dell'esercizio siano comprensive, rispetto a quelle effettive nette, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio.

Per maggiori dettagli sul tema della gestione dei residui, si fa integrale rinvio alla citata "Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata", Volume III, Tomo I, della presente relazione.

2. L'attività di accertamento e di controllo tributario

2.1. I controlli dell'Agenzia delle entrate

Premessa

L'attività di accertamento e controllo svolta dall'Agenzia delle entrate nel 2022 si caratterizza per una ripresa dei volumi di produzione e degli introiti conseguiti, dopo la drastica flessione registrata nel biennio 2020-2021 a causa dell'emergenza sanitaria ed economica indotta dalla pandemia da Covid-19^{39 40}.

Per una più precisa valutazione dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle entrate è comunque necessario tenere distinti, anche nel 2022, i risultati riferibili all'attività di accertamento e controllo sostanziale da quelli conseguiti a seguito dell'invio delle comunicazioni volte a evidenziare eventuali irregolarità e omissioni, nonché da quelli derivanti dalla liquidazione automatizzata di quanto risultante dalle dichiarazioni e dagli atti, gestita sulla base di procedure informatiche centralizzate.

La prima attività riflette, infatti, in modo specifico e diretto l'attività di contrasto all'evasione sostanziale svolta dagli uffici dell'Agenzia⁴¹, anche avvalendosi dell'apporto

³⁹ Per quanto specificamente concerne l'attività svolta nel 2020, va tenuto presente che, per effetto di quanto previsto dall'art. 157, del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 (da ultimo sostituito dall'art. 22-bis, comma 1, lettera a, del decreto-legge n. 183 del 31 dicembre 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 21 del 26 febbraio 2021) una parte degli atti di accertamento, di contestazione, di irrogazione delle sanzioni, di recupero dei crediti d'imposta, di liquidazione e di rettifica e liquidazione, per i quali i termini di decadenza, calcolati senza tener conto del periodo di sospensione di cui all'art. 67, comma 1, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020, scadevano tra l'8 marzo 2020 e il 31 dicembre 2020, sono stati emessi entro il 31 dicembre 2020 e sono stati notificati nel periodo compreso tra il 1° marzo 2021 e il 28 febbraio 2022 (salvi casi di indifferibilità e urgenza, o al fine del perfezionamento degli adempimenti fiscali che richiedono il contestuale versamento di tributi). Secondo quanto previsto dal comma 5 del citato art. 157, gli atti di accertamento perfezionati dall'Agenzia delle entrate nel corso del 2020 sono stati notificati ai contribuenti nel medesimo anno solo in parte. Onde evitare il decorso del termine di decadenza, una buona parte degli atti è stata rilevata attraverso il sistema di gestione documentale e notificata dal 1° marzo 2021 fino al 28 febbraio 2022.

⁴⁰ Quanto alle modalità di verifica dei risultati sulla *performance* 2022 si ricorda come l'allegato 5 alla Convenzione triennale per gli esercizi 2022-2024 preveda, al paragrafo 2 della sezione A), l'impegno dell'Agenzia delle entrate a fornire al Dipartimento delle Finanze – entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento – i dati e gli elementi informativi utili per la verifica della gestione, allo scopo di evidenziare i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati per tutti gli indicatori presenti nel Piano delle attività di cui all'allegato 2 alla suddetta Convenzione. Il medesimo paragrafo 2 prevede anche l'impegno dell'Agenzia a fornire al Dipartimento delle Finanze una relazione sui risultati conseguiti da Agenzia delle entrate-Riscossione rispetto agli obiettivi e ai relativi indicatori previsti nell'Allegato 4 alla Convenzione.

Al riguardo, è risulta essere stata completata la raccolta e l'elaborazione dei dati e delle informazioni sui risultati conseguiti al 31 dicembre u.s., per la relazione prevista da trasmettere entro il 31 marzo, che illustra sia le attività svolte dall'Agenzia nel 2022, sia i risultati conseguiti in relazione a tutti gli indicatori del Piano delle attività. In seguito all'invio della relazione sulle attività 2022, il Dipartimento delle Finanze e l'Agenzia delle entrate verificheranno, in contraddittorio, il grado di realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano, per accertare i risultati complessivi della gestione, anche ai fini del riconoscimento della quota incentivante spettante all'Agenzia per il 2022. Al termine dell'intero processo di verifica sarà sottoscritto dal Direttore Generale delle Finanze e dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate il Rapporto di verifica dei risultati 2022, che costituirà parte integrante della Relazione sulla performance che l'Agenzia dovrà predisporre entro il 30 giugno p.v., ai sensi del decreto legislativo n. 150/2009.

In proposito il Dipartimento delle finanze ha fornito due *report* che contengono parziali elementi conoscitivi sulla verifica dei risultati della gestione.

⁴¹ Da segnalare che, nel corso del 2022, l'organizzazione dell'Agenzia delle entrate ha subito un significativo aggiornamento, per effetto dell'istituzione della nuova Direzione centrale "Servizi Istituzionali e di Riscossione". All'esito, l'attuale organizzazione dell'Agenzia prevede che a livello centrale operino tre Divisioni: Divisione Servizi (articolata in Direzione centrale servizi fiscali, Direzione centrale servizi catastali, cartografici e di pubblicità immobiliare, Direzione centrale servizi estimativi e osservatorio mercato immobiliare e, dal 1° luglio 2022, Direzione centrale servizi istituzionali e di riscossione); Divisione contribuenti (articolata in Direzione centrale persone fisiche, lavoratori autonomi ed enti non commerciali, Direzione centrale piccole e medie imprese, Direzione centrale grandi contribuenti e internazionale) e Divisione risorse (articolata in Direzione Centrale Risorse umane, Direzione centrale tecnologie e innovazione, Direzione centrale Amministrazione e pianificazione e Direzione centrale logistica e approvvigionamenti), collocate a diretto riporto del Direttore dell'Agenzia e coordinate da tre dirigenti di vertice con qualifica di vicedirettori. Al di fuori delle Divisioni operano tre ulteriori Direzioni centrali (Affari legali, Coordinamento normativo e Audit). Infine, a livello regionale e periferico, operano le Direzioni regionali dell'Agenzia,

istruttorio fornito dai reparti della Guardia di finanza; gli introiti derivanti dall'invio delle comunicazione riflettono, sia pure parzialmente, la capacità del Sistema Informativo di monitorare tempestivamente gli adempimenti posti in essere dai contribuenti, sollecitandoli al ravvedimento; infine, i risultati della gestione automatizzata delle dichiarazioni e degli atti si connettono direttamente al comportamento errato, generalmente per omissione, tenuto dai contribuenti in sede di "autoliquidazione" e versamento dei tributi corrispondenti alle dichiarazioni e agli atti presentati.

2.1.1. I risultati dell'attività di controllo sostanziale

I risultati finanziari dell'ordinaria attività di accertamento e controllo sostanziale del 2022 hanno segnato il valore di 5.489 milioni, mostrando una ripresa rispetto ai modesti esiti del biennio precedente, pur risultando ancora al di sotto degli importi del 2018 e del 2019⁴².

Anche gli introiti da controlli documentali (293 milioni) *ex art. 36-ter* del d.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973 sono incrementati rispetto all'anno precedente, arrivando al valore di +21,6 per cento, che rimane - anche in questo caso - al di sotto del biennio 2018-2019.

TAVOLA 2.1

ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE (INTROITI)

	2018	2019	2020	2021	2022
Entrate da "controlli documentali" (art. 36-ter)	319	315	140	241	293
Entrate da "controlli sostanziali" (da versamenti diretti e da ruolo)	5.581	6.480	3.119	3.511	5.489
Entrate da controlli <i>voluntary disclosure</i>	275	26	2	0	0
<i>Totale</i>	6.175	6.821	3.260	3.752	5.782

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente le entrate realizzate fino al 31 dicembre 2022 a seguito dell'attività di accertamento sostanziale (escluso il settore Registro) svolta dal 2012 al 2022 sono disaggregate per anno di esecuzione e per classi di recupero. Per l'attività svolta nel 2022 si registra, come in passato, una concentrazione dei risultati monetari nella fascia di recupero oltre i 10 milioni di euro (circa il 56,2 per cento delle entrate relative al 2022).

che hanno sede in ciascun capoluogo di regione (nelle Province autonome di Trento e Bolzano operano due distinte Direzioni provinciali).

⁴² Nel 2020 si sono del tutto esauriti gli effetti della inclusione tra i risultati dell'attività di controllo e di accertamento sostanziale svolta dall'Agenzia delle entrate della gestione delle istanze presentate negli anni precedenti per la regolarizzazione delle attività detenute illecitamente all'estero (c.d. *voluntary disclosure*) in ragione di un criterio di consuntivazione che la Corte nelle precedenti relazioni ha ritenuto non del tutto convincente. Nel triennio 2016-2018, in particolare, il fenomeno è stato alquanto rilevante, essendo stati inclusi nel risultato complessivo rendicontato anche gli introiti conseguiti a seguito della gestione delle suddette istanze presentate nel 2015 (4.113 milioni di euro per il 2016 e 399,8 milioni per il 2017 e 275 milioni per il 2018) che hanno dato luogo a 323.861 atti di accertamento/adesione nel 2016, a 7.582 atti nel 2017 e a 43.960 atti nel 2018. Tale specifica attività operativa, di carattere straordinario, si è caratterizzata per modalità esecutive molto diverse dalla tradizionale attività di controllo e accertamento pur avendo comportato, evidentemente, un elevato assorbimento di risorse operative per il trattamento delle istanze.

TAVOLA 2.2

ENTRATE FINO AL 31/12/2022 REALIZZATE DA CONTROLLI SOSTANZIALI
PER CLASSI DI RECUPERO*

(in milioni)

Anno di effettuazione del controllo	fino a 5.000	da 5.001 a 20.000	da 20.001 a 100.000	da 100.001 a 1.000.000	da 1.000.001 a 10.000.000	oltre 10.000.000	% importi > 10 milioni su totale	Totale
2012	482,0	675,4	970,3	1.369,4	1.827,3	1.384,3	20,6%	6.708,7
2013	486,4	638,5	889,0	1.297,0	1.406,8	1.113,1	19,1%	5.830,8
2014	462,2	583,8	830,1	1.411,0	2.012,7	1.239,9	19,0%	6.539,6
2015	475,6	559,0	780,1	1.139,3	1.219,9	831,6	16,6%	5.005,3
2016	650,4	1.013,1	1.400,0	1.825,6	1.300,0	416,6	6,3%	6.605,7
2017	357,3	391,7	632,1	1.114,9	1.153,2	591,8	14,0%	4.241,0
2018	342,5	413,6	676,9	1.211,4	1.255,6	568,6	12,7%	4.468,5
2019	270,9	308,5	509,2	872,9	1.018,9	1.390,4	31,8%	4.370,8
2020	140,8	122,8	180,0	354,2	386,6	80,3	6,4%	1.264,7
2021	61,8	93,8	146,4	272,3	353,0	99,2	9,7%	1.026,5
2022	122,1	81,7	87,5	254,6	297,5	1.083,9	56,2%	1.927,3

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

La tavola che segue riporta i dati numerici dei diversi prodotti nei quali si articola l'attività di controllo sostanziale. Il numero di accertamenti ordinari realizzati nel 2022 (oltre 189 mila) risulta in forte aumento rispetto al 2021 (circa 87 mila accertamenti con incremento di oltre il 117,8 per cento) anche se resta ampiamente inferiore ai risultati pre-pandemia (sono stati effettuati nel 2018 oltre 262 mila controlli e nel 2019 oltre 267 mila controlli).

All'interno di tale tipologia di controlli, si conferma, in linea col 2021, la sostanziale scomparsa degli accertamenti da studi di settore (0,2 per cento), a conferma della marginalità da tempo assunta da tale strumento ai fini della rettifica delle basi imponibili dichiarate. Il numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante modello F24 sono diminuiti rispetto all'anno precedente, passando da 9.607 del 2021 a 8.669 nel 2022 (- 9,8 per cento).

Si registra, invece un forte incremento del numero degli accertamenti parziali automatizzati, da 44.443 nel 2021 a 177.498 nel 2022 (quasi +299,4 per cento). Tale crescita deve ritenersi in buona parte ricollegata alla ripresa dopo la stasi del biennio 2020-2021; va, comunque, ricordato, che tali accertamenti automatizzati, basati direttamente sull'incrocio di dati presenti nell'Anagrafe tributaria, sono in genere di più semplice esecuzione, seppur di minore rilevanza e significatività.

Anche il settore del Registro ha fatto emergere un ulteriore incremento del numero di accertamenti eseguiti, da 5.916 nel 2021 a 6.779 nel 2022 (+14,6 per cento): si rileva, comunque, un forte ridimensionamento dell'attività rispetto ai livelli degli anni precedenti.

TAVOLA 2.3

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

ATTIVITA'	2018	2019	2020				2021	2022
			totale	di cui: notificati	di cui: protocollati	di cui: eseguiti in assenza di notifica o di protocollo		
Accertamenti Imposte dirette- IRAP- IVA- REGISTRO	585.065	531.711	296.208	210.853	57.526	27.833	156.507	390.606
<i>di cui:</i>								
<i>Adesioni voluntary disclosure</i>	43.960	899	-				-	
Imposte dirette, IRAP e IVA ordinari	262.933	267.238	128.724	75.778	36.191	16.755	87.074	189.677
<i>di cui:</i>								
<i>accertamenti da studi di settore</i>	1.814	1.040	149	38	10	101	216	358
<i>accertamenti sintetici</i>	2.784	1.850	475	247	50	178	322	352
Controlli crediti di imposta	7.205	7.324	4.088	1.538	2.550		9.811	8.790
<i>di cui:</i>								
<i>controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24</i>	7.032	7.039	3.921	1.506	2.415		9.607	8.669
<i>controlli sui crediti d'imposta (incremento occupazionale – investimenti)</i>	173	285	167	32	135		204	121
Controlli contributi a fondo perduto							9.263	7.862
Accertamenti Registro	19.060	16.254	8.003	5.111	2.632	260	5.916	6.779
Accertamenti parziali automatizzati (41-bis/600)	251.907	239.996	155.393	128.426	16.153	10.814	44.443	177.498

Fonte: Agenzia delle entrate

I volumi dell'ordinaria attività di accertamento nei settori dell'imposizione sul reddito e dell'IVA, pur caratterizzati da una ripresa dopo la drastica riduzione del biennio 2020-2021, anche nel 2022 denotano valori insufficienti rispetto a fenomeni evasivi che interessano un elevato numero di soggetti⁴³. Ciò è strettamente correlabile, tra l'altro, alla grave riduzione di personale verificatasi nell'ultimo quinquennio per effetto di un sostanziale blocco del *turn over*: alla fine del 2022 si contava una scoperta di oltre 16 mila posti rispetto all'organico non dirigenziale (-37 per cento). Tale carenza di personale inizia ad essere lentamente e parzialmente colmata grazie alle assunzioni perfezionate nei primi mesi del 2023 (circa 2.500 unità) e a quelle (3.900 unità) previste per il 2023-2024 dall'art. 1, comma 256 della legge 29 dicembre 2022, (legge di bilancio per il 2023). Resta, comunque, irrisolto il problema del costante ritardo con cui si assicura il ricambio del personale che, fisiologicamente, lascia l'amministrazione per raggiunti limiti di età (mediamente almeno 1.500 unità per anno).

Permane, tuttora, la preclusione a una piena e completa utilizzazione, ai fini dell'accertamento, delle banche dati tributarie e, segnatamente, di quelle relative ai contenuti delle fatture elettroniche e ai rapporti finanziari, pur trattandosi di strumenti operativi che dovrebbero supportare costantemente l'attività di controllo sostanziale. In particolare, si rileva la mancata utilizzazione dei contenuti analitico-descrittivi delle fatture elettroniche e delle complessive movimentazioni finanziarie rilevabili dai conti bancari al fine di indurre in via preventiva il corretto adempimento degli obblighi tributari.

⁴³ Sul tema si veda, da ultimo, la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2022 (art. 10-bis, comma 3, legge n. 196 del 31 dicembre 2009) predisposta dall'apposita Commissione <https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Relazione-sulleconomia-non-osservata-e-sullevasione-fiscale-e-contributiva-anno-2022.pdf>

2.1.2. I controlli documentali

Sul piano quantitativo nel 2022 si riscontra una ripresa dei controlli documentali *ex art. 36-ter* del d.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973. L'attività relativa al periodo d'imposta 2019 si è conclusa con l'emanazione di 574.617 comunicazioni a fronte di 286.767 comunicazioni per il periodo d'imposta precedente. Già dal 2021 era iniziata gradualmente la ripresa dell'invio delle comunicazioni, precedentemente interrotta in base alle disposizioni contenute nell'art. 157 del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, e successive modificazioni⁴⁴.

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

TAVOLA 2.4

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

Attività relativa ai “controlli documentali” (art. 36-ter)	Periodo d'imposta				
	2015	2016	2017	2018	2019
Numero comunicazioni emesse a seguito dei controlli nel quinquennio 2015-2019	606.902	602.991	491.908	439.164	586.752
di cui incassate	247.384	242.029	223.647	227.249	189.193

Fonte: Agenzia delle entrate

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

Nella tavola che segue gli accertamenti eseguiti ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA e l'attività di controllo sostanziale realizzata dall'Agenzia delle entrate nel 2022 sono distinti per tipologia di contribuente, per metodologia di controllo adottata e per fasce di Maggiore Imposta Accertata (MIA).

Si evidenzia un aumento dei controlli nelle fasce di minore importo: su un totale complessivo di 367.175 controlli, quelli che hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta ricompreso tra 0 e 516 euro sono stati 86.419, pari al 23,53 per cento del totale⁴⁵ (nel 2021, con un numero complessivo di controlli eseguiti pari a 131.517, la percentuale di controlli rientranti nella suddetta fascia di recupero potenziale era stata invece del 14,59 per cento); inoltre, ben 124.531 controlli, pari al 33,9 per cento del totale, hanno comportato un recupero potenziale ricompreso tra 516 e 2.066 euro.

Richiamando quanto osservato in passato e tenuto conto che l'11,9 per cento dei controlli eseguiti ha dato esito negativo o è stato annullato in autotutela, si ribadisce l'esigenza di un'approfondita riflessione sulle cause del fenomeno al fine di coniugare, per quanto possibile, l'uso efficiente delle potenzialità accertative, anche su posizioni marginali e di modesta o nulla proficuità, con gli obiettivi di deterrenza e prevenzione.

Particolarmente elevata risulta l'incidenza degli accertamenti parziali automatizzati (177.498 su 367.175, pari al 48,34 per cento), che si addensano nella fascia di recupero tra 516,01 e 2.066 euro.

⁴⁴ Cfr. Provvedimento dell'Agenzia delle entrate prot. 88314 del 6 aprile 2021.

⁴⁵ Tale dato ricomprende, oltre agli accertamenti con esito effettivamente negativo e a quelli poi completamente annullati in autotutela, anche situazioni diverse, quali accertamenti per il recupero di perdite riportabili a carico di soggetti IRES, accertamenti a carico di società di persone o società di capitali tassate “per trasparenza”.

Gli accertamenti ordinari eseguiti nei confronti delle piccole imprese⁴⁶ sono 75.930 e costituiscono il 40 per cento del totale, con una più forte presenza nella fascia ricompresa tra 5.154,01 e 25.823 euro.

È elevato il numero degli “altri accertamenti” (83.107 controlli), che presenta una maggiore frequenza nella fascia tra 516,01 e 2.066 euro.

TAVOLA 2.5

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI ACCERTAMENTI, IMPOSTE DIRETTE E IVA
ESEGUITI NEL 2022 PER FASCIA DI MIA

FASCIA DI MIA*	GRANDI CONTRIBUENTI	IMPRESE DI MEDIE	IMPRESE DI PICCOLE	PROFESSIONISTI	ENTI NON COMMERCIALI	DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	ALTRI ACCERTAMENTI DIVERSI DA QUELLI SU REDDITO D'IMPRESA E	TOTALE ACCERTAMENTI ORDINARI	ACCERTAMENTI PARZIALI AUTOMATIZZATI	Totale accertamenti II.DD, IVA e IRAP
0**	137	455	4.646	1.801	262	69	6.895	14.265	29.259	43.524
0,01 - 516	19	50	1.288	539	165	2	8.588	10.651	32.244	42.895
516,01-2.066,00	32	216	5.003	2.547	427	20	25.945	34.190	90.341	124.531
2.066,01-5.164,00	42	362	8.349	3.861	583	44	19.636	32.877	21.915	54.792
5.164,01-25.823,00	185	1.288	28.680	7.224	1.405	138	16.251	55.171	3.657	58.828
25.823,01-51.646,00	106	833	11.090	1.462	450	43	2.824	16.808	70	16.878
51.646,01-103.291,00	145	839	7.231	575	242	20	1.433	10.485	7	10.492
103.291,01-516.457,00	383	1.586	7.628	263	167	14	1.254	11.295	5	11.300
516.457,01-1.549.371,00	209	606	1.611	30	13	2	204	2.675		2.675
1.549.371,01-5.164.569,00	142	431	340	6	5		61	985		985
5.164.371,01-25.822.845,00	51	121	59		1		16	248		248
da 25.822.845,01	18	3	5		1			27		27
Totale	1.469	6.790	75.930	18.308	3.721	352	83.107	189.677	177.498	367.175

* Fasce di MIA riorganizzate in base agli elementi informativi disponibili.

** Accertamenti con esito negativo e accertamenti annullati in autotutela

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel 2022 si registra una ripresa della maggiore imposta accertata (MIA) sia relativamente agli accertamenti ordinari rispetto all'anno precedente (+105,6 per cento), sebbene inferiore al 2019 (-8,6 per cento), sia relativamente agli accertamenti parziali ai fini delle imposte dirette (+264,3 per cento rispetto all'anno precedente) sia pure inferiore al 2019 (-29,4 per cento). Al contrario, si segnala una flessione nel settore “Registro” rispetto all'esercizio precedente (-21,9 per cento) e, in misura ancora più rilevante, rispetto al 2019 (-50,3 per cento).

⁴⁶ Il provvedimento del Direttore dell'Agenzia del 6 aprile 2009 ha stabilito che nella tipologia “Grandi contribuenti” sono individuati i soggetti con volume d'affari, ricavi e compensi di importo non inferiore a 100 milioni di euro. Nella tipologia “Imprese medie dimensioni” sono incluse le imprese con volume d'affari o di ricavi (dichiarati o accertati) compreso tra 5.164.569 e 99.999.999 euro e nella tipologia “Imprese minori dimensioni” le imprese con volume d'affari o di ricavi (dichiarati o accertati) compresi tra 0 e 5.164.568 euro; infine, nella tipologia “Lavoratori autonomi” i professionisti e i lavoratori autonomi.

TAVOLA 2.6

MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

	2018	2019	2020	2021	2022
MIA accertamenti ai fini imposte dirette, IVA e IRAP	16.919	17.535	11.866	7.799	16.031
MIA accertamenti parziali imposte dirette	319	289	185	56	204
MIA accertamenti in materia di imposte di registro e altre imposte correlate	196	165	79	105	82
Totale MIA	17.434	17.989	12.130	7.960	16.316

Fonte: Agenzia delle entrate

Circa gli aspetti quantitativi dell'attività di controllo sostanziale, la tavola che segue mette in luce la ripresa delle attività istruttorie esterne (fra cui gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali), sebbene in misura ancora molto ridotta rispetto al periodo pre-pandemia (-66,6 per cento rispetto al 2019 e -70 per cento rispetto al 2018).

TAVOLA 2.7

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

ATTIVITÀ	Numero controlli eseguiti				
	2018	2019	2020	2021	2022
Attività istruttoria esterna	31.907	28.212	2.210	441	9.580
Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni	304	292	52	43	149
Verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti	8.339	7.947	946	282	3.346
Accessi brevi ¹	23.264	19.973	1.212	116	6.085
di cui:					
Accessi brevi per il controllo dei dati per gli studi di settore	14.264	9.135	495	41	664

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

Fonte: Agenzia delle entrate

I dati riportati nella tavola che segue evidenziano gli esiti finanziari delle attività di verifica esterna, che si presentano, nel complesso, paragonabili a quelli conseguiti nel 2018 ai fini delle imposte sui redditi e a quelli del 2019 relativamente all'IVA, confermando, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, la maggiore efficacia che le stesse ordinariamente presentano rispetto alle indagini meramente interne, in specie per il controllo delle posizioni fiscali per cui le scritture contabili si caratterizzano per un minor grado intrinseco di attendibilità.

TAVOLA 2.8

RILIEVI DA VERBALI DI CONSTATAZIONE IN MATERIA DI IMPOSTE SUL REDDITO E DI IVA AGENZIA ENTRATE

(in migliaia)

Imposte sui redditi*					
Descrizione rilievo	2018	2019	2020	2021	2022
Totale	5.440.323,5	13.052.140,2	1.345.886,4	1.153.042,4	5.339.973,1
di cui:					
Maggiori ricavi da operazioni inesistenti	63.649,6	177.662,2	46.905,8	30.154,5	61.387,1
Maggiori ricavi da operazioni non dichiarate, constatate, ecc.	1.293.566,8	2.007.312,0	107.602,9	228.881,5	590.006,6
Minori costi da operazioni inesistenti	382.249,0	2.839.993,8	342.338,2	458.013,8	797.227,8
Minori costi da oneri non inerenti, non documentati, ecc.	706.473,5	726.735,4	161.516,9	79.093,0	279.160,5
altro	2.994.384,6	7.300.436,8	687.522,7	356.899,6	3.612.191,0
IVA*					
Descrizione rilievo	2018	2019	2020	2021	2022
Totale	1.187.414,0	1.767.418,2	496.178,1	426.426,8	1.736.403,8
di cui:					
Omessa/infedele dichiarazione di operazioni attive constatate	330.965,0	373.962,3	40.017,5	28.373,2	122.880,9
IVA da fatture emesse per operazioni inesistenti	57.025,4	81.608,7	65.014,9	64.481,1	109.335,9
Indebita detrazione d'imposta	654.666,6	1.179.672,6	344.871,1	297.767,4	1.368.473,3
altro	144.757,0	132.174,6	46.274,5	35.805,1	135.713,8

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente sono riportati, distintamente per Amministrazione verbalizzante, gli introiti cumulati conseguiti alla fine del 2022 a fronte dei controlli basati anche su indagini esterne eseguiti nell'ultimo quinquennio.

TAVOLA 2.9

INTROITI CUMULATI AL 31/12/2022 CONSEGUITI A SEGUITO DI CONTROLLI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE CHE INCLUDONO INDAGINI ESTERNE*

(in milioni)

Controlli esterni	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%
PVC GdF	836,1	49,1%	1.638,7	67,2%	210,0	42,3%	199,8	58,2%	418,5	75,4%
PVC Agenzia entrate	852,6	50,0%	782,4	32,1%	281,3	56,7%	138,1	40,2%	133,9	24,1%
PVC Dogane	10,1	0,6%	11,7	0,5%	2,6	0,5%	3,5	1,0%	0,9	0,2%
PVC SIAE	4,8	0,3%	5,4	0,2%	2,6	0,5%	1,8	0,5%	1,4	0,3%
Totale	1.703,6	100%	2.438,2	100%	496,5	100%	343,2	100%	554,7	100%

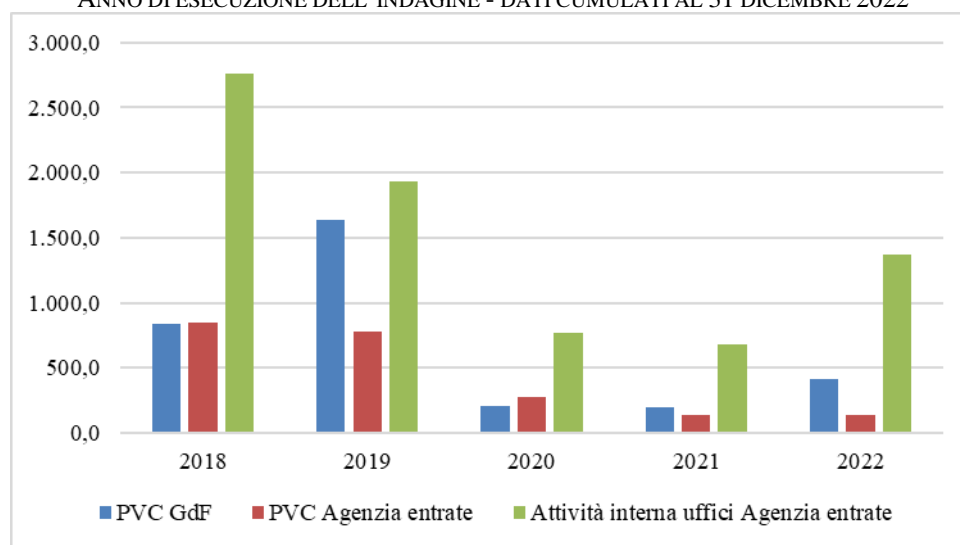
*Gli importi comprendono imposte, sanzioni e interessi (quest'ultima voce non comprende gli interessi corrisposti unitariamente al tributo nei versamenti diretti F24)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nel grafico che segue sono posti a confronto gli introiti da accertamento alla data del 31 dicembre 2022 basati su indagini esterne (distintamente per verbali GdF e verbali Agenzia entrate) con quelli derivanti da attività esclusivamente interna dell'Agenzia delle entrate.

GRAFICO 2.1

CONFRONTO INTROITI DA ACCERTAMENTI BASATI SULLE INDAGINI ESTERNE E SU ATTIVITÀ INTERNA
ANNO DI ESECUZIONE DELL'INDAGINE - DATI CUMULATI AL 31 DICEMBRE 2022



Fonte: Agenzia delle entrate

Nella successiva tavola sono riportati gli introiti al 31 dicembre 2022 conseguenti ad atti di accertamento supportati da controlli interni o esterni svolti negli anni dal 2018 al 2022. Trattandosi di dati cumulati, gli introiti riferiti al 31 dicembre 2022 sono ordinariamente decrescenti per gli anni di attività più recenti (fatta salva la particolare situazione determinatasi nel biennio 2020-2021) a causa dei tempi del contenzioso e della riscossione.

TAVOLA 2.10

DISTRIBUZIONE DELLE ENTRATE CUMULATE AL 31 DICEMBRE 2022 DISTINTE PER MEZZO ISTRUTTORIO
UTILIZZATO PER L'ACCERTAMENTO*

(in milioni)

Anno di esecuzione	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%
Totale controlli esterni	1.703,6	38,1	2.438,2	55,8	496,5	39,3	343,2	33,4	554,7	28,8
Attività interna uffici Agenzia entrate**	2.765,0	61,9	1.932,7	44,2	768,2	60,7	683,3	66,6	1.372,7	71,2
Totale	4.468,6	100,0	4.370,9	100,0	1.264,7	100,0	1.026,5	100,0	1.927,4	100

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

**Inviti, questionari, indagini finanziarie, ecc.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

La distribuzione, tra le diverse tipologie di contribuenti, del numero di accertamenti e della relativa maggiore imposta accertata (MIA), confrontata con i risultati dell'anno precedente (si veda la tavola seguente), mette in luce la ripresa del numero di controlli eseguiti per tutte le tipologie di contribuenti e, in particolare, per le imprese di piccole dimensioni e i lavoratori autonomi. La MIA 2022 totale mostra una riduzione rispetto all'anno precedente (-28.4 per cento), mentre il valore mediano della MIA 2022 risulta in crescita rispetto al 2021 (+113,7 per cento).

TAVOLA 2.11

DISTRIBUZIONE ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA
ANNO 2021-2022

	Numero accertamenti 2021	Numero accertamenti 2022	MIA 2021 (milioni)	MIA 2022 (milioni)	Valore mediano MIA 2021 (migliaia)	Valore mediano MIA 2022 (migliaia)
Grandi contribuenti	1.067	1.469	1.153	3.794	113.565	3.794
Imprese di medie dimensioni	3.433	6.790	2.155	59.259	64.845	3.531
Imprese di piccole dimensioni	36.363	75.930	3.580	15.475	17.952	7.012
Lavoratori autonomi	8.284	18.308	166	5.593	7.056	284
Determinazione sintetica del reddito	322	352	6	8.217	7.130	8
Enti non commerciali	1.823	3.721	108	8.262	11.144	166
Altri acc. diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	35.782	83.107	631	2.078	2.664	1.236
Totale	87.074	189.677	7.799	5.583	7.503	16.031

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.4. La frequenza dei controlli sostanziali

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

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

Risulta del tutto evidente come le probabilità di essere concretamente soggetti a controllo siano molto limitate, attestandosi sempre al di sotto del 6 per cento (con maggior incidenza nei settori connessi all'edilizia e all'utilizzo dei *bonus* governativi): a livello complessivo i controlli eseguiti nei confronti dei soggetti presenti nelle attività più numerose costituiscono il 4 per cento del totale nel 2022 e il 2 per cento nel 2021.

TAVOLA 2.12

FREQUENZA DEI CONTROLLI SOSTANZIALI IN RAPPORTO ALLA NUMEROSITÀ DEI CONTRIBUENTI

Descrizione ISA	N. contribuenti a cui si applicano i controlli*	Anno di esecuzione dei controlli					Incidenza % su platea				
		2018	2019	2020**	2021	2022	2018	2019	2020**	2021	2022
Locazione, valorizzazione, compravendita di beni immobili propri	175.298	2.190	1.448	1.328	1.321	3.124	1,2%	0,8%	0,8%	0,8%	1,8%
Costruzioni	126.195	5.592	3.879	3.483	3.357	6.963	4,4%	3,1%	2,8%	2,7%	5,5%
Installazione di impianti elettrici e idraulici-sanitari	111.191	2.775	1.699	1.609	1.553	3.178	2,5%	1,5%	1,4%	1,4%	2,9%
Intermediari del commercio	107.073	3.178	2.374	2.511	3.807	5.440	3,0%	2,2%	2,3%	3,6%	5,1%
Bar, gelaterie e pasticcerie	99.815	4.681	3.666	2.403	1.358	3.061	4,7%	3,7%	2,4%	1,4%	3,1%
Servizi di ristorazione	95.215	2.778	1.851	1.661	1.143	2.733	2,9%	1,9%	1,7%	1,2%	2,9%
Intonacatura, rivestimento e tinteggiatura	90.204	3.857	2.554	1.985	2.122	4.462	4,3%	2,8%	2,2%	2,4%	4,9%
Studi medici	87.343	1.261	1.178	1.448	986	2.165	1,4%	1,3%	1,7%	1,1%	2,5%
Servizi contabili e consulenze del lavoro	72.065	1.776	1.474	1.554	1.123	2.531	2,5%	2,0%	2,2%	1,6%	3,5%
Attività degli studi legali	70.103	1.350	1.083	2.769	1.497	1.997	1,9%	1,5%	3,9%	2,1%	2,8%
TOTALE	2.740.641	78.322	55.962	67.817	55.971	108.811	2,9%	2,0%	2,5%	2,0%	4,0%

* Contribuenti a cui si applicano gli indici sintetici di affidabilità riferiti al periodo d'imposta 2019.

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

Fonte: Agenzia delle entrate

Su tali specifici aspetti, una maggiore frequenza dei controlli fiscali potrebbe e dovrebbe integrare l'utilizzazione in chiave (prima di tutto) preventiva della ingente mole di dati a disposizione del sistema informativo (tra i quali, come già segnalato, i dati descrittivi delle fatture elettroniche emesse e ricevute, i corrispettivi comunicati telematicamente e i movimenti risultanti dall'Anagrafe dei rapporti finanziari e dai pagamenti elettronici), già normativamente in buona parte previsto, ma ancora non compiutamente realizzato. Ciò in chiave di una maggiore efficienza dell'attività accertativa e della connessa funzione di deterrenza rispetto a comportamenti non conformi alla normativa tributaria.

2.1.5. I risultati finanziari dell'attività di controllo sostanziale

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

Gli introiti da accertamento conseguiti complessivamente nel 2022 risultano in ripresa (+60,1 per cento) rispetto al biennio 2020-2021 e si approssimano a quelli del biennio 2018-2019. Il risultato è in gran parte riferibile agli introiti dall'adesione all'accertamento e conciliazione giudiziale (2.282 milioni di euro) e da ruolo (1.456 milioni di euro). Va, tuttavia, considerato che una parte degli introiti conseguiti nel 2022 deriva da attività di controllo e di riscossione che non era stato possibile portare a compimento negli anni 2020-2021.

Oltre alle entrate da azione di accertamento in senso proprio, andrebbero pure riferite all'azione di controllo sostanziale dell'Agenzia le entrate derivanti dalle comunicazioni (prodotte in via automatizzata) per la "promozione della *compliance*". In proposito si rinvia a quanto indicato al paragrafo 3.4.

TAVOLA 2.13

ENTRATE DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO SOSTANZIALE PER TIPO DI DEFINIZIONE

(in milioni)

Entrate da Attività di Controllo Sostanziale (Accertamento)	2018	2019	2020	2021**	2022*
Ravvedimento operoso a seguito di attività istruttoria interna o esterna **	156	234	168	188	433
Adesione ai verbali	30	6	0,4	0,0	0
Adesione all'accertamento	1.992	2.751	1.036	1.044	2.282
% adesione su tot.	34%	41%	31%	28%	39%
Acquiescenza	692	629	363	361	339
Conciliazione giudiziale	399	219	0,6	255,0	276
Registro	254	168	92	140	131
% registro su totale	4%	2%	3%	4%	2%
Ruoli ***	1.597	1.210	700	865	1.456
Voluntary disclosure - Atti di adesione	275	26	2	-	-
Voluntary disclosure - Atti di contestazione	-	-	-	-	-
Definizioni art. 1, 2, 6 e 7 d.l. 119/2018	53	907	375	331	334
Altre modalità di definizione e altre tipologie di controllo	617	590	552	515	671
Totale	6.065	6.740	3.289	3.699	5.922
Totale al netto della voluntary disclosure	5.790	6.714	3.287	3.699	5.922

*Dati 2022 di preconsuntivo.

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

*** Solo modello F23.

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.6. Le diverse modalità di definizione degli accertamenti

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

Anche nel 2022 si registra un'anomala frequenza (pari al 30,4 per cento) degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente, già pari al 46,6 per cento dei controlli eseguiti nel 2020 e al 46,2 per cento dei controlli eseguiti nel 2021. In termini finanziari, l'incidenza degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente è pari al 30 per cento (nel 2021 era del 52,6 per cento e nel 2020 del 55,3 per cento). Va, peraltro, tenuto presente che, come per il passato, buona parte degli accertamenti 2022 non ancora imputati al 31 dicembre (pari al 30,1 per cento) sarà successivamente imputata agli accertamenti definiti per inerzia. Si può, quindi, ritenere che anche per l'attività del 2022 almeno la metà dei controlli sostanziali eseguiti abbia avuto tale esito.

Anche dai risultati del 2022 si conferma, dunque, che una quota rilevante dell'attività di controllo sostanziale riguarda soggetti divenuti insolvibili o la cui insolvenza è addirittura preesistente, privi di interesse o di capacità di definire bonariamente l'accertamento, usufruendo della riduzione delle sanzioni prevista dalla legge, ovvero di contestarlo in giudizio. È, dunque, probabile una elevata infruttuosità delle successive azioni di riscossione.

Tale situazione suggerirebbe un mutamento della strategia di gestione del rapporto tributario, non solo attraverso una maggiore finalizzazione dei controlli all'effettivo recupero dei crediti erariali accertati, ma soprattutto anticipando il prelievo con strumenti più efficaci per l'emersione spontanea delle basi imponibili e la tempestiva acquisizione delle relative imposte.

TAVOLA 2.14

ACCERTAMENTI ESEGUITI PER MODALITÀ DI DEFINIZIONE

Accertamenti eseguiti*	2018		2019		2020		2021		2022	
Totale numero controlli	306.893		268.137		127.352		87.074		189.677	
di cui:										
definiti mediante istituti deflativi	78.083	25,4%	87.450	32,6%	41.044	32,2%	29.241	33,6%	49.791	26,3%
impugnati	12.051	3,9%	28.981	10,8%	13.455	10,6%	9.688	11,1%	7.890	4,2%
definiti per inerzia del contribuente	77.883	25,4%	123.761	46,2%	58.855	46,2%	40.585	46,6%	57.724	30,4%
non ancora imputati			1.625		664	0,5%	379	0,4%	57.052	30,1%
altro	138.876	45,3%	26.320	9,8%	13.334	10,5%	7.181	8,2%	17.220	9,1%
MIA complessiva**	16.918,8		17.416,3		11.400,1		7.758,2		16.030,9	
di cui:										
definiti mediante istituti deflativi	2.598,8	15,4%	4.180,2	24,0%	1.287,4	11,3%	1.347,5	17,4%	4.317,7	26,9%
impugnati	2.420,7	14,3%	4.077,9	23,4%	3.731,8	32,7%	2.259,3	29,1%	2.126,2	13,3%
definiti per inerzia del contribuente	5.694,3	33,7%	8.761,3	50,3%	6.302,2	55,3%	4.078,1	52,6%	4.805,2	30,0%
non ancora imputati	6.205,0	36,7%	104,1	0,6%	28,3	0,2%	15,1	0,2%	4.618,6	28,8%
altro			292,8	1,7%	50,5	0,4%	58,3	0,8%	163,2	1,0%

* Dati aggiornati febbraio 2023

** Importi MIA espressi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente sono disaggregati i dati delle “altre modalità di definizione” dei controlli nel triennio 2020-2022. Tale modalità di definizione residuale sembrerebbe aver assunto in sede di consuntivazione un carattere marginale.

TAVOLA 2.15

TIPOLOGIA DEFINIZIONE “ALTRO”

	Anno		
	2020	2021	2022
Annullati per autotutela	48,91%	19,37%	23,30%
Con esito negativo	38,34%	54,28%	46,47%
Definizione art. 1 d.l. 119/2018	1,90%	0,15%	0,04%
Ravvedimento totale	10,81%	26,18%	30,17%
<i>Voluntary disclosure</i> autoliquidazione congrua	0,04%	0,01%	0,01%
TOTALE	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Agenzia delle entrate

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

TAVOLA 2.16

NUMERO DEGLI ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA PRODUTTIVA,
NATURA GIURIDICA E MODALITÀ DI DEFINIZIONE DEL CONTROLLO— ANNO 2021-2022

Soggetti accertati	Numero	Società di capitali		Società di persone		Persona fisica		Altro		Totale	
		2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
GRANDI CONTRIBUENTI*	n. soggetti accertati (notificati)	486	642	2	2			26	35	514	679
	numero accertamenti	1.026	1.415	2	2			39	52	1.067	1.469
	di cui:									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	624	673		1			25	20	649	694
	impugnati	326	223	1	1			13	11	340	235
	definiti per inerzia del contribuente	30	41							30	41
	non ancora imputati		390						14	-	404
	altro	46	88	1				1	7	48	95
	n. soggetti accertati (notificati)	2.137	4.110	53	110	33	64	125	221	2.348	4.505

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Soggetti accertati	Numero	Società di capitali		Società di persone		Persona fisica		Altro		Totale	
		2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
	numero accertamenti	3.153	6.237	60	145	41	86	179	322	3.433	6.790
	di cui:									-	-
IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI*	definiti mediante istituti deflativi	1.453	2.182	31	48	7	23	55	105	1.546	2.358
	impugnati	811	987	20	26	11	8	53	55	895	1.076
	definiti per inerzia del contribuente	547	718	2	7	20	20	60	64	629	809
	non ancora imputati	4	1.477		47		26		72	4	1.622
	altro	338	873	7	17	3	9	11	26	359	925
IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI*	n. soggetti accertati (notificati)	11.218	21.968	3.440	7.158	14.661	27.300	1.178	2.077	30.497	58.503
	numero accertamenti	14.019	30.219	3.806	8.556	17.063	34.278	1.475	2.877	36.363	75.930
	di cui:									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	3.319	5.226	1.576	2.853	3.532	5.579	252	319	8.679	13.977
	impugnati	2.217	1.889	529	377	1.124	893	214	162	4.084	3.321
	definiti per inerzia del contribuente	7.430	10.327	1.349	1.999	11.737	15.841	943	1.137	21.459	29.304
LAVORATORI AUTONOMI*	non ancora imputati	70	10.369	9	2.407	64	10.479	5	1.105	148	24.360
	altro	983	2.408	343	920	606	1.486	61	154	1.993	4.968
	n. soggetti accertati (notificati)	7	9	20	32	7.483	15.824	292	630	7.802	16.495
	numero accertamenti	7	11	21	33	7.939	17.516	317	748	8.284	18.308
	di cui:									-	-
ENTI NON COMMERCIALI	definiti mediante istituti deflativi	3	4	8	12	2.875	5.453	182	355	3.068	5.824
	impugnati	2		5	1	635	488	50	34	692	523
	definiti per inerzia del contribuente			5	4	3.103	4.473	32	41	3.140	4.518
	non ancora imputati		3		9	34	4.557		152	34	4.721
	altro	2	4	3	7	1.292	2.545	53	166	1.350	2.722
CON DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	n. soggetti accertati (notificati)	20	92	2	9	1		1.562	2.887	1.585	2.988
	numero accertamenti	21	113	3	13	1		1.798	3.595	1.823	3.721
	di cui:									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	8	22		8			644	1.088	652	1.118
	impugnati	9	8		1			388	322	397	331
	definiti per inerzia del contribuente	4	16	3	2	1		696	853	704	871
DIVERSI DA QUELLI SU REDDITI D'IMPRESA E LAVORO AUTONOMO	non ancora imputati		53		1			6	1.026	315	347
	altro		14		1			64	306	322	352
	n. soggetti accertati (notificati)					315	347			-	-
	numero accertamenti					322	352			91	93
	di cui:									49	17
DIVERSI DA QUELLI SU REDDITI D'IMPRESA E LAVORO AUTONOMO	definiti mediante istituti deflativi					91	93			99	67
	impugnati					49	17			-	102
	definiti per inerzia del contribuente					99	67			83	73
	non ancora imputati						102			33.100	74.103
	altro					83	73			35.782	83.107
DIVERSI DA QUELLI SU REDDITI D'IMPRESA E LAVORO AUTONOMO	n. soggetti accertati (notificati)	692	2.660	90	348	32.215	70.652	103	443	-	-
	numero accertamenti	821	3.188	104	386	34.742	79.009	115	524	14.556	25.727
	di cui:									3.231	2.387
	definiti mediante istituti deflativi	154	349	18	57	14.358	25.250	26	71	14.524	22.114
	impugnati	134	140	12	5	3.069	2.221	16	21	187	24.763
	definiti per inerzia del contribuente	485	1.286	47	145	13.931	20.494	61	189	3.284	8.116
Totale soggetti accertati	non ancora imputati	5	1.299		131	182	23.127		206	315	347
	altro	43	114	27	48	3.202	7.917	12	37	322	352
	n. soggetti accertati (notificati)	14.560	29.481	3607	7659	54.708	114.187	3.286	6.293	76.161	157.620
	numero accertamenti	19.047	41.183	3996	9135	60.108	131.241	3.923	8.118	87.074	189.677
	di cui:	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
Totale soggetti accertati	definiti mediante istituti deflativi	5561	8456	1633	2979	20.863	36.398	1184	1958	29.241	49.791
	impugnati	3499	3247	567	411	4.888	3.627	734	605	9.688	7.890
	definiti per inerzia del contribuente	8496	12.388	1406	2157	28.891	40.895	1792	2284	40.585	57.724
	non ancora imputati	79	13591	9	2595	280	38.291	11	2575	379	57.052
	altro	1412	3501	381	993	5.186	12.030	202	696	7.181	17.220

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.17

**IMPORTI DEI CONTROLLI PER TIPOLOGIA PRODUTTIVA, NATURA GIURIDICA E MODALITÀ DI DEFINIZIONE
ANNO 2021-2022**

(in milioni)

Soggetti accertati	Valore	SOCIETÀ' DI CAPITALI		SOCIETÀ' DI PERSONE		PERSONA FISICA		ALTRO		TOTALE	
		2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
GRANDI CONTRIBUENTI	importo accertamenti	1.099.188.980	3.773.806.436	7.345	8.331	0	0	47.016.721	20.538.315	1.146.213.046	3.794.353.082
	di cui:										
	definiti mediante istituti	393.830.978	1.994.994.423		8.331			31.838.436	12.171.246	425.669.414	2.007.174.000
	impugnati	602.823.924	362.313.050	-	-			15.178.285	3.253.681	618.002.209	365.566.731
	definiti per inerzia del contribuente	98.339.074	377.097.856							98.339.074	377.097.856
	non ancora imputati		1.003.211.610						4.424.683	-	1.007.636.293
	altro	4.195.004	36.189.497	7.345				-	688.705	4.202.349	36.878.202
IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	importo accertamenti	1.962.840.145	3.124.814.807	11.128.545	43.832.545	36.115.241	82.174.462	147.781.383	279.706.626	2.157.865.314	3.530.528.440
	di cui:										
	definiti mediante istituti	368.049.602	536.901.906	1.271.710	4.803.118	1.095.426	3.369.233	10.731.648	28.995.308	381.148.386	574.069.565
	impugnati	709.971.359	703.385.381	9.782.842	29.977.846	3.168.136	3.376.129	47.494.593	65.071.253	770.416.930	801.810.609
	definiti per inerzia del contribuente	868.975.617	1.052.641.194	73.993	1.189.191	31.782.852	51.499.670	89.323.864	93.816.636	990.156.326	1.199.146.691
	non ancora imputati	1.313.250	791.583.666		7.768.235		23.435.489		91.469.596	1.313.250	914.256.986
	altro	14.530.317	40.302.660	-	94.155	68.827	493.941	231.278	353.833	14.830.422	41.244.589
IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI	importo accertamenti	2.371.526.601	4.890.477.730	94.100.530	177.102.588	865.572.241	1.583.298.727	219.762.564	361.236.332	3.550.961.936	7.012.115.377
	di cui:										
	definiti mediante istituti	220.379.490	1.180.271.569	16.192.681	27.891.534	79.822.511	112.950.492	16.236.653	11.437.331	332.631.335	1.332.550.926
	impugnati	483.213.019	526.711.495	22.208.295	27.096.816	74.068.728	106.935.239	27.999.033	38.022.191	607.489.075	698.765.741
	definiti per inerzia del contribuente	1.652.779.607	1.736.632.412	54.217.142	61.395.711	703.624.951	798.191.025	175.056.750	149.555.610	2.585.678.450	2.745.774.758
	non ancora imputati	8.790.492	1.424.547.071	257.165	58.168.481	1.555.250	556.545.503	232.615	161.236.965	10.835.522	2.200.498.020
	altro	6.363.993	22.315.183	1.225.247	2.550.046	6.500.801	8.676.468	237.513	984.235	14.327.554	34.525.932
LAVORATORI AUTONOMI	importo accertamenti	60.037	102.151	6.577.391	4.269.921	156.427.049	270.734.202	3.030.039	8.539.587	166.094.516	283.645.861
	di cui:										
	definiti mediante istituti	17.867	34.597	39.607	50.001	46.585.452	72.971.291	1.523.386	3.566.332	48.166.312	76.622.221
	impugnati	40.034		12.302	157.892	43.172.499	29.548.989	689.362	988.413	43.914.197	30.695.294
	definiti per inerzia del contribuente			6.523.092	4.017.095	61.902.966	65.479.207	581.719	354.565	69.007.777	69.850.867
	non ancora imputati		57.134		38.000	322.574	90.511.663		3.028.847	322.574	93.635.644
	altro	2136	10420	2.390	6.933	4.443.558	12.223.052	235.572	601.430	4.683.656	12.841.835
ENTI NON COMMERCIALI	importo accertamenti	1.126.730	3.735.732	141.733	88.088	21.162	0	106.255.186	162.362.863	107.544.811	166.186.683
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	256.795	393.246		36.711			30.802.120	81.964.075	31.058.915	82.394.032
	impugnati	578.668	815.428		20.970			55.616.470	23.949.526	56.195.138	24.785.924
	definiti per inerzia del contribuente	291.267	355.937	141.733	6.717	21.162		19.616.015	21.999.453	20.070.177	22.362.107
	non ancora imputati		2.141.330		23.690			48.022	33.530.303	48.022	35.695.323
	altro		29.791					172.559	919.506	172.559	949.297
CON DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	importo accertamenti	-	-	-	-	6.279.234	8.445.400	-	-	6.279.234	8.445.400
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi					1.728.787	1.111.092			1.728.787	1.111.092
	impugnati					1.925.722	1.188.000			1.925.722	1.188.000
	definiti per inerzia del contribuente					2.620.890	1.377.961			2.620.890	1.377.961
	non ancora imputati						4.714.553			-	4.714.553
	altro					3.835	53.794			3.835	53.794
DIVERSI DA QUELLI SU REDDITI D'IMPRESA E LAVORO AUTONOMO	importo accertamenti	46.503.945	144.531.249	505.279	2.833.184	573.647.974	1.077.395.833	2.617.117	10.902.692	623.274.315	1.235.662.958
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	3.680.912	34.191.207	119.737	365.071	123.154.874	208.615.570	145.367	580.424	127.100.890	243.752.272
	impugnati	12.082.058	17.683.379	70.487	261.862	148.545.566	184.313.355	701.683	1.169.835	161.399.794	203.428.431
	definiti per inerzia del contribuente	29.227.156	50.819.667	255.580	1.389.656	280.925.541	332.133.742	1.770.067	5.280.649	312.178.344	389.623.714
	non ancora imputati	205.965	41.088.210		802.636	2.341.842	316.445.635		3.817.546	2.547.807	362.154.027
	altro	1.307.854	748.786	59.475	13.959	18.680.151	35.887.531	-	54.238	20.047.480	36.704.514
Totale soggetti accertati	importo accertamenti	5.481.246.438	11.937.468.105	112.460.823	228.134.657	1.638.062.901	3.022.048.624	526.463.010	843.286.415	7.758.233.172	16.030.937.801
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	986.215.644	3.746.786.948	17.623.735	33.154.766	252.387.050	399.017.678	91.277.610	138.714.716	1.347.504.039	4.317.674.108
	impugnati	1.808.709.062	1.610.908.733	32.073.926	57.515.386	270.880.651	325.361.712	147.679.426	132.454.899	2.259.343.065	2.126.240.730
	definiti per inerzia del contribuente	2.649.612.721	3.217.547.066	61.211.540	67.998.370	1.080.878.362	1.248.681.605	286.348.415	271.006.913	4.078.051.038	4.805.233.954
	non ancora imputati	10.309.707	3.262.629.021	257.165	66.801.042	4.219.666	991.652.843	280.637	297.507.940	15.067.175	4.618.590.846
	altro	26.399.304	99.596.337	1.294.457	2.665.093	29.697.172	57.334.786	876.922	3.601.947	58.267.855	163.198.163

Fonte: Agenzia delle entrate

I dati riportati nella tavola seguente, seppur limitati ai risultati del 2022, confermano l'assoluta prevalenza degli introiti correlati all'attività svolta nei confronti delle persone giuridiche, che costituisce il 78,8 per cento dell'introito complessivo. Quanto alla concentrazione dei risultati finanziari, si osserva che l'84,4 per cento dell'introito deriva da controlli che hanno comportato incassi unitari superiori a 100 mila euro (1.627 milioni di euro) e che di tale importo

l'87,7 per cento deriva da controlli superiori a 100 mila euro su società ed enti.

Resta limitata l'incisività dell'azione di contrasto all'evasione diffusa delle persone fisiche, permanendo un'evidente e rilevante distanza - per tale tipologia di contribuenti - tra la proficuità teorica dell'azione di accertamento (importi accertati) e la proficuità reale (introiti effettivamente conseguiti).

TAVOLA 2.18

DISTRIBUZIONE DEGLI INTROITI DA CONTROLLI PER CLASSI DI RECUPERO
ANNO 2022

(in migliaia)

Tipologia Soggetto*	Introiti dell'anno 2022 da controlli sostanziali eseguiti nello stesso anno e negli anni precedenti						Totale
	fino a 5.000€	da 5.001 a 20.000€	da 20.001 a 100.000€	da 100.001 a 1.000.000€	da 1.000.001 a 10.000.000€	oltre 10.000.000€	
Persone Fisiche e Società di persone	110.645,8	51.344,3	20.568,4	24.685,7	2.435,8		209.680,1
di cui:							
IMPOSTE DIRETTE	95.777,9	42.124,3	16.171,0	15.110,1	649,0		169.832,3
IVA	4.758,7	5.766,0	2.865,2	2.269,0	671,0		16.329,9
IRAP	2.408,2	2.132,1	608,4	286,8			5.435,6
Altri tributi	7.701,0	1.321,9	923,8	7.019,8	1.115,8		18.082,2
Persone Giuridiche	8.783,2	25.756,2	56.945,5	187.779,0	227.660,4	1.011.602,0	1.518.526,3
di cui:							
IMPOSTE DIRETTE	5.173,7	17.091,3	36.794,6	133.766,0	187.725,5	1.009.676,9	1.390.228,0
IVA	2.583,3	5.663,9	11.138,6	21.065,5	12.119,0		52.570,4
IRAP	1.003,9	2.907,0	8.686,4	32.335,6	27.108,8	1.925,1	73.966,8
Altri tributi	22,2	94,0	325,8	611,9	707,1		1.761,1
Altro**	2.722,5	4.555,2	9.999,3	42.113,1	67.429,1	72.325,2	199.144,4
Totale	122.151,6	81.655,6	87.513,2	254.577,9	297.525,3	1.083.927,2	1.927.350,7

*elaborazione effettuata in base al modello dichiarativo.

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

Fonte: Agenzia delle entrate

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

Nel sistema normativo vigente, le sanzioni accessorie previste dagli artt. 12⁴⁷ del d.lgs. n. 471 del 18 dicembre 1997 e dall'art. 21⁴⁸ del d.lgs. n. 472 del 18 dicembre 1997 completano la strategia dei controlli fiscali incentrata sul sistema sanzionatorio pecuniario. Gli articoli disciplinano, rispettivamente, le sanzioni accessorie di "sospensione della licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'esercizio dell'attività" in caso di plurima recidiva quinquennale nella contestazione di violazioni legate all'emissione di ricevute o scontrini fiscali nonché ulteriori ipotesi sanzionatorie accessorie di interdizioni da cariche, pubblici appalti, licenze e sospensioni dell'attività professionale o d'impresa.

L'applicazione di tali sanzioni, con effetti interdittivi in capo all'autore delle violazioni, assume un autonomo e specifico rilievo gestionale.

⁴⁷ Il comma 2 di tale articolo, recante la disciplina della sanzioni accessorie in materia di imposte dirette ed imposta sul valore aggiunto, prevede che "Qualora siano state contestate ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, nel corso di un quinquennio, quattro distinte violazioni dell'obbligo di emettere la ricevuta fiscale o lo scontrino fiscale compiute in giorni diversi, anche se non sono state irrogate sanzioni accessorie in applicazione delle disposizioni del citato decreto legislativo n. 472 del 1997, è disposta la sospensione della licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'esercizio dell'attività medesima per un periodo da tre giorni ad un mese. In deroga all'art. 19, comma 7, del medesimo decreto legislativo n. 472 del 1997, il provvedimento di sospensione è immediatamente esecutivo. Se l'importo complessivo dei corrispettivi oggetto di contestazione eccede la somma di euro 50.000 la sospensione è disposta per un periodo da un mese a sei mesi".

⁴⁸ Detto articolo, recante disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per violazioni alle norme tributarie, prevede al comma 1 le seguenti sanzioni: a) l'interdizione, per una durata massima di sei mesi, dalle cariche di amministratore, sindaco o revisore di società di capitali e di enti con personalità giuridica, pubblici o privati; b) l'interdizione dalla partecipazione a gare per l'affidamento di pubblici appalti e forniture, per la durata massima di sei mesi; c) l'interdizione dal conseguimento di licenze, concessioni o autorizzazioni amministrative per l'esercizio di imprese o di attività di lavoro autonomo e la loro sospensione, per la durata massima di sei mesi; d) la sospensione, per la durata massima di sei mesi, dall'esercizio di attività di lavoro autonomo o di impresa diverse da quelle indicate nella lettera c).

L'Agenzia delle entrate ha fornito i dati concernenti l'applicazione delle suddette sanzioni nel periodo 2018-2022, riportati nella tavola che segue.

TAVOLA 2.19

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

Tipologia di sanzione		Irrogate					Eseguite				
		2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
Sanzioni accessorie di cui all' art. 21 del d.lgs. 472 del 1997	Interdizione, per una durata massima di sei mesi, dalle cariche di amministratore, sindaco o revisore di società di capitali e di enti con personalità giuridica, pubblici o privati	0	56	94	41	8	0	0	93	0	1
	Interdizione dalla partecipazione a gare per l'affidamento di pubblici appalti e forniture, per la durata massima di sei mesi	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
	Interdizione dal conseguimento di licenze, concessioni o autorizzazioni amministrative per l'esercizio di imprese o di attività di lavoro autonomo e la loro sospensione, per la durata massima di sei mesi;	0	1	0	0	4	0	1	0	0	0
	Sospensione, per la durata massima di sei mesi, dall'esercizio di attività di lavoro autonomo o di impresa diverse da quelle indicate nella lettera c).	30	13	3	6	27	20	2	3	0	5
	Totale articolo 21	30	70	97	47	42	20	3	96	0	6
Sanzioni accessorie di cui all' art. 12 del d.lgs. 471 del 1997	Provvedimenti di sospensione della licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'esercizio dell'attività medesima di cui all'art. 12 comma 2 del decreto legislativo n. 471 del 1997.	2.202	1.993	348	359	524	2.064	1.817	301	191	442
Totale (articolo 21+articolo 12)		2.232	2.063	445	406	566	2.084	1.820	397	191	448

Fonte: Agenzia delle entrate

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

TAVOLA 2.20

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Totale provvedimenti di sospensione notificati	2.202	1.993	348	359	524
di cui codici ATECO*:					
107110 Produzione di prodotti di panetteria freschi					
471140 Minimercati e altri esercizi non specializzati di alimentari				75	8
471990 Empori e negozi non specializzati di prodotti non alimentari	116	94	89	70	9
475999 Commercio al dettaglio di altri articoli per uso domestico					
477110 Commercio al dettaglio di confezioni per adulti	194	169	159	122	9
478101 Commercio al dettaglio ambulante di prodotti ortofrutticoli	112	112	106	98	10
478109 Commercio al dettaglio ambulante altri prodotti alimentari	93		70		11
478201 Commercio al dettaglio ambulante di tessuti e art. Tessili	129	138	113	107	9
478904 Commercio al dettaglio ambulante chincaglieria e bigiotteria					
478909 Commercio al dettaglio ambulante di altri prodotti nca	144	106	95	100	16
561011 Ristorazione con somministrazione	128	128	98	86	14
561020 Ristorazione senza somministrazione (con cibi da asporto)	115	104	108	93	
563000 Bar e altri esercizi simili senza cucina	166	141	136	106	15
960201 Servizi dei saloni di barbiere e parrucchiere	134	142	136	95	10

* 10 codici Ateco principali per ogni anno.

Fonte: Agenzia delle entrate

Da quanto sopra, il numero di sanzioni di cui agli articoli citati è cresciuto nel biennio 2022, risultando comunque sensibilmente inferiore al numero, contenuto, di atti emanati nel biennio 2018-2019.

Si invita ad un'attenta valutazione degli aspetti procedurali, anche per valutare la loro idoneità ad assicurare la concreta e tempestiva applicazione delle suddette sanzioni, specie quando essa sia demandata ad organismi esterni (Camere di commercio, Comuni, ecc.), mancando, allo stato, un'applicazione in grado di estendere automaticamente a tutti gli enti interessati la conoscenza della sanzione irrogata per i conseguenti provvedimenti di competenza.

2.1.8. L'utilizzo dell'accertamento sintetico

Nella tavola che segue si espongono i dati relativi al numero di accertamenti sintetici effettuati ai fini dell'IRPEF nel quinquennio 2018-2022, ai sensi dell'art. 38, commi 4-7, del d.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973, e i correlati introiti conseguiti.

Detti commi, nella formulazione vigente, consentono all'ufficio tributario di *“determinare sinteticamente il reddito complessivo del contribuente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta... sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuato mediante l'analisi di campioni significativi di contribuenti... a condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un quinto quello dichiarato”* e con *“obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e, successivamente, di avviare il procedimento di accertamento con adesione”*.

Si tratta della possibilità per l'Agenzia fiscale di rideterminare in via induttiva il reddito complessivo del contribuente, purché superiore di almeno un quinto al dichiarato, in base alle spese sostenute nel periodo d'imposta o ad una serie di indici che dimostrino, presuntivamente, una capacità contributiva effettiva superiore a quella dichiarata.

Nel 2022 sono stati eseguiti in Italia n. 352 accertamenti sintetici, con un incremento del 9,3 per cento rispetto al 2021, risultato tuttavia inferiore a quelli registrati negli anni pre-pandemia (-87,4 per cento rispetto al 2018 e -81 per cento rispetto al 2019).

Secondo quanto emerge dalla precedente tavola 2.5, sia nel 2021 sia nel 2022 una percentuale elevata di procedimenti basati sulla procedura sintetica ha avuto esito negativo (rispettivamente il 24,8 per cento nel 2021 e il 19,6 per cento nel 2022) o, comunque, ha comportato una maggiore imposta accertata non superiore a 5.164 euro (41,6 per cento dei controlli nel 2021 e il 38,4 nel 2022).

I dati confermano la scarsa valorizzazione degli accertamenti sintetici nella complessiva strategia dei controlli fiscali e, in particolare, di quelli che potrebbero essere fondati su fenomeni di ingiustificato incremento patrimoniale.

Va ribadita, dunque, l'esigenza di un utilizzo più intenso dello strumento in presenza di incrementi patrimoniali, disponibilità di beni e servizi e manifestazioni di agiatezza non coerenti con le posizioni reddituali dichiarate e desumibili dalle indagini finanziarie e dagli altri elementi informativi di cui l'Amministrazione fiscale dispone.

TAVOLA 2.21

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

Numero Accertamenti Sintetici Irpef	2018	2019	2020	2021	2022
n. accertamenti eseguiti	2.784	1.850	475	322	352
di cui: protocollato			247		
notificato			50	242	209
di cui (per tipologia contribuente):					
Numero Accertamenti sintetici su soggetti titolari di Reddito professionale o d'impresa	867	633	126	81	74
Evasori totali o para-totali	1.115	574	145	149	155
Altre tipologie di reddito	802	643	204	92	123
Risultati finanziari conseguiti al 31/12/2022 <i>(in milioni)*</i>	6,80	4,90	1,30	1,10	0,30

* Risultati finanziari 2022 di preconsuntivo

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.9. Il ricorso alle indagini finanziarie

Dopo la drastica riduzione delle indagini finanziarie autorizzate dall'Agenzia delle entrate, registrata nel 2015 (-61,4 per cento rispetto al 2014), e la contenuta ripresa del triennio 2017-2019, il biennio 2020-2021 ha registrato un nuovo arretramento connesso alla stasi dei controlli per l'emergenza sanitaria. Nel 2022 si registra una lieve ripresa, in quanto gli accertamenti supportati da indagini finanziarie sono stati 3.643.

Sul piano generale si conferma la persistente sottoutilizzazione dell'Anagrafe dei rapporti finanziari, strumento di indagine particolarmente efficace ove, come noto, confluiscono tutte le informazioni sulle movimentazioni finanziarie⁴⁹; ciò, in forza del combinato disposto degli artt. 7 del d.P.R. n. 605 del 29 settembre 1973 e ss. mm. e 11 del d.l. n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, che hanno implementato l'obbligo, per gli operatori finanziari, di comunicare all'Anagrafe tributaria, denominata Archivio dei rapporti con operatori finanziari, le informazioni sui saldi e sulle movimentazioni dei rapporti attivi.

Come già rilevato dalla Corte, l'attuale sostanziale mancata utilizzazione dell'Anagrafe dei rapporti ai fini dell'innalzamento della *tax compliance* contraddice la generalizzata utilizzazione della stessa, dopo l'entrata in vigore del dPCM n. 159 del 5 dicembre 2013, ai fini della determinazione dell'indicatore ISEE per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate⁵⁰.

Va, inoltre, ricordato che soltanto dal gennaio 2017, con l'art. 3 del d.l. n. 193 del 22 ottobre 2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 225 del 1 dicembre 2016, è stato consentito all'Agenzia delle entrate e alla sua emanazione Agenzia delle entrate-riscossione di utilizzare *“le banche dati e le informazioni alle quali è autorizzata ad accedere sulla base di specifiche disposizioni di legge, anche ai fini dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale”*, riequilibrando in tal modo la posizione rispetto a quella dei creditori privati dopo l'emanazione dell'art. 492-bis del c.p.c., che ha reso possibile un'ampia utilizzazione dell'anagrafe anche per la ricerca dei conti da pignorare.

Vanno, inoltre, tenute presenti le modifiche apportate dall'art. 16-quater del d.l. n. 119 del 23 ottobre 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 136 del 17 dicembre 2018, al citato art. 11, che hanno tra l'altro esteso alla Guardia di finanza il potere, già attribuito all'Agenzia delle entrate, di utilizzare le informazioni presenti nell'Anagrafe dei rapporti anche per le analisi del rischio di evasione.

Sempre con riferimento alla disciplina dell'Anagrafe dei rapporti, va segnalato, che con i commi da 681 a 686 dell'art. 1 della legge n. 160 del 27 dicembre 2019, è stata prevista una più ampia possibilità di utilizzo delle banche dati per il contrasto dell'evasione fiscale e, soprattutto, l'impiego su ampia scala dell'archivio dei rapporti finanziari. Le nuove disposizioni, infatti, dovrebbero consentire l'utilizzazione dei dati finanziari per l'effettuazione sistematica di analisi di rischio al fine di *“far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo”*.

Lo scopo di incentivazione dell'adempimento spontaneo dovrebbe costituire la parte più innovativa della disposizione, considerato che al miglioramento della qualità dell'azione di accertamento, che dovrebbe conseguire all'incrocio sistematico dei dati fiscali e finanziari, non si accompagnerà, con ogni probabilità, un forte incremento numerico delle posizioni controllate, anche a causa dei limiti operativi nei quali continua a versare l'Amministrazione. È, pertanto, auspicabile che i dati vengano utilizzati anche e soprattutto in chiave preventiva, insieme a tutte le altre informazioni di cui dispone l'Agenzia delle entrate (dati contabili, dati strutturali, consumi, ecc.) e con le cautele necessarie ai fini della tutela della riservatezza, per informare e

⁴⁹ Per un'approfondita analisi in materia si richiama la deliberazione 26 luglio 2017, n. 11/2017/G, concernente l'utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale.

⁵⁰ L'art. 11 del dPCM citato reca specifiche disposizioni per il controllo, preventivo, automatico e generalizzato, con modalità telematica, dei dati finanziari contenuti nella dichiarazione sostitutiva unica (DSU) presentata dal richiedente la prestazione sociale agevolata, attraverso il confronto con i dati in possesso dell'Anagrafe dei rapporti finanziari gestita dall'Amministrazione fiscale.

supportare il contribuente sin dalla fase dell'adempimento, mettendolo pienamente in condizione di conoscere gli elementi sui quali sarà poi valutata la sua effettiva capacità contributiva, in una logica persuasiva prima ancora che repressiva.

Andranno comunque attentamente monitorate le modalità di effettiva utilizzazione della previsione contenuta nell'art. 1, comma 682 citato.

TAVOLA 2.22

AGENZIA DELLE ENTRATE - INDAGINI FINANZIARIE AUTORIZZATE E MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

Anno	N. Totale indagini finanziarie AUTORIZZATE (totale soggetti coinvolti)	N. Accertamenti ILDD, IRAP, IVA assistiti da Indagini finanziarie	Maggiore Imposta Accertata* (ILDD, IRAP, IVA)
2010	11.577	9.371	866
2011	16.628	10.869	1.129
2012	19.076	11.872	1.201
2013	14.773	12.069	1.134
2014	11.644	11.460	1.078
2015	4.498	5.426	409
2016	2.523	2.773	178
2017	2.755	2.393	213
2018	5.881	4.539	239
2019	6.145	6.337	355
2020	Totale	1.712	115
	protocollati	591	28
	notificati	490	78
2021	2.458	1.691	119
2022	1.983	3.643	209

*Importi espressi in milioni di euro.

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.10. L'applicazione degli indici sintetici di affidabilità fiscale

L'art. 9-bis del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 96 del 21 giugno 2017 ha introdotto, dal periodo d'imposta 2018, gli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISAF) per gli esercenti attività di impresa, arti o professioni, destinati a sostituire progressivamente gli studi di settore.

Gli indici sono indicatori che, misurando attraverso un metodo statistico-economico, dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta, forniscono una valutazione di sintesi (su una scala di valori che va da 1 a 10) tramite la quale è possibile da parte del contribuente verificare la normalità e la coerenza della gestione professionale o aziendale, correlando ad esse specifici benefici (come l'esclusione da alcuni tipi di controlli o la riduzione dei termini per gli accertamenti o l'esonero dall'apposizione del visto di conformità per la compensazione dei crediti d'imposta)⁵¹.

Nella tavola che segue vengono riportati i dati relativi ai soggetti che nel 2022 hanno presentato la dichiarazione, relativa al periodo d'imposta 2021, applicando gli indici sintetici di affidabilità. Al riguardo, si rileva che il numero di soggetti che hanno dichiarato maggiori componenti positivi per migliorare il profilo di affidabilità, rispetto all'anno precedente è passato dai 109.025 del 2020 a 143.106 del 2021, con un aumento dell'importo medio di maggior base imponibile per contribuente da 10.899 euro a 12.202 euro.

⁵¹ Per il periodo d'imposta 2020, gli indici sono stati oggetto di revisione, anche per tenere conto degli effetti di natura straordinaria della crisi economica indotta dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Per effetto di quanto previsto con decreti del 2 febbraio 2021 e del 30 aprile 2021 gli ISAF non sono stati applicati quando nel 2020 si è registrata una diminuzione di ricavi e compensi di almeno il 33 per cento rispetto al periodo d'imposta precedente, quando la partita Iva è stata aperta a partire dal 1° gennaio 2019 e quando sono esercitate in modo prevalente determinate attività economiche specificamente individuate. Va, inoltre, tenuto presente che anche per il periodo d'imposta 2021 è stata confermata l'esclusione nei confronti dei contribuenti che hanno subito una diminuzione dei ricavi ovvero dei compensi di almeno il 33 per cento nel periodo d'imposta 2021 rispetto al periodo d'imposta 2019.

TAVOLA 2.23

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

Periodo d'imposta	Nr. contribuenti che hanno applicato gli studi di settore	Nr. contribuenti originariamente congrui a Studi di Settore	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Contribuenti con adeguamento in dichiarazione			
				Nr.	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Maggiore base imponibile	
						migliaia di euro	valore medio in euro ¹
2011	3.454.706	2.386.487	69,08	399.889	11,6	3.072	7.683
2012	3.672.836	2.693.803	73,34	334.441	9,1	2.220	6.639
2013	3.643.894	2.602.593	71,42	347.292	9,5	2.204	6.346
2014	3.613.884	2.376.808	65,77	363.729	10,1	2.320	6.379
2015	3.587.846	2.318.613	64,60	349.027	9,7	2.359	6.758
2016*	3.418.548	2.176.554	63,67	302.927	8,9	2.123	7.009
2017*	3.231.283	2.082.015	64,43	277.364	8,6	2.182	7.866
Periodo d'imposta	Nr. contribuenti che hanno applicato gli indici sintetici di affidabilità fiscale	Nr. contribuenti con un punteggio di affidabilità superiore a 6	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli indici sintetici di affidabilità fiscale (%)	Contribuenti con che hanno dichiarato Ulteriori componenti positivi per migliorare il profilo di affidabilità*			
				Nr.	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli indici sintetici di affidabilità fiscale (%)	Maggiore base imponibile	
						migliaia di euro	valore medio in euro
2018	3.189.127	2.323.330	72,85	293.475	9,2	2.519.168	8.584
2019	2.794.780	1.921.422	70,10	210.449	7,5	2.151.707	10.224
2020	2.115.185	1.488.924	70,39	109.025	5,2	1.188.238	10.899
2021	2.873.062	1.849.093	64,36	143.106	4,9	1.746.132	12.202

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

Fonte: Agenzia delle entrate

Nelle tavole 2.24 e 2.25 che seguono si dà conto dell'attività di accertamento svolta nell'ultimo quinquennio sulla base degli studi di settore, mediante l'applicazione "Gerico". Come è evidente, l'utilizzazione degli studi di settore per l'accertamento è ormai in via di esaurimento.

TAVOLA 2.24

ATTIVITÀ DI CONTROLLO POSTA IN ESSERE MEDIANTE L'APPLICAZIONE GERICO

	2018	2019	2020	2021	2022
Accertamenti eseguiti	1.814	1.040	149	216	358
MIA*	18	13	1,7	4	8

*importi espressi in milioni di euro

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.25

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

Accertamenti eseguiti	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totale accertamenti	2.529	1.814	1.040	149	216	358
<i>di cui:</i>						
definiti mediante istituti deflativi	45,63%	52,73%	51,44%	46,40%	57,90%	46,90%
impugnati	14,78%	13,02%	14,12%	4,60%	9,30%	4,80%
definiti per inerzia del contribuente	26,23%	23,33%	22,23%	9,30%	14,40%	24,60%
altro	13,35%	10,92%	12,21%	39,70%	18,50%	23,70%

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.11. I regimi fiscali di tassazione forfetaria del reddito

Dopo aver esaminato gli ISA – Indici Sintetici di Affidabilità, un approfondimento merita di essere rivolto anche ai regimi fiscali sostitutivi dell'IRPEF.

Come noto, il sistema fiscale italiano ha potuto svilupparsi sulla base di una grande e generale imposta sui redditi personali (l'IRPEF), improntata a criteri di progressività, più o meno rigidi, a seconda del momento storico e della sensibilità sociale, accanto alla quale si sono sviluppate, a titolo di eccezione, alcune forme di imposizione sui redditi di tipo proporzionale.

Si è così sviluppato, per quanto riguarda la tassazione dei redditi prodotti dai contribuenti italiani, un sistema di tipo duale che prevede l'assoggettamento dei redditi, nella maggior parte

dei casi, ad un sistema di aliquote progressive e crescenti per scaglioni e in un minor numero di casi, ad un sistema di aliquota unica e fissa⁵² (in alcuni casi, di tipo opzionale per il contribuente).

A titolo esemplificativo, tra i maggiori casi di tipologie di imposizione proporzionale sui redditi presenti in Italia, si citano:

- 1) l'Ires (imposta sul reddito delle società) che prevede una aliquota unica, attualmente fissata al 24 per cento (comma 61, legge 28 dicembre 2015, n. 208- legge di stabilità 2016);
- 2) la tassazione del reddito prodotto da coltivatori diretti e imprenditori agricoli, tenuti al pagamento, sulla base del principio del c.d. "reddito ordinario", del reddito agrario e del reddito dominicale attribuito ai terreni da loro coltivati (tralasciando quanto previsto per l'IMU sui terreni agricoli, va ricordato che tale categoria di soggetti sono esentati dall'Irpef e dall'Irap e beneficiano di un regime speciale ai fini Iva);
- 3) la cedolare secca sui redditi derivanti dalle locazioni immobiliari ad uso abitativo (introdotta dal decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23), che consente, in deroga alle ordinarie regole Irpef con scaglioni e aliquote differenziate, di optare per un'imposta sostitutiva ad aliquota unica attualmente al 21 per cento (oppure ad aliquota minore, in presenza di alcune condizioni di legge);
- 4) la tassazione delle c.d. "rendite finanziarie", rappresentate sia da redditi di capitale quali dividendi, interessi e altri proventi analoghi, sia da redditi diversi quali plusvalenze e minusvalenze derivanti da transazioni su azioni, su titoli rappresentativi di capitale d'impresa e altri strumenti finanziari. L'aliquota dell'imposizione su tali redditi è proporzionale ed è, in via ordinaria, fissata al 26 per cento (misura così stabilita, da ultimo, dal decreto-legge n. 66 del 2014). Sono inoltre attualmente previste aliquote di tassazione minore che, peraltro, con il disegno di legge di riforma fiscale dovrebbero essere oggetto di reconsiderazione per far posto alla prevista armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio;
- 5) il regime opzionale per i neo-residenti, introdotto alla legge di bilancio 2017, n. 232/2016, consente alle persone fisiche che trasferiscono la residenza fiscale in Italia di beneficiare di una imposta sostitutiva forfettaria di 100 mila euro, per ciascun periodo d'imposta per cui viene esercitata, sui redditi prodotti all'estero (a ben vedere, si tratta in realtà di una imposta a cifra fissa, che determina però comunque una deroga al principio di progressività, forse anche maggiore rispetto alle imposte di tipo proporzionale);
- 6) la c.d. *flat tax* per i pensionati, istituita con la legge di bilancio 2019, legge n. 145/2018, e successivamente oggetto di modifiche e correzioni, prevede un'imposta unica del 7 per cento che l'erario applica a tutti i redditi di pensionati che, dall'estero, decidono di trasferire la loro residenza in una regione del Sud Italia;
- 7) il regime forfettario per persone fisiche e titolari di redditi d'impresa o di lavoro autonomo. Quest'ultimo caso è quello a cui comunemente ci si riferisce quando si parla comunemente di "*flat Tax*" e si procederà, pertanto, di seguito a fornirne una più dettagliata trattazione.

Il regime forfettario è stato introdotto nell'anno di imposta 2015 per abrogare e sostituire gradualmente i precedenti regimi agevolativi in favore delle piccole attività economiche. Le soglie dei ricavi al di sotto delle quali il contribuente poteva accedere al regime agevolativo erano, inizialmente, differenziate per settore di attività e variavano da 15 mila a 40 mila euro (limiti elevati nel 2016 a nuove soglie comprese fra 25 mila e 50 mila).

Erano disposti inoltre dei limiti sui costi per il lavoro accessorio, lavoro dipendente e compensi (5 mila euro) e sul costo dei beni strumentali (20 mila euro).

La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019), all'art. 1, commi 1-9, ha disposto, a partire dall'anno d'imposta 2019, una soglia unica di ricavi, indipendente dal settore di attività, pari a 65 mila euro e ha eliminato al contempo i vincoli sulla spesa per lavoro accessorio, lavoro dipendente e compensi, nonché il limite sui beni strumentali.

⁵² Si tratta della c.d. "*Flat Tax*" di cui, in Italia, negli ultimi venti anni, si assiste ad una crescente attenzione nel dibattito pubblico. A livello globale, la prima teorizzazione di questo sistema fiscale è generalmente attribuita all'economista Milton Friedman che ne formulò una prima teorizzazione in un suo saggio dedicato alla distribuzione del reddito (*The Distribution of Income*), letto in un convegno tenutosi nel 1956.

Lo stesso articolo, ai commi 17-22, prevedeva a partire dall'anno d'imposta 2020 un'imposta sostitutiva con aliquota al 20 per cento sul reddito determinato in maniera analitica per professionisti e imprenditori individuali con ricavi compresi tra 65 mila e 100 mila euro. Questa specifica disposizione è stata abrogata, prima della sua applicazione, dall'articolo 1 comma 691 della legge 27 dicembre 2019 n. 160. Lo stesso articolo, al successivo comma 692, ha reintrodotto per l'accesso al regime forfetario il tetto massimo di spesa pari a 20 mila euro per il lavoro accessorio, lavoro dipendente e compensi; ha previsto, inoltre, l'esclusione dal regime forfetario dei contribuenti che nel precedente anno d'imposta abbiano percepito redditi di lavoro dipendente e assimilati per un importo superiore a 30 mila euro; si è infine stabilito che il reddito forfetariamente determinato abbia rilievo ai fini delle detrazioni Irpef e sia inserito nel reddito di riferimento per la determinazione di queste ultime⁵³.

Infine, la legge 29 dicembre 2022 n. 197 (legge di bilancio per il 2023), all'art. 1 comma 54 ha elevato la soglia dei ricavi per l'accesso al regime forfetario da 65 mila a 85 mila euro a partire dall'anno d'imposta 2023. Ha disposto, inoltre, che il regime forfetario cessi di avere applicazione dall'anno stesso in cui i ricavi o i compensi percepiti risultino superiori a 100.000 euro, assoggettando al regime IVA le operazioni effettuate che comportino il superamento del predetto limite.

Secondo i dati forniti dall'Agenzia delle entrate, in riferimento alla richiesta di elementi informativi relativi alla consistenza numerica degli aderenti al regime forfetario (c.d. "*flat Tax*"), nel periodo 2018-2022 i beneficiari di questa opzione sono stati in numero crescente, come riportato nella tabella seguente che rappresenta il prospetto dei soggetti che hanno aderito al regime attraverso la dichiarazione dei redditi⁵⁴.

TAVOLA 2.25 BIS

CONTRIBUENTI CHE HANNO ADERITO AL REGIME FORFETTARIO

Periodo d'imposta	Numero Contribuenti (Quadro LM - Sez. II)
2018	895.406
2019	1.626.636
2020	1.693.887
2021	1.783.594

Fonte: Agenzia delle entrate

A tal riguardo si richiama l'Amministrazione finanziaria a esercitare un attento monitoraggio ai fini della sostenibilità finanziaria di tale misura, in particolare sotto il profilo della determinazione agevolata del reddito imponibile mediante l'applicazione, ai ricavi conseguiti o compensi percepiti, di un coefficiente di redditività stabilito *ex lege*, con deduzione dei contributi previdenziali obbligatori, compresi quelli corrisposti per conto dei collaboratori dell'impresa familiare fiscalmente a carico e dell'applicazione al reddito imponibile di un'unica imposta, nella misura del 15 per cento, sostitutiva di quelle, ben più elevate, ordinariamente previste (imposte sui redditi, addizionali regionale e comunale, Irap).

Infine, si ricorda che con legge 29 dicembre 2022, n. 197 (c.d. legge di bilancio 2023), all'articolo 1, commi da 55 a 57, è stato introdotto un regime agevolativo opzionale, c.d. "tassa piatta incrementale" o "*flat tax* incrementale", limitatamente all'anno d'imposta 2023, sostitutivo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) e delle relative addizionali regionale e comunale.

Nel complesso, appare opportuno richiamare quanto già detto nell'ultimo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica (Delibera n. 22/SSRRCO/RCFP/2023), circa il fatto che

⁵³ Tali interventi hanno determinato la fuoriuscita dal regime dei forfetari di circa 96.000 contribuenti e una riduzione delle detrazioni Irpef e relativo aumento d'imposta per circa 235.000 soggetti; complessivamente il recupero di gettito a regime è risultato pari a circa 462 milioni di euro.

⁵⁴ Si precisa che le informazioni relative all'anno di imposta 2022 potranno essere rese disponibili solo dopo la chiusura della stagione dichiarativa 2023 (ossia nei primi mesi del 2024).

“nel corso degli anni il carattere generale dell'imposta (IRPEF), e con esso la sua progressività effettiva, si è indebolito per effetto dell'ampio ricorso ad esenzioni, agevolazioni, regimi forfetari e sostitutivi, tali da generare differenze nei livelli di prelievo non solo tra redditi di natura diversa, ma anche tra redditi della stessa natura percepiti in settori di attività diversi”, con riserva di un più compiuto esame degli effetti che deriveranno dall'implementazione del nuovo sistema, in corso di esame in Commissione (di cui all'A.C. 1038 presentato il 23 marzo 2023 alla Camera).

2.1.12. La collaborazione dei Comuni

Nelle tavole che seguono sono riportati i prodotti realizzati e le relative somme riconosciute ai Comuni per effetto dell'attività svolta dagli stessi ai fini dell'azione di accertamento sostanziale dei tributi erariali, ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 203 del 30 settembre 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 2 dicembre 2005 e dell'art. 83, commi 16 e 17, del d.l. n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008.

Il 14 ottobre 2022 è stato rinnovato un protocollo di intesa tra l'Agenzia delle entrate, la Guardia di finanza, l'Associazione nazionale dei Comuni (ANCI) e l'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) in cui le parti si impegnano, ognuno per il proprio ambito di competenza, a fornire strumenti tecnici e a promuovere conoscenze in grado di favorire lo sviluppo qualitativo della partecipazione dei Comuni all'attività di recupero dell'evasione dei tributi statali.

Nella tavola seguente si riporta il numero di accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni. Nel 2022 il numero di accertamenti è in ripresa rispetto al biennio 2020-2021, probabilmente per l'effetto della utilizzazione di segnalazioni pervenute negli anni precedenti.

TAVOLA 2.26

NUMERO ACCERTAMENTI REALIZZATI CON CONTRIBUTO DEI COMUNI

Direzioni Regionali	2018	2019	2020*	2021	2022
Abruzzo	0	0	0	0	1
Basilicata	0	0	0	0	0
Calabria	111	82	43	9	17
Campania	9	11	0	3	20
Emilia-Romagna	192	220	88	43	74
Friuli-Venezia-Giulia	9	22	8	5	12
Lazio	4	13	3	5	7
Liguria	108	123	43	45	106
Lombardia	130	163	58	44	151
Marche	20	25	8	1	5
Molise	0	0	1	0	0
Piemonte	63	35	10	11	23
Puglia	3	5	7	2	5
Sardegna	5	4	1	4	2
Sicilia	72	27	16	4	13
Toscana	48	41	18	14	20
Trentino-Alto Adige	1	0	1	1	3
Umbria	12	11	1	0	0
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0
Veneto	49	34	29	18	33
Totale	836	816	335	209	492

*Protocollati o notificati

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel 2022 i Comuni che hanno dato luogo al maggior numero di accertamenti sono quelli della Lombardia (151) della Liguria (106) e dell'Emilia-Romagna (74). Pur prendendo in

considerazione l'intero quinquennio 2018-2022, risulta del tutto marginale l'apporto all'azione di controllo fiscale recato dai Comuni di gran parte delle regioni.

Sempre relativamente agli accertamenti effettuati su segnalazione dei Comuni, nella tavola che segue sono riportati i dati degli incassi generati negli anni 2018-2021⁵⁵. Gli importi indicati rappresentano una quota delle somme complessivamente introitate dall'Erario⁵⁶. Va rilevato come, benché richiesto, non sono stati forniti i dati per ricollegare gli accertamenti e le somme introitate con le segnalazioni precedentemente trasmesse dai Comuni.

TAVOLA 2.27

ACCERTAMENTI EFFETTUATI SU SEGNALAZIONI DEI COMUNI -SOMME LORO RICONOSCIUTE

Regione (dei Comuni segnalanti)	2018			2019			2020			2021		
	N. segnalazioni inviate dai Comuni	di cui tradotte in accertamento al 31/12/2022	Somme introitate al 2021*	N. segnalazioni inviate dai Comuni	di cui tradotte in accertamento al 31/12/2022	Somme introitate al 2021*	N. segnalazioni inviate dai Comuni	di cui tradotte in accertamento al 31/12/2022	Somme introitate al 2021*	N. segnalazioni inviate dai Comuni	di cui tradotte in accertamento al 31/12/2022	Somme introitate al 2021*
ABRUZZO												
BASILICATA												
CALABRIA			21.941,94			10.640,80			100,34			
CAMPANIA												
EMILIA-ROMAGNA			605.452,71			144.880,93						
FRIULI-VENEZIA-GIULIA			31.079,29			34.813,68			20.358,83			
LAZIO						3.951,36						
LIGURIA			554.250,02			105.879,41			8.619,90			
LOMBARDIA			550.057,63			537.659,32			53.621,00			
MARCHE			174.725,90			48.717,29						
MOLISE												
PIEMONTE			135.605,43			16.468,23						
PUGLIA												
SARDEGNA			210.618,53			44.283,75						
SICILIA			28.780,34			6.751,33			960,73			
TOSCANA			95.970,09			87.384,17						1.458,94
TRENTINO-ALTO ADIGE												
UMBRIA			35.735,03			9.992,78						
VALLE D'AOSTA												
VENETO			22.507,10			40.617,84			3.633,87			

*Sono state inserite le somme introitate al 2021 (e non al 2022 non essendo ancora disponibile il relativo dato) suddivise per anno della segnalazione che le ha originate, ed è stata conseguentemente modificata l'intestazione della relativa colonna.

Nella tavola che segue si riportano le maggiori somme riconosciute nel periodo 2008-2021 ai Comuni che maggiormente hanno utilizzato questo strumento di finanziamento. Considerando l'intero arco temporale, spiccano le positive *performance* dei Comuni di Milano, Genova, Torino

⁵⁵ Si ricorda che la percentuale riconosciuta ai Comuni, originariamente fissata al 33 per cento degli incassi, è stata elevata al 50 per cento per il 2011 (art. 2, comma 10, lett. b, del d.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011) e poi al 100 per cento per gli anni dal 2012 al 2019 (art. 1, comma 12-bis, del d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 14 settembre 2011, come modificato dall'art. 10, comma 12-duodecies, d.l. n. 192 del 31 dicembre 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 11 del 27 febbraio 2015 e, successivamente, dall'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 193 del 22 ottobre 2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 225 del 1° dicembre 2016. Con l'art. 34 del d.l. n. 124 del 26 ottobre 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 157 del 19 dicembre 2019, il compenso è stato confermato nella misura del 100 per cento anche per gli anni 2020 e 2021). Dal 2022 la quota riconosciuta ai comuni è ritornata al 33 per cento.

⁵⁶ L'art. 18, comma 9, del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010, ha stabilito che "gli importi che lo Stato riconosce ai Comuni a titolo di partecipazione all'accertamento sono calcolati al netto delle somme spettanti ad altri Enti ed alla Unione europea. Sulle quote delle maggiori somme in questione che lo Stato trasferisce alle Regioni a statuto ordinario, a quelle a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, spetta ai predetti Enti riconoscere ai Comuni le somme dovute a titolo di partecipazione all'accertamento".

Bergamo, San Giovanni in Persiceto, Bologna. Poco significativo appare il risultato conseguito dal Comune di Roma, tenuto conto della eccezionale dimensione demografica ed economica della città, superiore a quella di intere Regioni.

TAVOLA 2.28

MAGGIORI SOMME RICONOSCIUTE AI COMUNI

Comune	2008-2017	2018	2019	2020	2021	Totale
Arezzo (AR)	549.205,79					549.205,8
Ascoli Piceno					75.278,51	75.278,5
Baranzate (MI)	271.438,91					271.438,9
Bergamo (BG)	4.530.174,62	309.652,26	190.459,56	188.144,22	98.797,50	5.317.228,2
Bologna	1.429.351,82		260.211,23	310.130,84	308.073,37	2.307.767,3
Brescia					105.203,86	105.203,9
Campegine	87.451,70					87.451,7
Castelfranco Emilia	69.263,87					69.263,9
Castel San Pietro Terme (BO)	1.431.483,24					1.431.483,2
Cernusco Sul Naviglio (MI)	319.462,23		158.121,90			477.584,1
Cesena	363.309,85					363.309,9
Cinisello Balsamo	459.258,69				133.931,21	593.189,9
Flero (BS)	368.784,79					368.784,8
Formigine (MO)	1.385.113,98					1.385.114,0
Gambettola	35.149,67					35.149,7
Genova (GE)	6.122.180,84	760.112,63	572.932,91	474.398,98	869.181,71	8.798.807,1
Lovere (BG)	456.856,86					456.856,9
Maranello	394.884,15					394.884,2
Milano (MI)	10.094.262,22	745.811,37	353.612,62	350.228,63	499.667,73	12.043.582,6
Mirandola	141.140,82					141.140,8
Modena (MO)	1.772.057,05	245.679,61		185.454,18		2.203.190,8
Palau (OT)	325.293,29					325.293,3
Prato (PO)	2.968.549,55	416.836,99	250.240,99	236.701,10	339.615,54	4.211.944,2
Ravenna (RA)	364.549,95					364.550,0
Reggio Di Calabria (RC)	648.288,80					648.288,8
Reggio Nell'Emilia (RE)	2.841.571,37					2.841.571,4
Rimini (RN)	1.907.040,64	235.576,18	164.131,50	165.293,44		2.472.041,8
Roma (RM)	467.809,04					467.809,0
San Giovanni in Persiceto	712.968,48	1.519.052,26	1.207.344,82	912.502,57	616.327,49	4.968.195,6
Sasso Marconi	127.682,93					127.682,9
Soliera	119.859,67					119.859,7
Torino (TO)	5.069.833,69	820.977,94	517.182,39	401.954,62	122.324,44	6.932.273,1
Trieste (TS)	316.845,18					316.845,2
Asiago	-	649.968,25				649.968,3
Cassina De' Pecchi	-	299.167,64				299.167,6
Brescia	-		205.443,54	222.261,49		427.705,0
Totale	46.151.123,69	6.002.835,1	3.879.681,5	3.447.070,1	3.168.401,4	62.649.111,7
Totale nazionale	97.564.647,23	11.406.176,2	7.826.158,1	6.654.087,3	3.647.518,5	127.098.587,4

Fonte: Agenzia delle entrate

Richiamando quanto osservato nelle precedenti relazioni sui Rendiconti, la misura ha prodotto nel corso del tempo risultati modesti, con un numero ristretto di Comuni (peraltro, concentrati in poche regioni italiane) che ha conseguito risultati significativi dimostrando l'esistenza di capacità e pratiche in singoli enti, anche di contenute dimensioni, che andrebbero meglio valorizzate e condivise.

Sembrerebbe, dunque, opportuno ricercare nuove possibili forme di cooperazione tra l'Amministrazione centrale e gli Enti territoriali, non finalizzate direttamente all'azione di accertamento, ma indirizzate a favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti, utilizzando

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

2.1.13. Il ravvedimento spontaneo e indotto – le lettere per la *compliance*

Il ricorso al ravvedimento operoso consente al contribuente di sanare spontaneamente le violazioni tributarie, beneficiando di una riduzione delle sanzioni. La disciplina dell'istituto, contenuta nell'art. 13 del d.lgs. n. 472 del 18 dicembre 1997, è stata profondamente modificata con la legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità 2015), ampliando le modalità e i termini per la sua applicazione e introducendo diverse e ulteriori misure di riduzione delle sanzioni.

A decorrere dal 2015, infatti, il sistema versamento/dichiarazione/controllo sul quale è strutturato l'adempimento fiscale, in particolare per l'IRPEF e l'IVA, risulta innovato, essendo consentito sia un ravvedimento "spontaneo lungo" autonomamente adottato dal contribuente sia, per i tributi amministrati dalle Agenzie delle entrate e delle dogane, un ravvedimento "indotto" dall'attività di controllo (questionari, accessi, ecc.) avviata dall'Amministrazione fiscale o dalle comunicazioni collaborative che l'Agenzia delle entrate ha, ormai da diversi anni e con intensità crescente, inviato ai contribuenti per segnalare errori ed omissioni suscettibili di ravvedimento (c.d. "comunicazioni cambia verso")⁵⁷.

Nella tavola 2.29 sono riportati i dati relativi al ravvedimento sia spontaneo che indotto a seguito di comunicazioni dell'Agenzia delle entrate, mentre nella tavola 2.30 il dettaglio delle comunicazioni contenenti più criteri reddituali.

Va tenuto presente che, in base alle disposizioni contenute nel vigente art. 157 del d.l. n. 34 del 19 maggio 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020, l'invio delle lettere di invito alla *compliance* è stato sospeso dall'8 marzo 2020 al 28 febbraio 2021.

In base alle disposizioni normative introdotte dall'art. 5, comma 10, del d.l. n. 41 del 22 marzo 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 69 del 21 maggio 2021, l'attività di controllo delle Comunicazioni periodiche IVA, pure sospesa per effetto dell'art. 157 citato, è ripresa nel 2021 a partire dalle comunicazioni dei dati relativi al terzo trimestre 2020.

Sul piano generale si osserva come, in prospettiva, il fenomeno del ravvedimento dovrebbe progressivamente ridursi al crescere della capacità dell'Amministrazione fiscale di gestire tempestivamente la posizione dei contribuenti in modo proattivo, utilizzando le diverse informazioni che affluiscono nel sistema informativo e prevenendo in questo modo errori e omissioni.

Con specifico riferimento alle Comunicazioni liquidazioni periodiche IVA, che costituiscono finora la principale componente del ravvedimento, in termini di introito, si rileva che per l'anno di imposta 2019 sono state trasmesse circa 1,1 milioni di lettere di invito alla *compliance*, di cui oltre 230 mila oggetto di ravvedimento con un introito di circa 1,36 miliardi; per l'anno 2020 sono state inviate oltre 442 mila lettere, di cui quasi 56 mila oggetto di ravvedimento con un introito di oltre 403 milioni mentre nell'anno di imposta 2021 ne sono state inviate 947 mila di cui circa 135 mila oggetto di ravvedimento, con un introito di 1,2 miliardi; per l'anno di imposta 2022 le lettere inviate sono state oltre 643 mila, di cui circa 139 mila oggetto di ravvedimento con un incasso di quasi 971 milioni.

Per ulteriori elementi conoscitivi in materia si rinvia al paragrafo 3.4.

⁵⁷ In attuazione delle modifiche apportate al sistema penale tributario con l'art. 11 del d.lgs. n. 158 del 24 settembre 2015 (c.d. "Riforma del sistema sanzionatorio tributario"), che ha sostituito l'art. 13 del d.lgs. n. 74 del 10 marzo 2000, con circolare n. 11 del 12 maggio 2022 l'Agenzia delle entrate ha chiarito che il ravvedimento è da ritenersi ora ammissibile anche in presenza di condotte fraudolente. Al riguardo è auspicabile una rimeditazione legislativa della disciplina dell'istituto onde poterne definire in modo più convincente il perimetro operativo.

TAVOLA 2.29

IL RAVVEDIMENTO OPEROSO NEGLI ANNI DI IMPOSTA 2017-2022

(in valori assoluti)

Tipologia di ravvedimento	A.I. 2017				A.I. 2018				A.I. 2019			
	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti successivi all'invio delle comunicazioni	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti successivi all'invio delle comunicazioni	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti successivi all'invio delle comunicazioni
	Numero *		Importo**		Numero *		Importo**		Numero *		Importo**	
Totale versamenti da ravvedimento operoso (riscosso dal 2017 al 2022)			1.171.344				1.249.423				636.923	905
di cui:												
spontaneo (assenza di qualsiasi sollecitazione da parte dell'Amministrazione)			475.807				485.967				581.306	
indotto da comunicazione cambia verso	978.442	283.671	695.537	13.512	1.227.541	296.292	763.456	2.217	413.663	168.190	55.617	905
di cui relativi a:												
Più criteri reddituali	271.483	78.132	84.983	8.830	261.358	63.606	74.195					
Omessa o parziale registrazione, da parte dei fornitori, delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi (spesometro fornitori)	18.449	2.677	5.661	877	37.781	1.854	9.128					
Omessa presentazione della dichiarazione IVA (TARDIVE)	35.031	19.777	10.059	1.447	34.762	21.394	13.643	519				
Presentazione della dichiarazione IVA con compilazione solo quadro VA	1.167	391	288	47	1.267	522	219	19				
Mancato invio dichiarazione Doppie CU Omessa presentazione della comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche IVA, pur in presenza di dati di fatture emesse dal contribuente	146.536	61.986	25.413	976	155.807	68.155	26.340	123	160.853	96.757	38.852	18
LIFE												
COMMON REPORTING STANDARD (CRS)	29.879	17.124	14.028	195	30.173	9.457	6.861					
TRASMISSIONE TELEMATICA CORRISPETTIVI - PERIODO 1 2019									74.299			131
Recupero dei minimis					2.137	139	2.031	21				
Recupero Aiuti di Stato					2.017	24	29					
IVA ammessa in detrazione									8.067	150	2.094	
Fatture elettroniche e corrispettivi									46.274	1.630	2.282	
Comunicazioni liquidazioni periodiche IVA - Invio lettere di invito alla compliance	430.905	81.955	550.000		655.267	111.385	620.000		1.072.151	230.455	1.360.462.581	555.975

* Relativamente alle Comunicazioni periodiche IVA, nella colonna "Accertamenti" sono stati inseriti i controlli automatizzati ex articolo 54-bis del d.P.R., n. 633 del 1972. Si precisa che un soggetto che paga, attraverso il ravvedimento operoso, soltanto parzialmente l'importo indicato nella lettera di compliance, viene conteggiato sia tra i soggetti indotti al pagamento, sia tra quelli destinatari della comunicazione di irregolarità. I dati sono aggiornati al 31 dicembre 2022

Fonte dati Agenzia delle entrate

SEGUE TAVOLA 2.29

IL RAVVEDIMENTO OPEROSO NEGLI ANNI DI IMPOSTA 2017-2022

(in valori assoluti)

Tipologia di ravvedimento	A.I. 2020				A.I. 2021				A.I. 2022			
	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti successivi all'invio delle comunicazioni	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti successivi all'invio delle comunicazioni	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti successivi all'invio delle comunicazioni
		Numero	Importo**			Numero *	Importo**			Numero *	Importo**	
Totale versamenti da ravvedimento operoso (riscosso dal 2017 al 2022)	306.574	84.474	123.610			22.854	75.344	9	213.445	6.525	13.146	
di cui:												
spontaneo (assenza di qualsiasi sollecitazione da parte dell'Amministrazione)			54.783				13.430				1.435	
indotto da comunicazione cambiata verso	306.574	84.474	68.827	275	334.756	22.854	61.914	9	213.445	6.525	11.711	-
di cui relativi a:												
Più criteri reddituali												
Omessa o parziale registrazione, da parte dei fornitori, delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi (spesometro fornitori)												
Omessa presentazione della dichiarazione IVA /TARDIVE)	70.386	4.442	19.552	260	78.101	2.044	18.023					
Presentazione della dichiarazione IVA con compilazione solo quadro VA	3.808	195	765	9	4.304	104	419					
Mancato invio dichiarazione Doppie CU	232.380	79.837	48.510									
Omessa presentazione della comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche IVA, pur in presenza di dati di fatture emesse dal contribuente LIPE					252.351	20.706	43.472	9	213.445	6.525	11.711	
COMMON REPORTING STANDARD (CRS)												
TRASMISSIONE TELEMATICA CORRISPETTIVI - PERIODO I 2019												
Recupero dei minimis												
Recupero Aiuti di Stato												
IVA ammessa in detrazione												
Fatture elettroniche e corrispettivi												
Comunicazioni liquidazioni periodiche IVA - Invio lettere di invito alla compliance	442.253	55.599	403.748.904	329.629	947.477	135.208	1.191.782.870	712.365	643.685	139.382	970.705.097	210.088

* Relativamente alle Comunicazioni periodiche IVA, nella colonna "Accertamenti" sono stati inseriti i controlli automatizzati ex articolo 54-bis del d.P.R. n. 633 del 1972. Si precisa che un soggetto che paga, attraverso il ravvedimento operoso, soltanto parzialmente l'importo indicato nella lettera di compliance, viene conteggiato sia tra i soggetti indotti al pagamento, sia tra quelli destinatari della comunicazione di irregolarità. I dati sono aggiornati al 31 dicembre 2022

Fonte dati Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.30

TIPOLOGIA DI CRITERI

Più criteri reddituali	A.I. 2017	A.I. 2018
Redditi di fabbricati (locazioni)	114.710	108.399
Redditi di lavoro dipendente e assimilati	102.702	98.973
Assegni periodici corrisposti dall'ex coniuge	6.378	6.335
Redditi di partecipazione in società di persone, in società a responsabilità limitata a ristretta base proprietaria che hanno optato per il regime della trasparenza	5.267	6.248
Redditi di capitale relativi a utili corrisposti da società di capitale o enti commerciali	7.314	6.941
Redditi di lavoro autonomo non derivante da attività professionale e alcune tipologie di redditi diversi	24.054	22.724
Redditi di impresa derivanti da plusvalenze e/o sopravvenienze attive (rata annuale)		
Altri redditi	22.956	22.880

*Nelle comunicazioni possono essere presenti più criteri, per tale motivo il numero dei criteri è maggiore rispetto al numero delle comunicazioni inviate

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.14. La liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti

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

Osservando l'ultimo anno di attività, si rileva un aumento del numero di comunicazioni di irregolarità predisposte a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA rispetto all'anno precedente. Si è passati, infatti, da quasi 4,4 milioni nel 2020 a 6,9 milioni nel 2021 e a 7,3 milioni nel 2022. Nel 2022 il numero di comunicazioni annullate in autotutela ha raggiunto il 6,1 per cento, mentre nel biennio 2020-2021 si assestava mediamente all'1,7 per cento.

L'incremento delle comunicazioni prodotte nel corso del 2022 si deve, essenzialmente, al maggior numero di annualità lavorate, sia pure parzialmente, rispetto all'anno precedente.

Notevole l'incremento delle comunicazioni annullate in autotutela nel 2022, indice di una criticità nelle procedure di controllo automatizzato.

TAVOLA 2.31

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA – NUMERO COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

	Anno d'imposta	Comunicazioni di irregolarità prodotte nell'anno	Annullate in autotutela	Totale comunicazioni incassate nell'anno *	Totale comunicazioni iscritte a ruolo nell'anno*
2020	2013	3.128	56	-	-
	2014	62.407	1.880	-	-
	2015	67.319	3.074	-	-
	2016	347.626	4.285	-	-
	2017	3.897.913	69.137	385.376	660.734
	2018	33.383	1.976	-	-
	2019	13.228	950	22.545	353.152
	Totale	4.425.004	81.358	407.921	1.013.886
2021	2013	-	33	3.169	3.018
	2014	1.016	136	27.217	28.285
	2015	13.603	1.296	5.673	8.559
	2016	55.693	3.537	245.157	101.031
	2017	454.413	6.331	597.109	970.251
	2018	5.966.712	103.366	-	-
	2019	17.194	5.671	134	6.015
	2020	374.304	-	-	-
	Totale	6.882.935	120.370	878.459	1.117.159
2022	2015	56.523	6.665	28.047	70.269

	Anno d'imposta	Comunicazioni di irregolarità prodotte nell'anno	Annullate in autotutela	Totale comunicazioni incassate nell'anno *	Totale comunicazioni iscritte a ruolo nell'anno*
	2016	60.603	8.077	16.035	39.842
	2017	33.696	4.221	417.693	1.473.036
	2018	534.905	16.499	870.483	2.109.913
	2019	5.855.984	377.279	245.996	414.324
	2020	22.714	11.529	10.243	159.253
	2021	712.365	20.302		
	2022	210.088	4.431		
	Totale	7.276.790	444.572	1.588.497	4.266.637

* I dati riferiti alle comunicazioni incassate nell'anno e delle comunicazioni iscritte a ruolo nell'anno non rappresenta un di cui della colonna Comunicazioni di irregolarità prodotte nell'anno.

Fonte: Agenzia delle entrate

In ordine all'entità finanziaria dell'attività di liquidazione automatizzata, nella tavola che segue sono riportati i dati relativi al quinquennio 2018-2022.

L'introito complessivo conseguito nell'anno 2022 per effetto della suddetta attività di liquidazione ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall'Agenzia, a 11.272 milioni, con un incremento di quasi 3 miliardi di euro rispetto sia rispetto al 2020 che rispetto al 2021 (+35,6 per cento) e in linea con i risultati ante pandemia (nel 2018 infatti l'introito era di 11.177). L'incremento rispetto al 2021 è dovuto sia ai versamenti diretti (circa 1,8 miliardi.) sia ai ruoli (oltre 1,1 miliardi).

TAVOLA 2.32

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE – INTROITI DA COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

(in milioni)

		2018	2019	2020	2021	2022**
Entrate da "liquidazione automatizzata" (art. 36-bis e 54-bis) e da "liquidazione atti sottoposti a registrazione" (versamenti diretti e ruoli)		11.177	10.908	8.207	8.313	11.272
di cui:						
Entrate da "liquidazione automatizzata" (art. 36-bis e 54-bis)	da versamenti diretti F24*	6.941	6.940	5.602	5.058	6.839
	da ruolo	3.997	3.791	2.543	3.083	4.229
Entrate da "liquidazione atti sottoposti a registrazione"	da versamenti diretti F23	239	177	62	172	204

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

** Dati 2022 di preconsuntivo.

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.15. Imposte dichiarate e non versate

I dati forniti annualmente dall'Amministrazione rivelano la gravità del fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie).

Secondo quanto riferito dall'Agenzia delle entrate, per gli anni d'imposta 2018 e 2019 non sono disponibili i dati delle ritenute, in particolare per l'anno 2018 per effetto del differimento dei termini di decadenza in quanto gli aggiornamenti delle basi informative conseguenti all'elaborazione dei versamenti in acquiescenza sono attualmente in corso, mentre per il 2019 oltre alle ritenute non sono forniti i dati delle imposte proprie, in quanto le attività di controllo non sono ancora completate per effetto del differimento dei termini di decadenza per la notifica delle cartelle di pagamento previsto dall'art. 1, comma 157, della legge n.197 del 29 dicembre 2022.

Nella tavola che segue sono riportate le somme dichiarate e non versate distintamente per tipologia di tributo, per numero di contribuenti e per scaglioni di ammontare delle imposte, relativamente ai periodi d'imposta dal 2016 al 2020.

Complessivamente il fenomeno sembra interessare una platea di oltre 3,3 milioni di posizioni fiscali nel 2017 e di circa 3,8 milioni nel 2018.

Come più volte segnalato dalla Corte, la rilevanza e gravità delle omissioni richiederebbero l'adozione di misure idonee a prevenire il fenomeno, oltre a una maggiore efficacia dell'azione di riscossione.

TAVOLA 2.33

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

(in milioni)

Classi	Tributo	fino a 5.000		da 5.001 a 20.000		da 20.001 a 100.000		da 100.001 a 1.000.000		oltre 1.000.000		Totale	
		contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo
2012	IVA	573.161	932	204.955	2.006	68.974	2.493	3.478	796	154	299	850.722	6.526
	imposte proprie	1.403.613	1.533	168.612	1.560	32.474	1.179	2.311	480	48	89	1.607.058	4.841
	ritenute	442.323	389	71.321	710	29.299	1.132	3.251	706	105	241	546.299	3.178
	totale	2.419.097	2.854	444.888	4.276	130.747	4.804	9.040	1.982	307	629	3.004.079	14.545
2013	IVA	589.672	966	210.987	2.059	69.779	2.540	3.437	754	108	231	873.983	6.550
	imposte proprie	1.404.515	1.540	170.399	1.578	32.969	1.196	2.145	419	49	86	1.610.077	4.819
	ritenute	481.798	419	73.582	730	29.359	1.128	3.128	667	108	202	587.975	3.146
	totale	2.475.985	2.925	454.968	4.367	132.107	4.864	8.710	1.840	265	519	3.072.035	14.515
2014	IVA	588.223	782	218.417	1.630	72.011	1.987	3.930	569	107	158	882.688	5.126
	imposte proprie	1.408.991	1.251	171.016	1.211	32.472	853	1.889	235	45	61	1.614.413	3.611
	ritenute	480.471	342	66.324	534	25.967	753	3.033	401	76	148	575.871	2.178
	totale	2.477.685	2.375	455.757	3.375	130.450	3.592	8.852	1.205	228	366	3.072.972	10.913
2015	IVA	593.356	744	173.289	1.694	54.802	1.754	3.423	642	79	245	824.949	5.079
	imposte proprie	1.384.079	1.255	136.101	1.257	24.730	883	1.148	226	26	46	1.546.084	3.667
	ritenute	492.640	349	55.572	547	20.651	817	2.815	526	58	156	571.736	2.395
	totale	2.470.075	2.348	364.962	3.498	100.183	3.454	7.386	1.394	163	447	2.942.769	11.141
2016	IVA	546.052	681	169.369	1.667	56.930	2.205	4.898	919	64	136	777.313	5.608
	imposte proprie	1.294.463	1.202	134.107	1.244	26.033	638	1.516	296	11	24	1.456.130	3.404
	ritenute	493.132	352	54.987	539	19.625	781	2.532	448	33	64	570.309	2.184
	totale	2.333.647	2.235	358.463	3.450	102.588	3.624	8.946	1.663	108	224	2.803.752	11.196
2017	IVA	1.060.345	1.581	271.652	2.484	47.547	1.733	4.084	818	94	278	1.383.722	6.894
	imposte proprie	1.261.244	1.118	127.201	1.181	25.201	921	1.196	205	21	57	1.414.863	3.482
	ritenute	500.534	340	51.723	505	17.049	665	1.692	291	22	45	571.020	1.846
	totale	2.822.123	3.038	450.576	4.170	89.797	3.319	6.972	1.314	137	380	3.369.605	12.221
2018	IVA	1.366.017	1.910	254.501	2.318	43.209	1.568	3.338	673	70	197	1.667.135	6.666
	imposte proprie	1.390.819	1.174	137.559	1.286	27.190	987	1.466	281	4	32	1.557.038	3.760
	ritenute	501.818	345	53.964	528	18.337	715	2.080	383	25	50	576.224	2.021
	totale	3.258.654	3.429	446.024	4.132	88.736	3.269	6.884	1.338	99	280	3.800.397	12.448
2019 **	IVA	565.127	649	85.735	782	13.835	497	1.013	199	9	18	665.719	2.145
	imposte proprie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ritenute	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	565.127	649	85.735	782	13.835	497	1.013	199	9	18	665.719	2.145
2020 **	IVA	415.797	289	40.733	372	6.831	246	483	99	11	22	463.855	1.028
	imposte proprie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ritenute	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	415.797	289	40.733	372	6.831	246	483	99	11	22	463.855	1.028

** I dati delle imposte proprie e delle ritenute degli anni di imposta 2019 e 2020 non sono forniti in quanto le attività di riscontro per rilevare l'omesso versamento delle imposte/ritenute dichiarate sono ancora in corso di svolgimento.

Fonte: Agenzia delle entrate

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

L'attività di rateazione gestita dall'Agenzia delle entrate deriva essenzialmente dall'attività di accertamento sostanziale e dall'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni *ex art. 36-bis* del d.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973 e *54-bis* del d.P.R. n. 633 del 26 ottobre 1972.

Quanto alla prima, si mostra ancora limitato l'andamento delle rateazioni accordate.

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

Il dato del 2022 risulta in crescita rispetto agli anni 2020 e 2021. Tuttavia, escludendo l'anno 2019 – i cui dati sono influenzati da una partita di importo particolarmente elevato (888

milioni) nella fascia oltre i 50 milioni di euro - e gli anni della pandemia, l'andamento delle rateazioni pare, comunque, decrescente e correlato alla riduzione dei controlli effettuati.

TAVOLA 2.34

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

(in migliaia)

Importi rateizzati al 31/12		2017	2018	2019	2020	2021	2022
fino a 5.000	Numerosità	207.913	145.673	157.160	54.738	34.269	20.669
	Importo	67.303,6	51.715,2	58.005,0	25.235,0	17.946,6	27.589,9
da 5.001 a 20.000	Numerosità	165.691	125.380	129.525	46.849	37.841	20.358
	Importo	216.821,2	175.760,1	190.583,6	83.188,0	71.424,0	108.924,0
da 20.001 a 100.000	Numerosità	92.938	68.400	70.066	24.067	19.800	10.252
	Importo	407.700,0	326.411,4	375.886,5	164.567,5	155.382,3	221.362,7
da 100.001 a 1.000.000	Numerosità	24.401	19.190	19.716	6.327	4.734	2.245
	Importo	475.362,7	415.721,6	499.982,1	241.136,3	229.955,8	282.071,5
da 1.000.001 a 50.000.000	Numerosità	1.521	1.447	1.504	706	388	162
	Importo	424.429,5	331.223,7	704.119,4	236.913,4	272.596,3	229.818,0
oltre 50.000.000	Numerosità			31			4
	Importo			887.959,7			203.421,1
Totale	Numerosità	492.464	360.090	378.002	132.687	97.032	53.690
	Importo	1.591.617,0	1.300.831,9	2.716.536,3	751.040,2	747.305,0	1.073.187,2

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue è riportato il numero di atti di accertamento oggetto di rateazione nell'ultimo quinquennio, l'ammontare degli importi rateizzati e di quelli riscossi. Dai dati relativi al primo anno del periodo osservato emerge una percentuale di riscossione degli importi rateizzati dell'85,8 per cento. Per gli anni successivi la percentuale del riscosso risulta fisiologicamente decrescente stante la riduzione del numero degli accertamenti effettuati nel 2020 e nel 2021 e il maggior ammontare di rate non ancora scadute; nel 2022 la percentuale di riscosso sul rateizzato è del 24,1 per cento.

TAVOLA 2.35

ATTI DI ACCERTAMENTO OGGETTO DI RATEAZIONE

Anno di consuntivazione	2018	2019	2020	2021	2022
Numero atti oggetto di rateazione	48.904	54.297	23.341	18.322	27.746
Importi totali rateizzati*	1.301	2.717	751	747	1.073
Importi riscossi ratealmente*	1.116	2.366	461	400	259
Percentuale di riscosso su rateizzato	85,8%	87,1%	61,4%	53,5%	24,1%

* Importi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente si dà conto dell'azione di recupero conseguente alle rateazioni indotte da azione di accertamento non pagate. Secondo quanto emerge, quasi 1,5 miliardi, pari al 14,2 per cento degli importi rateizzati a seguito dell'azione di accertamento svolta nel 2018, ha dato luogo al mancato pagamento delle rate.

Da segnalare i tempi lunghi con i quali sembrerebbero essere avviate le azioni esecutive per il recupero delle somme rateizzate e non versate.

TAVOLA 2.36

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

(in milioni)

Anno di consuntivazione	2018	2019	2020	2021	2022
Numero atti con mancato pagamento delle rate	11.489	12.582	2.590	2.073	165
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	10.075	11.756	2.505	2.020	162
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	1.414	826	85	53	3
Importo atti con mancato pagamento delle rate	904,14	597,32	151,61	90,55	4,72
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	760,28	547,17	122,28	85,96	4,69
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	143,85	50,15	29,33	4,59	0,03
Somme rimosse su partite relative ad atti oggetto di rateazione	17,03	23,33	2,90	3,53	0,00
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	13,93	19,82	1,29	3,52	0,00
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	3,10	3,50	1,61	0,01	0,00
Importo Posizioni Mancato Pagamento (Residuo)	887,11	574,00	148,71	87,01	4,72
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	746,35	527,35	120,99	82,44	4,69
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	140,75	46,65	27,72	4,58	0,03

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue si riportano i dati relativi alle rateazioni indotte da comunicazioni di irregolarità accordate negli anni dal 2018 al 2022.

TAVOLA 2.37

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

Anno	2018	2019	2020	2021	2022 *
Numero posizioni oggetto di rateazione	523.226	570.816	304.585	333.792	575.087
Importi Totali Rateizzati					
di cui:					
da controlli automatizzati (36 bis e 54 bis)	5.149,43	6.574,70	2.573,49	2.837,16	4.271,40
di cui:					
Imposta					
Interessi					
Sanzioni					
Importi riscossi ratealmente al 31/12/2022	4.570,41	4.707,65	3.383,18	1.952,09	639,27
di cui:					
credito originario	4.279,22	4.453,97	3.172,98	1.848,36	613,22
interessi da rateazione	291,19	253,68	210,20	103,73	26,05

*Importi in milioni

**Dati parziali

Fonte: Agenzia delle entrate

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

L'attività di controllo posta in essere nel 2022 dall'Agenzia delle entrate relativamente al settore territorio è riepilogata nella tavola che segue.

TAVOLA 2.38

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

AGENZIA DELLE ENTRATE SETTORE TERRITORIO	2018			2019**			2020				2021				2022				
ATTIVITA'	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari accertati	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari accertati	Numero controlli eseguiti	di cui:	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari accertati	Numero controlli eseguiti	di cui:	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari accertati	Numero controlli eseguiti	di cui:	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari accertati	
	(variazioni di rendita)			(variazioni di rendita)			(variazioni di rendita)		(variazioni di rendita)		(variazioni di rendita)		(variazioni di rendita)		(variazioni di rendita)		(variazioni di rendita)		
Numero classamenti delle U.I.U.* verificati nel merito	505.318	478	114,4	539.036	510	122,4	556.123				614.970	148.319			565.046	156.983			
Controlli in sopralluogo sulle U.I.U. presentate con docfa	63.084			62.215			12.752	25.901	526	124,3			543	106,3			500	98,8	
											4.614				11.876				
Numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad ampliamenti non registrati	10.578	8	12,1	15.204	11	27,5	21.367		16	25,6	9.485		7	16	5.040		4	7,3	
Numero di unità immobiliari urbane con attribuzione di rendita presunta																			
Numero di particelle trattate contenute negli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità																			
Numero microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005	Nel corso del 2018 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1, c. 335 della l. 311/2014			Nel corso del 2019 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1, c. 335 della l. 311/2014			Nel corso del 2020 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1, c. 335 della l. 311/2014				Nel corso del 2021 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1, c. 335 della l. 311/2014				Nel corso del 2022 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1, c. 335 della l. 311/2014				
Revisione puntuale del classamento (Art. 1 comma 336 LF 2005)	3.344	3	4,1	2.614	2	2,6	1.061		1	1,19	436		1	3,6	668		1	0,52	
Verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie F3/F4																			

* Unità Immobiliari Urbane.

**Dati provvisori.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel 2022 il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito⁵⁸ è stato di circa 565 mila, con una lieve flessione rispetto all'anno precedente (nel 2021 il numero di classamenti è stato di circa 614 mila, -8,1 per cento).

Gli esiti finanziari dei suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita, sono passati da 122,4 milioni nel 2019 a 124,3 milioni nel 2020 (+1,6 per cento), a 106,3 milioni nel 2021 (-14,5 per cento) e a 98,8 nel 2022 (-7 per cento).

In lieve ripresa appare il numero di revisioni puntuali del classamento (*ex art. 1, comma 336, legge n. 311 del 30 dicembre 2004*) dopo la costante flessione degli anni precedenti: 2.614 nel 2019, 1.061 nel 2020, 436 nel 2021, 668 nel 2022. Va tenuto presente come tali revisioni nel 2013 erano state 11.011.

Le attività ordinarie di aggiornamento catastale, considerato il perdurare degli effetti del cd. "bonus edilizio", hanno registrato afflussi significativi ed è stata conclusa l'attività di migrazione degli applicativi da Territorio *web* al sistema Integrato del Territorio (SIT⁵⁹); le

⁵⁸ La verifica nel merito è una attività di controllo sulle unità immobiliari presentate ed accettate che si svolge in Ufficio. La parte in sopralluogo, invece, rappresenta un sottoinsieme del precedente per le quali è stato necessario/obbligatorio procedere anche con la verifica in sopralluogo.

⁵⁹ L'impianto del SIT è basato sulla realizzazione di un'infrastruttura unica in architettura web, non più frammentata tra cartografia, archivio censuario terreni, urbano e planimetrico, dove tutte le entità sono georiferite agli oggetti cartografici e distribuite in un continuo geografico unitario. Il SIT permette la corretta localizzazione, su base geografica, di ciascun bene immobile censito in Catasto, integrandone le informazioni identificative, tecniche,

suddette attività sono state possibili, anche in assenza di un adeguato *turn over*, grazie all'utilizzo di leve organizzative, quali il supporto da remoto, e a innovazioni tecnologiche, quali l'introduzione dell'accettazione automatica per alcune tipologie degli atti di aggiornamento tecnico del catasto fabbricati.

In merito al SIT si ricorda che il programma di progressiva migrazione al sistema Integrato del Territorio di tutti gli Uffici, con contestuale implementazione di un portale dedicato di assistenza *on line*, è iniziato a partire dal mese di settembre 2021 ed è stato completato, come previsto, nel mese di marzo 2022 con gli ulteriori 47 Uffici migrati alla nuova piattaforma (su un totale di 103).

Il SIT rappresenta un tassello fondamentale per la realizzazione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata. L'Agenzia, pertanto, prosegue nelle azioni che hanno come obiettivo quello di rendere disponibile al Paese un sistema informativo che, per ogni immobile presente sul territorio nazionale, permetta di conoscere la posizione geografica, la rappresentazione e le caratteristiche geometriche e censuarie, nonché le quotazioni di riferimento della pertinente zona OMI e i soggetti titolari di diritti e quote.

Il SIT può rappresentare, quindi, una vera e propria infrastruttura del Paese, posta non solo al servizio della fiscalità, ma anche di Pubbliche amministrazioni, cittadini, imprese e professionisti nei molteplici processi di gestione del territorio e degli immobili, per aumentare trasparenza e sicurezza del mercato immobiliare, gestire emergenze, tutelare l'ambiente e i beni culturali, progettare opere, supportare le politiche di sviluppo, gestire i beni pubblici, ecc.

Le possibilità sopra rappresentate rispondono, quindi, ad esigenze provenienti da più parti⁶⁰ e sono alla base di un più generale progetto di pianificazione e governo del territorio.

Tali esigenze possono essere efficacemente soddisfatte utilizzando il sistema Catastale come baricentro delle informazioni territoriali e immobiliari: infatti, esso può divenire il substrato informativo su cui rappresentare ogni tipologia di informazione georeferenziata con evidenti vantaggi per il governo del territorio, grazie a caratteristiche come la disponibilità della propria cartografia a grande scala, l'aggiornamento in tempo reale delle relative banche dati, la disponibilità dell'identificativo univoco catastale e dell'indirizzo⁶¹ associato ad ogni unità immobiliare.

A tal proposito, l'Agenzia ha fatto presente che sta continuando un'intensa attività di collaborazione con altre Pubbliche amministrazioni, attivando servizi di interoperabilità con l'Agenzia delle entrate-riscossione, utili per gli adempimenti di competenza e le attività di accertamento delle titolarità immobiliari.

Sono stati portati a termine alcuni interventi legati ad esigenze specifiche, come nel caso del MITE con il servizio per la fornitura di dati utili alla verifica ed erogazione del cd. "bonus idrico", oppure allo sviluppo delle funzionalità a supporto del portale nazionale di classificazione sismica per il Dipartimento Casa Italia che consente, dove possibile, la georeferenziazione degli immobili oggetto di interventi edilizi.

Infine, sono state avviate, a seguito della sottoscrizione dell'accordo di collaborazione con il Dipartimento del Tesoro, le attività finalizzate alla costituzione dell'archivio del Patrimonio immobiliare nazionale.

Relativamente agli strumenti e tecnologie utilizzate per confrontare le risultanze catastali con lo stato effettivo del territorio, si evidenzia che nel SIT sono agevolmente fruibili le ortofoto ad alta definizione⁶² e sono state sviluppate funzionalità per la consultazione integrata di dati

censuarie e reddituali ai fini fiscali, nonché la consultazione dei dati elaborati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI), nell'ottica di una corretta e moderna gestione del territorio e della fiscalità immobiliare.

⁶⁰ Talvolta rese più impellenti solo a seguito di eventi drammatici, per i quali è solitamente coinvolto il Dipartimento della Protezione Civile.

⁶¹ Peraltro, appena troverà attuazione la norma che introduce l'Archivio Nazionale dei numeri civici e delle strade Urbane (ANNCSU), ci sarà un unico archivio di riferimento alimentato dai Comuni, ma gestito dall'Agenzia e dall'Istat.

⁶² Le ortofoto sono rese disponibili da AGEA con aggiornamento annuale di un terzo del territorio nazionale e sono caratterizzate da una dimensione del pixel a terra (*Ground Sampling Distance*) pari a 20 cm.

geografici esterni al dominio dell'Agenzia, resi disponibili da altri enti tramite servizi di rete⁶³. Nel SIT sono stati, inoltre, implementati gli strumenti di gestione di dati geografici vettoriali e di analisi spaziale, utilizzabili in maniera flessibile per ottenere informazioni a valore aggiunto dall'integrazione dei dati cartografici catastali con altri dati geografici.

Nell'esercizio 2022, sono proseguite le attività progettuali di reimpianto di una nuova base dati dell'Archivio dei Fabbricati, avviate nel 2021, il cui elemento inventariale principale è costituito dal "Fabbricato", contenitore di unità immobiliari urbane e collettore di tutta una serie di informazioni di natura catastale e, potenzialmente, di natura tecnico-edilizia, con possibilità di abilitare nuovi servizi per diverse tipologie di utenza, pubblica e privata.

Nell'esercizio 2022, a seguito del parere reso dal Garante della *privacy*, è stato possibile pubblicare, mediante il provvedimento interdirezionale Agenzia delle entrate e ISTAT, le specifiche tecniche per l'avvio dell'"Archivio Nazionale dei Numeri Civici e delle Strade Urbane" (ANNCSU).

Nel mese di maggio 2022, pertanto, è iniziata l'attività di conferimento dei dati nel suddetto Archivio, e, al 31 dicembre 2022, oltre 6.000 Comuni avevano già concluso le attività.

Vale la pena ricordare che, a partire dal conferimento, l'ANNCSU rappresenta l'archivio nazionale di riferimento a cui tutti i soggetti pubblici e privati devono riferirsi per le tematiche inerenti ai dati della toponomastica.

L'Agenzia ha fatto presente che, anche nell'attuale situazione critica conseguente alla contrazione di risorse umane, è proseguita la programmazione delle attività finalizzate a garantire il miglioramento e la tempestività nell'erogazione dei servizi, il miglioramento della qualità delle informazioni catastali e ipotecarie, l'aggiornamento ed evoluzione del sistema cartografico del catasto, nonché il presidio del territorio, al fine di garantire il costante aggiornamento degli archivi censuari e cartografico dell'Agenzia.

In continuità con gli esercizi precedenti, va rilevato l'incremento delle volture automatiche, derivanti dalla successione telematica, con conseguente riduzione di quelle presentate tramite modalità tradizionale. Inoltre, con il definitivo avvio del SIT, l'introduzione di nuove modalità telematiche di presentazione delle domande di voltura (applicativo "*Voltura 2.0 – telematica*") ha consentito una significativa semplificazione del processo, con particolare riferimento agli atti predisposti dai professionisti abilitati ad operare in Catasto.

Si è incrementato, inoltre, il numero di accessi eseguiti dalle Pubbliche Amministrazioni, dai professionisti e dai cittadini ai servizi di consultazione delle mappe catastali attraverso il Servizio WMS (*Web Map Service*).

Nel 2022, la percentuale di registrazione automatica degli atti di aggiornamento geometrico, con contestuale immediato aggiornamento della cartografia e dell'archivio censuario del Catasto Terreni, si è attestata a circa l'86 per cento, a fronte di una contrazione degli atti di aggiornamento geometrico complessivamente presentati rispetto al dato del 2021 (-3 per cento).

Ai fini del miglioramento della qualità delle banche dati, vanno evidenziati gli interventi finalizzati a garantire la completa integrazione e coerenza dei "dati" degli immobili censiti al Catasto e le attività necessarie a garantire completezza e coerenza dei soggetti titolari dei diritti reali su detti immobili, nonché la completa informatizzazione dei dati di pubblicità immobiliare. Riferisce l'Agenzia che, nel primo caso, il livello di integrazione raggiunto è superiore al 95 per cento, mentre, nel secondo caso, la completezza e coerenza è superiore al 61 per cento (arrivando

⁶³ Nel SIT è infatti possibile, senza dover archiviare e gestire alcun dato negli archivi dell'Agenzia, consultare qualsiasi informazione geografica venga fornita da un ente esterno (cartografia regionale o comunale, piani regolatori, informazioni sulla toponomastica, punti di interesse, areali di pericolosità ecc.) tramite un servizio di rete che segua lo standard internazionale denominato *Web Map Service* (WMS), sempre più frequentemente utilizzato dalle Pubbliche Amministrazioni, in attuazione della direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2007 che ha istituito *Inspire* (acronimo di *IN*frastructure for *SP*atial *IN*foRmation in *EU*rope), recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 32 del 27 gennaio 2010. Gli strumenti disponibili nel SIT consentono di richiamare, in maniera estremamente semplice, qualsiasi dato reso disponibile tramite un servizio WMS, che può essere quindi consultato e sovrapposto alla banca dati cartografica catastale, fruendo di un utile supporto nei processi di analisi e aggiornamento.

al 71 per cento per gli immobili del Catasto dei fabbricati); inoltre, per il grado di ampliamento del periodo informatizzato di pubblicità immobiliare il valore è superiore al 70 per cento.

Proseguono le attività di aggiornamento della cartografia, che consentiranno il recupero della precisione dei fogli di mappa e la costruzione delle congruenze geometriche al fine di garantire il *continuum* territoriale tra fogli di mappa adiacenti e, quindi, la piena navigabilità nel senso moderno del termine. Al 31 dicembre 2022 il dato relativo all'incidenza dei fogli, per cui è stata recuperata la precisione e costruita la congruenza geometrica, è superiore al 36 per cento dell'intero magazzino.

Riferisce, infine, l'Agenzia che - dando seguito a un'attività sperimentale condotta nel corso del 2019 su 11 Uffici - nel 2022 è proseguito il progetto, avviato nel luglio 2021, finalizzato all'inserimento speditivo cartografia, su un *layer* dedicato, di immobili non rappresentati nella stessa, ma esistenti nella realtà, individuati grazie al confronto tra cartografia e ortofoto ad alta risoluzione.

In particolare, per consentire il tempestivo censimento delle geometrie di fabbricato mancanti, l'inserimento sul *layer* separato dalla cartografia catastale ufficiale viene effettuato senza alcuna verifica sulle banche dati censuarie; ciò consente il rapido popolamento di un magazzino di posizioni da sottoporre a ulteriori verifiche ed eventuali accertamenti catastali per aggiornare le banche dati in maniera integrata⁶⁴.

Gli esiti di queste attività servono a valutare la possibilità di innovare - utilizzando dati e strumenti nuovi che limitano sensibilmente la necessità di sopralluoghi fisici sul territorio con evidenti benefici sulla tempestività e sull'efficacia delle operazioni - l'istituto delle cd. "lustrazioni catastali", ossia delle verificazioni ordinarie quinquennali finalizzate all'aggiornamento d'ufficio del Catasto.

Al termine del 2022 le attività risultano completate su 14 province per una copertura del territorio nazionale indagato pari al 20 per cento.

Infine, nell'ambito delle evoluzioni prefigurate per agevolare le attività di indagine territoriale, nel corso del 2022, in collaborazione con il partner tecnologico SOGEI, è stato sperimentato l'utilizzo dell'intelligenza artificiale per l'identificazione automatica di fabbricati non rappresentati nella cartografia catastale (mediante algoritmi di *machine learning* e uso di ortofoto ad alta risoluzione). I primi risultati sono stati molto incoraggianti. Nel 2023 si prevede l'evoluzione delle procedure, anche per una possibile estensione dell'ambito di applicazione all'identificazione automatica di altre incoerenze catastali e cartografiche.

Nel corso del 2022 sono proseguite le attività di controllo catastale a presidio del territorio. In particolare, è stata svolta l'attività di accertamento catastale, in attuazione di specifici disposti normativi, per le seguenti tipologie di entità: immobili di proprietà privata segnalati all'Agenzia dai Comuni (art. 1, comma 336, della legge n. 311 del 30 dicembre 2004); fabbricati che non risultano dichiarati al Catasto ai quali l'Agenzia ha già attribuito una rendita presunta (art. 2, comma 36, del d.l. n. 262 del 3 ottobre 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 286 del 24 novembre 2006, e ss.mm.ii) e immobili per i quali l'Agenzia delle entrate ha rilevato la mancata presentazione degli atti di aggiornamento catastale da parte dei soggetti obbligati (art. 1, comma 277, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007).

L'Agenzia, per migliorare l'efficacia del processo di accertamento, che interessa un numero rilevante di immobili, ha proseguito lo sviluppo delle procedure operative e informatiche a supporto di tale processo, prevedendo di rilasciare i nuovi applicativi a valle della migrazione al SIT. In particolare, utilizzando le funzioni di tale sistema integrato, sarà disponibile ai tecnici catastali la rappresentazione della posizione geografica degli immobili oggetto di accertamento e, utilizzando l'integrazione dei servizi *Google* (*Google maps*, *Google street view*), laddove possibile, questi potranno eseguire la *verifica da remoto* degli immobili, surrogando le *verifiche in sopralluogo*.

⁶⁴ Per non gravare sulle attività operative dei tecnici delle strutture territoriali, le indagini sono svolte centralmente da un *team* dedicato di risorse della Direzione Centrale Servizi Catastali, Cartografici e di Pubblicità Immobiliare e si prestano per uno svolgimento in remoto.

Oltre a tali controlli, finalizzati a verificare la mancata dichiarazione della variazione di un immobile, sono state effettuate un numero consistente di verifiche delle *Dichiarazioni di accatastamento e variazione*, per garantire la corrispondenza tra lo stato dichiarato dai soggetti interessati, mediante l'atto tecnico di aggiornamento catastale, e lo stato di fatto dell'immobile.

Quanto alla disciplina relativa al sistema estimativo del Catasto fabbricati, dopo la mancata attuazione della delega prevista dall'art. 2 della legge n. 23 dell'11 marzo 2014, n. 23, si ricorda come nella passata legislatura fosse all'esame del Parlamento il disegno di legge A.S. 2651 recante la delega al Governo per la riforma fiscale che, all'art. 6, recava disposizioni per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e la revisione del catasto fabbricati⁶⁵. Attualmente, sebbene i precedenti progetti di riforma del Catasto fabbricati siano rimasti inattuati, l'ultimo disegno di legge contenente delega al Governo per la riforma fiscale (A.C. 1038) non prevede disposizioni in materia.

2.1.18. Il contenzioso tributario dell'Agenzia entrate

Nel 2022, il contenzioso tributario gestito dall'Agenzia delle entrate⁶⁶, i cui dati sono riportati nella tavola seguente, si presenta notevolmente in crescita (circa 80 mila ricorsi nei tre gradi di giudizio, 22 mila in più rispetto all'anno precedente). In particolare, risultano molto elevati i nuovi atti in primo grado (circa 23 mila in più, poco meno del doppio di quelli del 2021) e in Cassazione (un migliaio di nuovi atti in più), mentre si abbassa di poco meno di 2 mila il numero di quelli pervenuti nel secondo grado di giudizio.

TAVOLA 2.39

IL CONTENZIOSO TRIBUTARIO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE (€ MIGLIAIA)

a) AGENZIA DELLE ENTRATE*		2020			2021			2022		
		I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Ricorsi pervenuti		45.416	24.751	7.117	26.137	25.689	6.884	49.254	23.159	7.891
Ricorsi in carico al 31/12		103.405	93.888	55.949	70.487	80.868	51.264	66.501	70.188	51.192
Sentenze pronunciate	tot.	46.709	26.044	5.095	58.718	38.572	9.981	53.710	33.839	7.963
	<i>favorevoli</i>	23.386	11.478	1.573	30.306	16.260	2.101	28.249	16.562	1.602
	<i>parzialmente favorevoli</i>	5.009	2.427	72	6.140	3.335	116	5.478	3.542	111
	<i>sfavorevoli</i>	10.952	7.586	1030	11.874	9.918	1.452	12.311	9.700	1.144
Sentenze sfavorevoli a cui si è fatta acquiescenza		7.942	9.184		5.738	9.057		5.068	9.468	
Valore in euro delle sentenze pronunciate	tot.	8.650.653	10.644.547	4.286.310	14.204.190	11.750.668	8.862.140	16.465.118	12.603.960	9.038.379
	<i>favorevoli</i>	4.482.234	5.087.803	1.769.916	7.963.806	5.666.710	1.574.712	8.529.769	5.557.384	1.733.020
	<i>parzialmente favorevoli</i>	1.021.960	1.762.740	62.116	2.063.603	1.564.349	97.378	3.194.190	2.982.363	110.932
	<i>sfavorevoli</i>	1.560.080	2.619.208	292.508	1.900.529	2.132.845	793.159	2.417.355	2.776.221	549.118
Valore sentenze sfavorevoli a cui si è fatta acquiescenza		469.845	1.615.030		255.309	994.028		265.691	1.005.348	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Rispetto al 2021, è inferiore di 12 mila unità il numero di sentenze emesse nei tre gradi di giudizio, ma risultando più elevato di 15 mila unità nei confronti dei nuovi atti pervenuti, il carico dei ricorsi al 31 dicembre del 2022 (circa 188 mila atti) risulta di conseguenza in riduzione (-7 per cento). Dal punto di vista numerico, la quota di sentenze emesse completamente favorevoli

⁶⁵ Nell'attuale legislatura tale disegno di legge è stato ripresentato con l'A.C. 75 che ne riproduce integralmente i contenuti.

⁶⁶ Nel paragrafo 3.8 sono trattate le informazioni relative al contenzioso delle tre Agenzie (Entrate, Entrate e riscossione, Dogane e monopoli) di fonte Dipartimento delle finanze.

all'Amministrazione è in crescita in due gradi di giudizio su tre, e in particolare, si ha la seguente indicata nel prospetto che segue:

- per le sentenze di I grado, il 52,6 per cento (in crescita di un punto percentuale, rispetto al 2021);
- per le sentenze di II grado, il 48,9 per cento (era del 42,2 per cento nel 2021);
- per i giudizi in Cassazione, il 20,1 per cento (circa un punto percentuale in meno del 2021).

TAVOLA 2.40

IL CONTENZIOSO TRIBUTARIO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE: ESITI

	I grado			II grado			Cassazione		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amministrazione	50,1	51,6	52,6	44,1	42,2	48,9	30,9	21,0	20,1
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amministrazione	23,4	20,2	22,9	29,1	25,7	28,7	20,2	14,5	14,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Rispettivamente del 22,9 per cento, del 28,7 per cento e del 14,4 per cento la percentuale di sentenze completamente sfavorevoli all'Agenzia.

Dal punto di vista finanziario l'ammontare complessivo delle sentenze emesse nei diversi gradi di giudizio è passato da 35 a 38 miliardi, con un valore medio a sentenza, nei tre gradi, rispettivamente di 307 mila euro, 372 mila e 1,1 milioni.

La quota di sentenze completamente favorevole all'Amministrazione (tavola che segue) risulta in calo di poco più di 4 punti percentuali per i primi due gradi di giudizio, mentre è in crescita di 2 punti percentuali nei giudizi di fronte alla Corte di cassazione. Viceversa, la percentuale di sentenze completamente sfavorevole risulta in crescita nei primi due gradi di giudizio e in discesa nel terzo grado di giudizio.

TAVOLA 2.41

ESITI DEI GIUDIZI IN VALORE DEL CONTENZIOSO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

	I grado			II grado			Cassazione		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amministrazione	51,8	56,1	51,8	47,8	48,2	44,1	41,3	17,8	19,2
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amministrazione	18,0	13,4	14,7	24,6	18,2	22,0	6,8	8,9	6,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

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

Premessa

Dopo il biennio 2020-2021, nel quale l'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli (di seguito, anche, A.D.M., istituita con decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 e successivamente riorganizzata a seguito del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012, che ha disposto l'incorporazione dei Monopoli di Stato all'interno dell'Agenzia delle Dogane) è stata, almeno in parte, condizionata dall'emergenza sociosanitaria ed economica indotta dall'epidemia da Covid-19; in seguito l'anno 2022 ha fatto registrare una piena ripresa dell'attività.

Nell'esaminare l'attività svolta dall'Agenzia, vanno tenuti presenti gli articolati compiti istituzionali alla stessa affidati, che comportano la gestione di una pluralità di tributi facenti capo a strutture organizzative diverse. È opportuno, pertanto, esaminare separatamente i diversi profili della gestione e farne oggetto di autonome, separate e omogenee analisi.

Il sistema di programmazione delle attività e di ricognizione dei relativi risultati di servizio, fondato sulla Convenzione triennale stipulata con il Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'art. 59, commi 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, annualmente aggiornata, trova riscontro nei relativi piani di attività⁶⁷. Peraltro, nel 2022 ha trovato applicazione la Convenzione 2021-2023, in quanto soltanto a fine anno è stata sottoscritta la nuova Convenzione 2022-2024, pubblicata l'8 febbraio 2023⁶⁸.

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

Per un esame dell'azione svolta per il contrasto delle frodi tributarie e dei reati si rinvia a quanto esposto, rispettivamente, nei paragrafi 3.5.3 e 3.9.

⁶⁷ I commi 2, 3 e 4 citati stabiliscono che: "2. Il ministro e ciascuna agenzia, sulla base del documento di indirizzo, stipulano una convenzione triennale, con adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario, con la quale vengono fissati: a) i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere; b) le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare; c) le strategie per il miglioramento; d) le risorse disponibili; e) gli indicatori ed i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione. 3. La convenzione prevede, inoltre: a) le modalità di verifica dei risultati di gestione; b) le disposizioni necessarie per assicurare al ministero la conoscenza dei fattori gestionali interni all'agenzia, quali l'organizzazione, i processi e l'uso delle risorse. Le informazioni devono essere assunte in forma organizzata e sistematica ed esser tali da consentire una appropriata valutazione dell'attività svolta dall'agenzia; c) le modalità di vigilanza sull'operato dell'agenzia sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti. 4. Nella convenzione sono stabiliti, nei limiti delle risorse stanziare su tre capitoli che vanno a comporre una unità previsionale di base per ciascuna agenzia, gli importi che vengono trasferiti, distinti per: a) gli oneri di gestione calcolati, per le diverse attività svolte dall'agenzia, sulla base di una efficiente conduzione aziendale e dei vincoli di servizio imposti per esigenze di carattere generale; b) le spese di investimento necessarie per realizzare i miglioramenti programmati; c) la quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi della gestione e graduata in modo da tenere conto del miglioramento dei risultati complessivi e del recupero di gettito nella lotta all'evasione effettivamente conseguiti".

⁶⁸ La Convenzione 2022-2024 ha tra gli obiettivi strategici la Competitività e il sostegno alla crescita, mediante azioni mirate a: semplificare e facilitare gli adempimenti tributari nell'ottica dell'estensione della compliance; migliorare la qualità dei servizi offerti ai contribuenti/utenti; orientare i servizi di consulenza e assistenza forniti ai contribuenti al supporto e al rafforzamento della capacità competitiva degli operatori economici italiani, anche attraverso la diffusione e l'utilizzo degli istituti e delle procedure doganali volte a favorire l'incremento dei volumi operativi, in particolar modo delle esportazioni di prodotti verso Paesi terzi; contribuire al rilancio del sistema Paese attraverso l'introduzione di nuovi progetti di digitalizzazione della catena logistica e lo sviluppo di quelli già avviati sfruttando le opportunità offerte dal PNRR anche al fine di rendere più efficace e sostenibile il sistema di mobilità delle merci legato all'import e all'export.

Altro obiettivo strategico riguarda la Fiscalità, attraverso interventi volti a: prevenire gli inadempimenti tributari in tutti gli ambiti di competenza ADM, anche in sinergia con le altre autorità preposte; migliorare l'efficacia e l'efficienza dei controlli per contrastare l'evasione tributaria; mantenere un elevato livello di contrasto agli illeciti che si realizzano nel settore dei prodotti energetici, con particolare riferimento alla filiera dei carburanti per le ricadute anche in termini di frodi IVA, incrementando le verifiche sui requisiti oggettivi e soggettivi degli operatori del settore, ivi inclusa l'affidabilità economica, e assicurando, nel contempo, la semplificazione degli adempimenti e i controlli sulla circolazione e sul deposito; rafforzare l'attività di intelligence, anche attraverso lo sviluppo di strumenti tecnologici di controllo predittivo, mediante il trattamento razionale delle informazioni che tengano conto degli elementi sintomatici di frode fra loro coordinati a sistema, con il con il requisito della concordanza.

Quanto all'obiettivo della legalità si prevede: il controllo delle merci in ingresso nell'Unione Europea, del trasporto illecito di valuta da e verso l'estero, così assicurando, nelle materie di competenza, la protezione dei cittadini, delle imprese e del territorio e contrastando fenomeni criminali quali il contrabbando, la contraffazione, il traffico illecito di armi, droga, rifiuti, alimenti e farmaci non rispondenti alla normativa sanitaria vigente; l'innalzamento della qualità dell'offerta dei giochi pubblici, assicurando un ambiente di gioco sicuro, combattendo il gioco illegale, proteggendo i soggetti vulnerabili e ponendo particolare riguardo alle attività di presidio al divieto di gioco da parte dei minori.

2.2.1. Il settore doganale e delle accise

Nella tavola che segue sono riportati i dati di sintesi dell'attività di controllo complessivamente svolta nel 2022 nel settore doganale e delle accise.

TAVOLA 2.42

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE

ATTIVITÀ	2019				2020				2021				2022			
	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (ore/persona)	Maggiore imposta accertata (in milioni)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2019 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (ore/persona)	Maggiore imposta accertata (in milioni)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2020 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (ore/persona)	Maggiore imposta accertata (in milioni)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2021 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (ore/persona)	Maggiore imposta accertata (in milioni)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2022 (in milioni)
Controlli su importazioni di cui: visita delle merci	317.183				321.466				333.941				301.739			
Controlli su esportazioni	171.711	461.976 (di cui per visita merce 359.369)			158.531	417.511 (di cui per visita merce 304.980)			182.834	433.195 (di cui per visita merce 341.050)			179.134	357.691 (di cui per visita merce 253.448)		
Controlli su importazioni di cui: visita delle merci	189.225				166.913				142.991				216.783			
Controlli attraverso gli scanner	46.139				32.371				30.307				35.967			
Controlli doganali su scambi extra-comunitari	49.644	44.282			45.337	41.751			36.255	36.554			31.400	28.450		
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	112.514	155.352	20,3		110.433	156.077	9,7		94.432	122.733	8,3		76.244	95.170	12,8	
Controlli su prodotti scambati extra-comunitari	275	11.631	195,3		125	4.441	379,7		140	4.994	139,6		150	4.814	133,3	
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	1.772	61.879	1.125,3	dato non disponibile a questo livello di dettaglio	715	27.237	849,6	dato non disponibile a questo livello di dettaglio	1.076	34.573	895,6	dato non disponibile a questo livello di dettaglio	1.098	35.217	809,4	dato non disponibile a questo livello di dettaglio
Attività di verifica nel settore accise	50.462	518.867	348,0		45.538	400.140	249,1		49.283	453.509	253,9		48.591	428.344	266,7	
Altri controlli	401.129				329.636				473.134				487.074			
di cui:																
Controlli passeggeri	82.696				47.934				83.193				99.550			
Controlli doganali di sicurezza	243.269				198.676				225.904				234.790			
Post-clearance	430				98				178				173			
audits (PCA)	644				325				679				467			
Controlli anticontraffazione	13.951				11.992				10.318				9.659			
Verifiche di iniziativa																
ordinarie, mutua assistenza, altro	120.139				70.611		7,96		151.922		45,57		142.435		4,16	
	1.182.204		1.969,0		1.020.164		1.636,8		1.081.029		1.614,1		1.163.079		2.021,5	

(1) Il "complessivo" riporta in maniera aggregata i dati complessivi di tutte le tipologie di controllo svolte dall'Agenzia, tra cui quelle esplicitate nel prospetto.

(2) In attesa della formale validazione, i dati devono considerarsi non definitivi.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

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

Al contrario, la voce “*Attività di verifica nel settore accise*” non prevede un ulteriore livello di dettaglio corrispondente alle diverse accise, differenziate in ragione della tipologia di prodotto su cui gravano, ciascuno dei quali assoggettato ad autonoma disciplina (petroli, benzine, GPL, gas metano, energia elettrica, alcool, ecc.).

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

TAVOLA 2.43

RISORSE UMANE IMPIEGATE
(ORE/PERSONA)

ATTIVITA'	Risorse umane impiegate (ore/persona)			
	2019	2020	2021	2022
Controlli su importazioni e su esportazioni	461.976	417.511	433.195	357.691
<i>di cui: visita delle merci</i>	359.369	304.980	341.050	341.050
Controlli attraverso gli scanner	44.282	41.751	36.554	36.554
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	155.352	156.077	122.733	122.733
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	11.631	4.441	4.994	4.994
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	61.879	27.237	34.573	34.573
Attività di verifica nel settore accise	518.867	400.140	453.509	453.509
Altri controlli				

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

La tavola seguente riassume sinteticamente i dati numerici dell'attività di controllo svolta.

TAVOLA 2.44

ATTIVITÀ COMPLESSIVA— NUMERO DEI CONTROLLI

.	Numero controlli eseguiti			
	2019	2020	2021	2022
Controlli su importazioni	317.183	321.466	333.941	301.739
<i>di cui: visita delle merci</i>	171.711	158.531	182.834	179.134
Controlli su esportazioni	189.225	166.913	142.991	216.783
<i>di cui: visita delle merci</i>	46.139	32.371	30.307	35.967
Controlli attraverso gli scanner	49.644	45.337	36.255	31.400
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	112.514	110.433	94.432	76.244
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	275	125	140	150
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	1.772	715	1.076	1.098
Attività di verifica nel settore accise	50.462	45.538	49.283	48.591
Altri controlli extratributari	461.129	329.636	472.194	487.074
<i>di cui:</i>				
<i>Controlli passeggeri</i>	82.696	47.934	83.193	99.550
<i>Controlli doganali di sicurezza</i>	243.269	198.676	225.904	234.790
<i>Post-clearance audits (PCA)</i>	430	98	178	173
<i>Controlli AEO</i>	644	325	679	467
<i>Controlli anticontraffazione di iniziativa</i>	13.951	11.992	10.318	9.659
<i>Verifiche ordinarie, mutua assistenza, altro</i>	120.139	70.611	151.922	142.435
Totale	1.182.204	1.020.164	1.081.029	1.163.079

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

Il numero complessivo dei controlli nel 2022, quasi 1,2 milioni, ha registrato un incremento del 7,6 per cento rispetto all'anno precedente. Si rilevano incrementi di quasi il 52 per cento nei Controlli su esportazioni, del 7,1 per cento nei Controlli sul plafond scambi extra-comunitari, del

2 per cento nei controlli doganali su scambi intra-comunitari e del 3,1 per cento nei altri controlli extratributari, mentre risultano in flessione del 9,7 i controlli su importazioni, del 13,4 per cento i controlli attraverso gli scanner, del 19,3 i controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori e dell'1,4 per cento l'Attività di verifica nel settore accise.

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

TAVOLA 2.45

ATTIVITÀ COMPLESSIVA – ESITI FINANZIARI DEI CONTROLLI

(in milioni)

ATTIVITA'	Esiti finanziari			
	2019	2020	2021	2022
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	20,3	9,7	8,3	12,8
Controlli sul <i>plafond</i> scambi extra-comunitari	195,3	379,7	139,6	133,3
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	1.125,3	849,6	895,6	809,4
Attività di verifica nel settore accise	348,0	249,1	253,9	266,7
Altro (*)	280,1	148,6	45,6	4,16
Totale	1.969,0	1.636,8	1.614,1	2.021,5

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

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I risultati finanziari complessivi conseguiti segnano un incremento del 25,7 per cento: nel dettaglio, i Controlli doganali sugli scambi extra-comunitari a posteriori passano da 8,3 milioni a 12,8 milioni nel 2022 (+4,4 per cento), i Controlli sul *plafond* scambi extra-comunitari passano da 139,6 milioni a 133,3 (-4,5 per cento), i Controlli doganali su scambi intra-comunitari passano da 895,6 a 809,4 (-9,6 per cento), l'Attività di verifica passa da 253,9 milioni a 266,7 milioni (+5 per cento) e infine gli Altri controlli (tra cui i Controlli allo sdoganamento sulle importazioni ed esportazioni) passano da 45,6 milioni a 4,2 milioni (-91 per cento).

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

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

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

I controlli del settore doganale

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

Nel ruolo di Autorità doganale ai sensi della normativa dell'Unione europea, l'Agenzia effettua controlli sulle merci in importazione (oltre che in esportazione e transito) su base selettiva. Le operazioni doganali da sottoporre a controllo vengono individuate mediante la

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

a) Dazi doganali

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

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

La tavola evidenzia un aumento nel 2022 del numero delle dichiarazioni liquidate che passano da 14,3 milioni a 28,5 milioni (+99,3 per cento) e un correlato incremento dell’ammontare dei tributi riscossi sulla base delle stesse dichiarazioni (da 2.631,9 milioni nel 2021 a 3.683,4 milioni nel 2022).

L’Agenzia ha riferito che l’incremento del numero di dichiarazioni liquidate e dei relativi tributi riscossi rispetto agli anni precedenti, è dovuto principalmente alle novità introdotte, nelle vendite a distanza di beni, dal d.lgs. 25 maggio 2021 n. 83 che ha introdotto, a decorrere dal 1° luglio 2021, il pacchetto di norme attuativo del cd “*VAT E-commerce Package*”.

In particolare, con la norma citata si è data la possibilità agli operatori economici di utilizzare un regime semplificato di importazioni di beni di modesto valore – spedizioni di valore intrinseco inferiore a euro 150, con l’obbligo di presentazione della dichiarazione per l’importazione di merci cosiddette di modico valore, prima esenti, attraverso una dichiarazione ridotta (cosiddetto tracciato H7).

TAVOLA 2.46

DAZI DOGANALI - CONTROLLO DELLE DICHIARAZIONI DOGANALI

	2018	2019	2020	2021	2022
Numero dichiarazioni (o analoghi atti presentati dai contribuenti) liquidate	6.021.621	6.006.543	11.164.263	14.310.933	28.517.089**
Tributi riscossi* (riscossione spontanea)	2.283,88	2.292,60	1.946,77	2.631,93	3.683,44

*Importi espressi in milioni.

**di cui 22.655.608 sono dichiarazioni con tracciato H7

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

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

TAVOLA 2.47

DAZI DOGANALI - RISULTATI ATTIVITÀ DI REVISIONE DEGLI ACCERTAMENTI

Accertamenti per fonti di innesco:	2018			2019			2020			2021			2022		
	Numero	Maggiori diritti accertati	Maggiori diritti riscossi	Numero	Maggiori diritti accertati	Maggiori diritti riscossi	Numero	Maggiori diritti accertati	Maggiori diritti riscossi	Numero	Maggiori diritti accertati	Maggiori diritti riscossi	Numero	Maggiori diritti accertati	Maggiori diritti riscossi
REVISIONI ACCERTAMENTO CON ACCESSO	16.384	6,3		17.891	16,0		0,0	7,0		4.070	3,51		3.400	3,3	
REVISIONI DI ACCERTAMENTO SU BASE DOCUMENTALE/ MERCE IN DOGANA	100.081	25,2		94.720	5,3		0,1	2,8		90.362	4,84		72.844	9,5	
su istanza di parte	n.d.	131,1		n.d.	147,1		n.d.	115,3		n.d.	237,85		n.d.	744,2	
Totale revisioni accertamenti	116.465	162,6	132,3	112.611	168,3	148,6	0,1	125,1	116,31	94.432,00	246,20	239,21	76.244	757,0	678,3

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Sulla base delle informazioni fornite dall'Agenzia, le azioni di revisione dell'accertamento effettuate con accesso in azienda nel 2022 sono state soltanto 3.400 (- 16,5 per cento rispetto al 2021 e -81 per cento rispetto al 2019, anno precedente l'insorgere della pandemia). A fronte di tale rilevante riduzione numerica – sulle cui cause l'Agenzia non ha formulato specifiche indicazioni - si registra una correlata flessione dei maggiori diritti accertati (- 4,9 per cento rispetto all'anno precedente e -79,4 per cento rispetto al 2019). Si tratta, dunque, di un'attività di controllo fortemente ridotta rispetto al livello che aveva negli anni 2019 e precedenti.

Relativamente alle revisioni effettuate su base documentale, con istruttoria condotta autonomamente dall'Agenzia, risulta una riduzione nel numero di maggiori diritti accertati (- 19,4 per cento rispetto all'anno precedente), cui fa da contraltare un forte aumento dei maggiori diritti riscossi (+95,5 rispetto al 2021).

b) IVA all'importazione

A fronte di 28,5 milioni di dichiarazioni doganali presentate e liquidate nel 2022, l'Agenzia ha riscosso 22,6 miliardi a titolo di IVA con un incremento del 47,4 per cento rispetto all'anno precedente.

L'incremento, come chiarisce l'Agenzia, è dovuto sia dalle novità introdotte dal citato d.lgs. n. 83 del 2021 (imponibilità ai fini IVA dei beni importati di valore inferiore a euro 150) che dall'incremento delle transazioni commerciali internazionali *on-line* cresciute a partire dal 2020 a causa dell'emergenza pandemica e, infine, anche dalla crescita del tasso di inflazione che, incrementando il valore delle merci, ha influito sull'ammontare dei dazi e dell'IVA dovuta sulle merci importate.

TAVOLA 2.48

IVA ALL'IMPORTAZIONE
ESITI DELLA REVISIONE DELLE DICHIARAZIONI

	2018	2019	2020	2021	2022
Numero delle dichiarazioni (o analoghi atti presentati dal contribuente) liquidate	6.023.022	6.009.530	11.164.263	14.310.933	28.517.089
Tributi riscossi* (riscossione spontanea)	14.306,6	13.950,9	10.039,0	15.330,9	22.592,5

*Importi in milioni

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

c) IVA intracomunitaria

Una parte certamente significativa, sebbene non quantificata dall'Agenzia, delle risorse umane impiegate nell'attività di controllo riguarda le operazioni intracomunitarie soggette all'IVA. I risultati numerici e finanziari di tale attività sono riepilogati nella tavola che segue.

TAVOLA 2.49

CONTROLLI IVA INTRACOMUNITARIA: RISULTATI PER FONTI DI INNESCO

Fonti di innesco:	2018		2019		2020		2021		2022	
	N.	Maggiori diritti constatati*	N.	Maggiori diritti constatati*	N.	Maggiori diritti constatati*	N.	Maggiori diritti constatati*	N.	Maggiori diritti constatati*
Analisi dei rischi	1.749	914,9	1.325	825,9	505	627,6	752	548,9	815	672,7
Da richiesta CLO/383	75	14,4	245	37,1			71	43,4	48	11,5
CLO/SCAC	176	21,3	1	0,0	135	42,3	168	50,4	138	30,4
Segnalazione altre amministrazioni	37	50,0	21	7,6			8	4,6	10	13,5
Delega AG	29	131,2	49	195,9	22	101,9	28	210,0	23	54,0
Mutua assistenza amministrativa accise	2	0,0	1	0,0					1	0,1
Lista selettiva	64	8,3	30	9,4	4	0,0	4	0,2	2	0,1
Altro	101	33,9	103	10,8	49	45,4	45	37,9	61	27,0
Totale	2.233	1.173,9	1.775	1.086,6	715	817,3	1.076	895,6	1.098	809,4

*importi in milioni di euro

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

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

I controlli sostanziali dell'Agenzia in materia di IVA intracomunitaria nel 2022 sono stati effettuati per il 74 per cento tramite analisi dei rischi ed hanno evidenziato complessivamente maggiori diritti, per un importo pari a 809,4 milioni.

Dalla tavola emerge una modesta ripresa, nel corso degli ultimi tre anni, del numero dei controlli effettuati a fronte di una relativa stabilità dell'ammontare dei diritti constatati, dopo i più significativi risultati conseguiti negli anni 2018 e 2019.

d) Il plafond IVA all'esportazione

Nel corso del 2022 sono stati effettuati n. 150 interventi per riscontrare la corretta quantificazione delle operazioni di esportazione che alimentano il c.d. *plafond*⁶⁹, utilizzato dagli esportatori abituali per effettuare (in misura parametrata al *plafond* stesso) acquisti nazionali senza applicazione dell'IVA.

A fronte dei 150 controlli sul *plafond* all'esportazione effettuati nel 2022, sono state recuperate a tassazione maggiori imposte per 133,3 milioni di euro. La maggior parte di tali controlli è stata effettuata con l'utilizzo di strumenti selettivi interni di analisi dei rischi, che hanno

⁶⁹ Si tratta di un istituto non applicato negli altri Stati membri dell'UE, che trova spiegazione nella difficoltà di erogare i rimborsi dell'IVA in tempi ragionevolmente contenuti. Da qui la previsione di un sistema, quale è quello descritto, che consente agli esportatori abituali di rimuovere alla base il presupposto della detrazione IVA, grazie alla possibilità di fare acquisti in franchigia d'imposta.

fatto emergere un'evasione dell'IVA per 109,8 milioni, pari al 82,4 per cento del totale dei maggiori diritti oggetto di accertamento.

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

Dopo una sensibile diminuzione dei controlli verificatasi negli ultimi anni (dai 306 del 2018 ai 125 del 2020), dal 2021, si è registrata una inversione di tendenza: i primi sono, infatti, passati a 140 nel 2021 fino ad arrivare a 150 del 2022.

Va segnalato come il numero dei controlli eseguiti appaia sottodimensionato rispetto ai fenomeni di frode che si verificano nel settore. Indipendentemente da ciò, si rileva l'esigenza procedure automatizzate in grado di riscontrare sistematicamente e in via preventiva i presupposti necessari per effettuare acquisti in franchigia d'imposta.

TAVOLA 2.50

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

Fonte di innesco	2018		2019		2020		2021		2022	
	Numero	Maggiori diritti constatati *	Numero	Maggiori diritti constatati *	Numero	Maggiori diritti constatati *	Numero	Maggiori diritti constatati *	Numero	Maggiori diritti constatati *
Analisi dei rischi	262	204,56	235	163,60	99	224,45	117	116,33	129	109,78
Delega AG	6	36,90	7	15,53	5	1,02	10	12,31	8	12,12
Segnalazione altre amministrazioni	7	1,71	12	13,53			1	9,85	0	0,00
Da lista selettiva	13	0,49	9	0,85	2	56,37	1	0,04	1	0,00
Altro	18	22,69	12	1,68	19	97,91	11	1,11	12	11,38
Totale	306	266,35	275	195,18	125	379,75	140	139,64	150	133,29

*importi in milioni di euro.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I controlli del settore accise

a) Considerazioni generali

Relativamente all'attività di controllo in materia di accise (diverse da quelle sui tabacchi) la tavola che segue, accanto al numero delle dichiarazioni e atti similari presentati dai contribuenti, riporta l'ammontare dei tributi "riscossi" cumulativamente per effetto sia dell'attività di liquidazione o controllo formale delle dichiarazioni presentate dai contribuenti, sia dei controlli sostanziali (verifiche che comportano una revisione o che vanno oltre i dati delle dichiarazioni). Essi comprendono sia i tributi versati spontaneamente sia quelli derivanti da atti di recupero, in quanto non è disponibile una rilevazione separata.

In merito l'Agenzia ha precisato che gli importi indicati sono riferiti ai versamenti totali a titolo di accisa, non essendo ad oggi possibile distinguere il riscosso da versamento spontaneo dal riscosso a seguito di attività di accertamento; sarà possibile effettuare la predetta differenziazione con riferimento alla corrente annualità 2023, atteso che con Risoluzione n. 66 del 15 novembre 2022, l'Agenzia delle entrate ha istituito gli specifici codici tributo.

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

La difficoltà o impossibilità di enucleare separatamente i risultati delle verifiche, finalizzate al recupero delle accise non dichiarate spontaneamente dai contribuenti, non ha consentito finora di valutare l'efficacia dell'azione di contrasto delle pratiche evasive molto diffuse nel settore, pure riproposta sistematicamente tra gli obiettivi di servizio che l'Agenzia è chiamata a

conseguire sulla base delle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999.

TAVOLA 2.51

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Numero delle dichiarazioni (o analoghi atti presentati dal contribuente) accertate	200.020	106.165	113.111	123.897	131.167
Tributi riscossi (riscossione spontanea) (in milioni)*	33.911,4	34.050,3	29.131,1	31.787,1	26.929,39

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

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Quanto ai risultati numerici e per valore conseguiti negli anni 2018-2022 in esito all'attività di liquidazione dei diritti dovuti in base a dichiarazioni presentate dai contribuenti, l'Agenzia ha fatto presente che, nella disciplina dell'accisa contenuta nel d.lgs. n. 504 del 26 ottobre 1995 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), l'accertamento dell'imposta dovuta su base di dichiarazione annuale del soggetto obbligato è presente nei soli settori del gas naturale (art. 26, comma 8) e dell'energia elettrica (art. 53, comma 8). Fermo tale presupposto, il numero complessivo delle dichiarazioni annuali presentate nell'anno 2021, con riguardo all'anno d'imposta 2020, è stato aggiornato al valore di 125.488, mentre per il 2022 risultano 131.167 dichiarazioni riferite all'anno d'imposta 2021, come riportato nella stessa tavola 2.51.

I dati esposti rivelano un lieve progressivo incremento delle dichiarazioni accertate dopo la caduta che si era registrata nel 2019. Nel 2022 le dichiarazioni accertate sono state 131 mila (+4,5 per cento rispetto al 2021), ma i tributi complessivamente riscossi sono diminuiti, passando da 31.787,1 milioni del 2021 a 26.929,4 milioni nel 2022 (-15,3 per cento).

b) I controlli sui prodotti petroliferi

Con riferimento all'attività di prevenzione e repressione delle violazioni accise/IVA nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti svolta nel 2022, l'Agenzia ha comunicato - relativamente ai singoli prodotti energetici - i dati relativi alle violazioni rilevate, comprese quelle amministrative, che hanno comportato sanzioni di ammontare superiore a euro 1.000.

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

Nella tavola che segue sono riportati i dati relativi alla complessiva attività di contrasto all'evasione delle accise nell'anno 2022.

TAVOLA 2.52

NUMERO DI IRREGOLARITÀ E MAGGIORI DIRITTI ACCERTATI
DEI PRODOTTI ENERGETICI – ANNO 2022

PRODOTTO ENERGETICO	Nr. Irregolarità	M.D.A. (Totali)*	M.D.A. (Accise)*
4 Oli minerali	643	41.144.006	30.479.541
4.1 gasolio	540	39.565.948	29.177.543
4.2 benzina	68	575.895	429.693
4.3 G.P.L.	11	214.431	186.777
4.4 petrolio lampante	10	189.037	183.109
4.5 prodotti sensibili	0	0	0
4.6 oli combustibili	5	64.009	46.265
4.7 altri oli minerali	9	534.686	456.154
8 Gas metano	536	20.936.589	19.689.042
8 gas metano	536	20.936.589	19.689.042
9 Oli lubrificanti	30	1.997.907	1.022.231
9.1 oli lubrificanti	24	1.842.544	953.774
9.2 preparazioni lubrificanti	1	86.329	0
9.3 additivi	0	0	0
9.4 bitumi	0	0	0
9.5 altri lubrificanti	5	69.034	68.457
Totale complessivo	1.209	64.078.502	51.190.814

*Importi in euro

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

Rispetto all'anno precedente⁷⁰, si evidenzia che il numero dei controlli complessivi è diminuito del 13,3 per cento; in particolare, il “gasolio” ha subito una riduzione del 24,8 per cento (da 718 controlli a 540), gli “altri oli minerali” del 50 per cento (da 18 a 9), il “G.P.L.” del 42,1 per cento (da 19 controlli a 11), in contro tendenza i controlli della “benzina” che hanno avuto un incremento del 126,7 per cento (da 30 a 68) e del “petrolio lampante” del 25 per cento (da 8 controlli a 10), mentre non si registrano variazioni per i “prodotti sensibili” e gli “oli combustibili”.

Per la illustrazione delle più significative attività svolte nell'ambito della prevenzione e repressione delle frodi nel settore petrolifero si rinvia al paragrafo 3.5. del capitolo terzo.

2.2.2. La gestione dei giochi

Struttura e caratteristiche del sistema dei giochi

L'art. 1 del d.lgs. n. 496 del 14 aprile 1948 riserva allo Stato “l'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro”, con gestione delle attività affidate, *illo tempore*, “al Ministero delle finanze il quale può effettuare la gestione o direttamente, o per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che diano adeguata garanzia di idoneità”.

Da ultimo, in forza dell'art. 2, comma 3 del d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 14 settembre 2011 e dell'articolo 23^{quater} del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, convertito dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli esercita il presidio statale nel settore dei giochi, garantendo gli interessi dell'Erario attraverso la riscossione dei tributi e l'eventuale gestione del contenzioso, al contempo tutelando la collettività tramite il contrasto agli illeciti, la gestione del mercato delle concessioni e l'emanazione degli atti regolamentari.

L'attività è gestita attraverso un modello amministrativo che prevede la concessione di un servizio. In questo quadro, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli affida a un soggetto privato, scelto sulla base di procedure a evidenza pubblica e nel rispetto della normativa comunitaria, l'esercizio del gioco.

⁷⁰ Si veda la tavola n. 2.54, pag. 103, della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2020.

La scelta del modello concessorio risponde, da una parte, alla fondamentale esigenza di ordine pubblico di rendere possibile un agevole e trasparente controllo dell'Amministrazione sulla gestione del gioco, con l'obiettivo di evitare ogni abuso o infiltrazione criminale nella gestione della raccolta del gioco stesso; dall'altra, essa consente di puntare a riduzione e contenimento dei costi, trasferendo sul concessionario il c.d. "rischio operativo" (rischio economico) connesso alla organizzazione e alla gestione della raccolta del gioco.

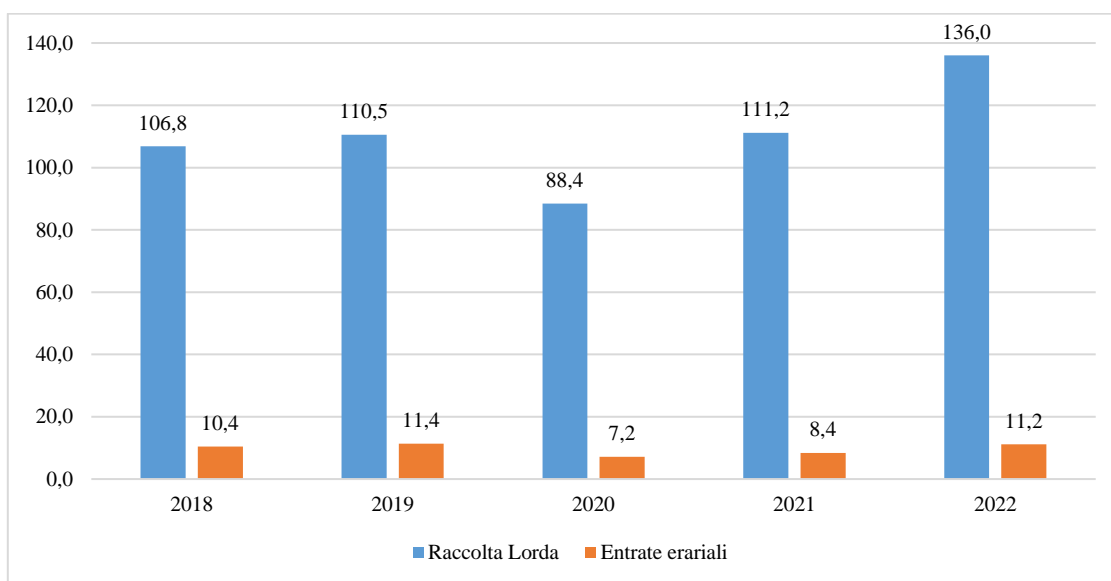
Le entrate da giochi

Nel 2022 le entrate da giochi hanno fatto registrare un significativo incremento (2,8 miliardi), in seguito all'aumento della raccolta lorda e alle disposizioni contenute nella legge n. 69 del 21 maggio 2021 di conversione del d.l. n. 41 del 22 marzo 2021, che ha introdotto un'ulteriore proroga dei termini di versamento delle somme residue relative al saldo del P.R.E.U. (Prelievo erariale unico) 2020 sugli apparecchi da intrattenimento *videolottery* e *news slot*, a suo tempo disposta con il d.l. n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 176 del 18 dicembre 2020, nonché il rinvio del quinto bimestre 2020 del canone di concessione.

La raccolta totale lorda è risultata pari a 136,0 miliardi, con un incremento di quasi 25 miliardi (+22 per cento); le vincite ammontano a 115,6 miliardi (+21 per cento rispetto al 2021) e corrispondono a una quota dell'85 per cento della raccolta complessiva.

GRAFICO 2.2

PROVENTI DA GIOCHI: L'ANDAMENTO DELLA RACCOLTA LORDA E DELLE ENTRATE ERARIALI
ANNI 2018-2022 (MLD)



Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli – Bollettino statistico n.4/22

Sottraendo dalla raccolta lorda l'importo delle vincite (ritirate o meno) si ottiene la "spesa" netta totale nazionale per il gioco, che - nell'esercizio 2022 - è risultata pari a 20,4 miliardi, superiore di 4,9 miliardi a quella dell'esercizio precedente.

Le entrate raccolte dalla gestione dei giochi (11,2 miliardi, con un aumento del 33 per cento rispetto all'anno precedente) corrispondono - secondo quanto riportato nel DEF 2022 - allo 0,6 per cento circa del Pil (1.909,2 miliardi), al 2,0 per cento delle entrate tributarie (568,6 miliardi) e al 4,1 per cento delle imposte indirette (276,5 miliardi).

La tavola seguente illustra, per il quinquennio 2018-2022, i principali aggregati: la raccolta lorda, le vincite, la raccolta netta (spesa dei giocatori) e le entrate erariali. Da essi è possibile ricavare alcuni indicatori: il rendimento erariale del settore (ossia le entrate), misurato in relazione alla raccolta lorda dell'anno, che ammonta all'8,3 per cento e il rendimento erariale netto,

costruito - secondo una misurazione dell'Agenzia – rispetto alla raccolta netta, che risulta pari al 55,2 per cento.

TAVOLA 2.53

RACCOLTA LORDA, VINCITE, RACCOLTA NETTA E ENTRATE ERARIALI NEL PERIODO 2018-2022

(in milioni)

	2018	2019	2020	2021	2022
Raccolta lorda (A)	106.846	110.536	88.380	111.193	135.976
Vincite (B)	87.877	91.075	75.370	95.706	115.639
Raccolta netta (C = A - B)	18.969	19.461	13.010	15.487	20.337
Entrate erariali (D)	10.374	11.357	7.253	8.431	11.221
Rendimento erariale netto (E = D/C)	54,7	58,4	55,7	54,4	55,2
Rendimento erariale lordo (F = D/A)	9,7	10,3	8,2	7,6	8,3
Vincite (G = B/A)	82,2	82,4	85,3	86,1	85,0

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli – Bollettino statistico n.4/22

Come è noto, il settore dei giochi è caratterizzato da differenti macrocategorie alle quali sono associate specifiche aliquote d'imposta; di conseguenza risultano diversi sia il rendimento sia il contributo di ciascuna di esse alla realizzazione delle entrate complessive.

La tavola che segue specifica, per ogni tipologia di gioco, la raccolta (lorda e netta), le vincite, le entrate e il rendimento. Le categorie di giochi che assommano maggiori raccolte sono:

- (i) i “Giochi di abilità a distanza” (42,0 per cento),
- (ii) gli “Apparecchi” (24,8 per cento),
- (iii) i “Giochi a base sportiva” (11,8 per cento) e
- (iv) le “Lotterie” (8,2 per cento),

che insieme coprono quasi l'87 per cento circa delle entrate complessive, contribuendo per più dell'88 per cento al totale delle vincite (il 48 per cento i “Giochi di abilità a distanza” e il 22 per cento gli “Apparecchi”). Questi ultimi concorrono in maniera più rilevante alle entrate erariali, considerato che da soli contribuiscono per quasi il 55 per cento, mentre è molto scarso il rendimento erariale dei “Giochi di abilità a distanza”.

TAVOLA 2.54

RACCOLTA LORDA, VINCITE, RACCOLTA NETTA E RENDIMENTO PER MACRO CATEGORIE DEI GIOCHI

(in milioni)

MACRO CATEGORIE di GIOCHI	RACCOLTA LORDA	VINCITE	ENTRATE ERARIALI	RACCOLTA NETTA (SPESA DEI GIOCATORI)	Rendimento erariale lordo (%)	Rendimento erariale netto (%)
Lotto	7.639	5.393	1.075	2.246	14,1	47,9
Giochi numerici a totalizzatore naz.	2.108	1.018	668	1.090	31,7	61,3
Lotterie	11.121	8.277	1.523	2.915	13,7	52,2
Giochi a base sportiva	16.023	13.808	497	2.227	3,1	22,3
Giochi a base ippica	632	516	18	117	2,8	15,4
Bingo	1.657	1.168	187	489	11,3	38,2
Apparecchi	33.705	25.058	5.597	8.647	16,6	64,7
Giochi di abilità a distanza (skill games)	57.154	54.963	546	2.191	1,0	24,9
Betting exchange	2.679	2.662	3	17	0,1	17,6
Scommesse virtuali	3.258	2.792	102	472	3,1	21,6
Totale (*)	135.976	115.655	10.216	20.411	7,5	50,1

Al totale delle entrate erariali vanno aggiunti gli importi di 1.000 mil. (6% prelievo erario) e di 5 come prelievo conti dormienti, per un totale di 11.221 milioni

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

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

L'importo corrispondente a tale differenza (che individua il margine operativo netto) ammonta, nel 2022, a 10,1 miliardi (pari al 7,5 per cento della raccolta lorda), con un incremento di 3,2 miliardi e di un punto percentuale rispetto a quello dell'anno precedente, in contrapposizione alla quota delle vincite che, invece, è stata erosa della stessa percentuale.

TAVOLA 2.55

RACCOLTA, VINCITE E MARGINI NEL SETTORE DEI GIOCHI NEL 2021 E 2022

	2021		2022	
	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %
Raccolta	110.882	100,0	135.976	100,0
Vincite	95.499	86,1	115.655	85,1
Margine lordo	15.383	13,9	20.321	14,9
Erario	8.412	7,6	10.216	7,5
Margine netto	6.971	6,3	10.105	7,4

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Per quanto concerne l'andamento e l'evoluzione della struttura del settore, l'Agenzia rappresenta che negli ultimi anni l'andamento è quello di un riassetto, con una polarizzazione nei confronti di alcuni grandi soggetti che hanno gradualmente acquisito le concessioni di operatori più piccoli. Questi ultimi, infatti, preferiscono in molti casi avere il ruolo di mero gestore di negozio, anziché mantenere lo *status* di concessionario, il quale impone una serie di adempimenti e obbligazioni che rendono onerosa l'attività, soprattutto per società poco strutturate.

Va, infine, ricordato l'obiettivo di una riforma complessiva del settore, in grado di assicurare una razionalizzazione graduale e controllata dell'offerta di gioco, la limitazione e tutela dei rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo⁷¹, il contrasto al gioco illegale e alle frodi a danno dell'Erario⁷².

Le più recenti modifiche normative e organizzative

Il quadro normativo che disciplina il settore dei giochi risulta assai complesso, in mancanza di un testo unico che raccolga le numerose norme nel tempo stratificatesi in materia, così come diversificati risultano gli aspetti organizzativi e concessori. Al fine di renderli maggiormente intellegibili, i contenuti esposti di seguito sono suddivisi per

⁷¹ Sul tema, cfr. anche la Relazione sul "Fondo per il gioco d'azzardo patologico" approvata dalla Sezione centrale controllo gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti con delibera n. 23/2021/G.

⁷² Nel disegno di legge delega al Governo per la riforma fiscale, presentato il 23 marzo 2023 e attualmente in lettura presso la VI Commissione Finanze della Camera dei deputati (A.C. 1038), l'art. 13 riguarda il settore dei giochi. Le principali misure indicate dalla norma sono, a titolo esemplificativo, le seguenti: la diminuzione dei limiti di giocata e di vincita; l'obbligo della formazione continua dei gestori e degli esercenti; il rafforzamento dei meccanismi di autoesclusione dal gioco; la previsione di caratteristiche minime che devono possedere le sale e gli altri luoghi in cui si offre gioco; il divieto di raccogliere gioco su competizioni sportive dilettantistiche riservate esclusivamente a minori di anni 18; la razionalizzazione territoriale della rete di raccolta del gioco; il rafforzamento dell'apparato normativo sulla trasparenza e sui requisiti soggettivi e di onorabilità dei soggetti; il riordino delle attuali disposizioni in materia di prelievo erariale sui singoli giochi, al fine di assicurare il riequilibrio del relativo prelievo fiscale.

settore di gioco: apparecchi da intrattenimento, giochi numerici a totalizzatore numerico, lotto e lotterie, Bingo, gioco a distanza, scommesse.

Settore Apparecchi da intrattenimento

La concessione per la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6, del r.d. n. 773 del 18 giugno 1931 (TULPS), originariamente in scadenza il 20 marzo 2022, per effetto della proroga al 31 marzo del periodo emergenziale legato alla pandemia da Covid-19 previsto dal d.l. n. 221 del 24 dicembre 2021, è stata inizialmente prorogata fino al 29 giugno 2022. Successivamente, in applicazione dell'art. 4, comma 2, della convenzione di concessione, è stata ulteriormente prorogata con provvedimento del Direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli fino al 29 giugno 2023.

È, poi, intervenuta la legge n. 197 del 29 dicembre 2022, che all'art. 1, comma 124, lett. b), ha prorogato tale concessione fino al 31 dicembre 2024, prevedendo la corresponsione di quanto dovuto da parte dei concessionari in due rate nel 2023 e in due rate nel 2024.

Attualmente, a seguito di specifiche operazioni societarie di fusione, incorporazione e acquisizione che hanno interessato alcuni operatori, la concessione della raccolta del gioco mediante apparecchi da intrattenimento è affidata a 11 concessionari, a fronte dei 13 iniziali.

Nel settore della raccolta del gioco mediante apparecchi da intrattenimento, la filiera degli operatori è composta da diversi soggetti che, a vario titolo, intervengono nello svolgimento delle attività; tra questi il concessionario, il quale è il titolare della concessione, nonché dei conseguenti obblighi e diritti nei confronti dello Stato, rispetto al quale si pone come interlocutore diretto ed esclusivo.

La regolamentazione specifica dei rapporti tra l'Agenzia e il concessionario è demandata ad un atto di convenzione, il quale riconosce ai concessionari la facoltà di avvalersi di organizzazione propria o di terzi, così lasciando spazio anche ad altre figure – quali gestori ed esercenti – di cui, tuttavia, gli stessi concessionari assumono diretta responsabilità.

Tra gli operatori della filiera diversi dal concessionario, quali soggetti terzi di cui lo stesso si avvale, è possibile individuare tipicamente le figure del gestore, dell'esercente e del gestore di sala.

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

Ai fini dell'esercizio delle attività tutti gli operatori sono tenuti a iscriversi e rinnovare annualmente la loro iscrizione all'elenco dei soggetti autorizzati⁷³.

A seguito dell'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 6-bis del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96 del 21 giugno 2017 e delle disposizioni attuative di cui al successivo d.m. 25 luglio 2017, con le quali si è disposta una sensibile riduzione dei nulla osta riferibili ad apparecchi da intrattenimento, il numero totale di apparecchi AWP⁷⁴ presente sul territorio è passato dagli oltre 407 mila del 2016 ad un numero massimo di 265 mila. Al 31 dicembre 2022 erano stati rilasciati 256 mila nulla osta di esercizio validi per apparecchi AWP. Per quanto riguarda gli apparecchi VLT⁷⁵, invece, sono stati rilasciati ai concessionari diritti all'installazione di circa 61 mila apparecchi, di cui al 31 dicembre 2022 realmente installati nelle sale dedicate circa 54 mila.

⁷³ Elenco istituito ai sensi dell'art. 1, comma 82, della legge n. 220 del 13 dicembre 2010, di modifica dell'articolo 1 comma 533 e ss. della legge n. 266 del 23 dicembre 2005.

⁷⁴ Gli apparecchi AWP (acronimo che sta per *Amusement with prize*) sono quelli disciplinati dall'art. 110, comma 6, lett. a) del r.d. n. 773 del 18 giugno 1931 (TULPS).

⁷⁵ Gli apparecchi VLT (*Videolotteries*) sono quelli disciplinati dall'art. 110, comma 6, lett. b) del r.d. n. 773 del 18 giugno 1931 (TULPS).

L'Agenzia ha fatto presente che una delle maggiori criticità del settore è rappresentata dalle normative regionali in materia di distanze dei punti di gioco dai luoghi sensibili e dalle regolamentazioni comunali sugli orari dei punti di gioco. Ogni Regione, infatti, ha adottato una propria normativa di prevenzione e contrasto del disturbo da gioco d'azzardo che incide, in molti casi severamente, sulla effettiva possibilità di ubicazione degli apparecchi da intrattenimento.

Ad ogni modo, il superamento dell'emergenza pandemica da Covid-19 ha consentito alla raccolta del gioco nel corso del 2022 di incrementarsi, riportando il numero di apparecchi in esercizio al livello 2019.

Le aliquote del prelievo erariale unico previsto dall'art. 39, commi 13 e 13-bis, del d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modificazioni dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003 e ss.mm. sono rimaste invariate dall'inizio del 2021. L'art. 1, comma 731, della legge n. 160 del 27 dicembre 2019, infatti, prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2021 le aliquote del prelievo erariale unico siano pari al 24 per cento per gli apparecchi AWP e all'8,6 per cento per gli apparecchi VLT. Precedentemente, invece, nel corso degli anni 2018, 2019 e 2020, il PREU aveva subito numerosi aumenti, come riportato nella tavola che segue.

TAVOLA 2.56

NORMATIVA DI REGOLAZIONE DEL PRELIEVO UNICO SUGLI APPARECCHI AWP E VLT NEGLI ULTIMI ANNI

	AWP	VLT	
Dal 24.04.2017	19	6	Aumento previsto dall'art. 6 del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 96 del 21 giugno 2017
Dal 01.09.2018	19,25	6,25	Aumento previsto dall'art. 9 comma 6 del d.l. n. 87 del 12 luglio 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 96 del 9 agosto 2018
Dal 01.01.2019	20,6	7,5	Aumento previsto dall'art. 1 comma 1051 della legge n. 145 del 30 dicembre 2018,
Dal 29.01.2019	21,25	7,5	Aumento previsto dall'art. 27 del d.l. n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26 del 28 marzo 2019
Dal 01.05.2019	21,6	7,9	Aumento previsto dall'art. 9 comma 6 del d.l. n. 87 del 12 luglio 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 96 del 9 agosto 2018, come modificato dall'art. 1 comma 1051 della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 e dall'art. 27 del d.l. n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26 del 28 marzo 2019
Dal 01.01.2020	23,85	8,50	Aumento previsto dall'art. 1, comma 731 della legge n. 160 del 27 dicembre 2019
Dal 01.01.2021	24	8,60	Aumento previsto dall'art. 1, comma 731 della legge n. 160 del 27 dicembre 2019

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Settore Bingo

Il Bingo di sala, anche detto "Bingo fisico", ha generato - per l'anno 2022 un maggior versamento di prelievo erariale dell'80 per cento rispetto a quanto versato nell'anno 2021, in cui le sale non hanno lavorato a seguito del protrarsi della pandemia da Covid-19 che ha costretto ad una chiusura totale per un periodo di quasi sei mesi.

Considerando anche il dato relativo alla riduzione del numero di concessionari, passati da 191 a 185, la crescita del prelievo erariale dimostra che il gioco del Bingo continua ad avere un pubblico assiduo.

In merito alle peculiarità del gioco del Bingo di sala, va tenuto presente che i concessionari assolvono all'adempimento del prelievo erariale in via anticipata rispetto alla concreta effettuazione del gioco, al momento dell'acquisto delle cartelle presso gli Uffici dei monopoli.

Si rileva, infine, che dal 2018 al 2022 non vi sono state modifiche normative che hanno inciso sulle aliquote del prelievo erariale.

Settore Gioco a Distanza

Nel corso del 2022 il numero delle concessioni per l'esercizio e raccolta del gioco a distanza è stato di 93 (uno in meno rispetto all'anno precedente).

In ordine alle novità intervenute sulle aliquote di tassazione, si fa presente che, per le scommesse sportive, a partire dal 1° gennaio 2016, in forza dell'art. 1, comma 945, della legge n. 208 del 28 dicembre 2015, è stata introdotta la tassazione sul "margine", cioè sulla differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte.

L'aliquota è stata fissata dall'art. 1, comma 1052, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018, nel 20 per cento, se la raccolta avviene su rete fisica e nel 24 per cento, se la raccolta avviene a distanza.

Nel corso del 2022 è stato effettuato il controllo dei versamenti per l'Imposta Unica di tutti i concessionari e per tutti i giochi, entro i trenta giorni successivi alla scadenza del pagamento, come previsto dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 124 del 26 ottobre 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 157 del 19 dicembre 2019. All'esito del controllo sono state inviate le diffide ad adempiere al versamento e sono state avviate le azioni di recupero del non versato. Inoltre, è stata curata l'implementazione degli strumenti di controllo in collaborazione con SOGEI S.p.A., con l'aiuto della quale è stato utilizzato il progetto "Attività di supporto ai concessionari", per calcolare gli importi dovuti dagli stessi per l'implementazione del "Fondo per il rilancio del sistema sportivo nazionale"⁷⁶ istituito dal d.l. n. 34 del 19 maggio 2020, convertito dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020.

Settore Lotto ed altri giochi numerici a quota fissa

La gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa è stata affidata al concessionario Lottoitalia S.r.l. in data 20 giugno 2016⁷⁷. La concessione ha per oggetto le attività e le funzioni per la raccolta del gioco del lotto e degli altri giochi numerici a quota fissa attraverso la rete distributiva fisica e la rete distributiva a distanza.

Con la procedura di selezione indetta ai sensi dell'art. 1, comma 90, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, la gestione dei giochi numerici a totalizzatore nazionale è stata affidata alla Sisal S.p.A. (ora Sisal Lottery Italia S.p.A.) con cui l'Agenzia ha stipulato, per una durata novennale, il relativo atto di convenzione in data 26 giugno 2009.

In vista della scadenza di detta concessione, è stata indetta, ai sensi dell'art. 1, comma 576, della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016, apposita procedura di selezione, che si è conclusa con l'aggiudicazione alla medesima Sisal Lottery Italia S.p.A.⁷⁸ La relativa convenzione di concessione novennale è stata stipulata in data 29 novembre 2021 con decorrenza 1° dicembre 2021. Le principali innovazioni introdotte dal nuovo Atto di convenzione possono così riassumersi: pagamento del prezzo *una tantum* (pari a 222 milioni di euro), indicato nell'offerta economica presentata in sede di gara, in sostituzione del versamento annuale degli oneri concessori; aggio del Concessionario pari allo 0,5 per cento della raccolta (a fronte di un aggio pari al 3,73 per cento della raccolta della pregressa concessione); nessun onere aggiuntivo, a titolo di corrispettivo, per l'utilizzo della rete distributiva fisica per la raccolta di somme diverse dal gioco⁷⁹.

L'esercizio dei giochi pubblici denominati Lotterie nazionali ad estrazione istantanea è affidato in concessione (della durata di nove anni, rinnovabile per non più di una volta) alla società

⁷⁶ In tema, v. anche la Relazione sul "Fondo per il rilancio del sistema sportivo nazionale" approvata dalla Sezione centrale controllo gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti con delibera n. 57/2022/G.

⁷⁷ A seguito procedura di selezione aperta ai sensi dell'art. 1, commi 653 e 654 della legge n. 190 del 23 dicembre 2014, scadrà nel 2025.

⁷⁸ L'aggiudicazione è stata perfezionata con d.d. prot. n. 129941/RU del 17 settembre 2019 e con successiva d.d. prot. n. 201459/RU del 2 dicembre 2019 è stata dichiarata l'efficacia della stessa.

⁷⁹ In data 4 agosto 2022 è stata perfezionata l'operazione societaria di trasferimento delle azioni di Sisal S.p.A. – società direttamente controllante le società concessionarie per la raccolta di giochi e scommesse, Sisal Lottery Italia S.p.A. e Sisal Entertainment S.p.A. – da parte di Schuman Investments S.A. a favore di *Flutter Entertainment Holdings Ireland Limited*, società di diritto irlandese.

Lotterie Nazionali S.r.l.⁸⁰ Con nota del 1° dicembre 2017, n. 133677/RU, l'Agenzia ha provveduto a rideterminare al 30 settembre 2028 il termine ultimo della convenzione con la società Lotterie Nazionali S.r.l, in esecuzione delle disposizioni di cui all'art. 20, comma 1, del d.l. n. 148 del 16 ottobre 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 17 del 4 dicembre 2017.

Per quanto riguarda la gestione e l'esercizio delle lotterie ad estrazione differita, per l'anno 2022 la gestione delle attività connesse alla raccolta, distribuzione e pagamento delle vincite della Lotteria Italia, unica lotteria prevista dal decreto ministeriale di individuazione delle lotterie per tale annualità, è stata affidata, a seguito di apposita manifestazione di interesse tra i maggiori operatori del settore, alla società Lotterie Nazionali S.r.l. con d.d. 319516/RU del 8 luglio 2022.

È proseguita anche nell'anno in esame l'operatività della c.d. "Lotteria dei corrispettivi" (o "Lotteria degli scontrini"), istituita dalla legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 e attivata dal 1° febbraio 2021, secondo le modalità tecniche di attuazione definite con determinazione del Direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 5 marzo 2020, n. 80217/RU, modificata dalla determinazione del 29 gennaio 2021 n. 32051/RU. A partire dal mese di marzo 2021 le relative estrazioni hanno continuato a susseguirsi con cadenza settimanale, mensile e annuale. È bene ricordare che quest'ultima lotteria, essendo a partecipazione gratuita, non genera direttamente alcuna entrata ma è finanziata mediante un apposito capitolo di spesa del bilancio statale⁸¹. In considerazione dello scarso interesse mostrato dal pubblico per l'iniziativa, sono state da ultimo previste nuove modalità di partecipazione, tuttora in corso di realizzazione⁸².

Infine, si richiama la disciplina delle modalità tecniche delle lotterie filantropiche di cui al d.l. n. 119 del 23 ottobre 2018, convertito dalla legge n. 136 del 17 dicembre 2018. Nell'anno 2022 è stato presentato il progetto per la realizzazione della suddetta Lotteria; nel corso dello stesso anno è stata emanata la determinazione direttoriale prot. n. 403110/RU del 7 settembre 2022 di autorizzazione all'effettuazione della lotteria. Lo svolgimento è previsto nel primo semestre dell'anno 2023 con estrazione nel successivo mese di novembre.

L'attività di controllo

L'attività di contrasto alle irregolarità e illegalità nel mondo del gioco si è svolta, come riferisce l'Agenzia, su più piani tramite:

- attività di inibizione dei siti illegali;
- verifiche delle piattaforme di gioco on line, dei sistemi di gioco VLT, Bingo e scommesse;
- controlli sul corretto andamento dei giochi su banche dati non direttamente visibili agli Uffici territoriali sviluppando azioni di prevenzione e repressione dei fenomeni patologici;
- organizzazione e partecipazione diretta a controlli su più ambiti territoriali;
- monitoraggio degli indici di presidio, della numerosità dei controlli e dei tassi di positività dei controlli stessi;
- fornitura di informazioni, *best practices* alle strutture periferiche.

I risultati, sinteticamente, sono riportati nella seguente tavola:

⁸⁰In virtù dell'atto di convenzione del 5 agosto 2010, con decorrenza 1° ottobre 2010, all'esito della procedura di gara prevista dall'art. 21 del d.l. n. 78 del 1° luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 102 del 3 agosto 2009.

⁸¹ Nel "quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2023 e nel contesto triennale 2023-2025" (definito dalla Sezione centrale controllo gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti con delibera n. 7/2023/G) è stata prevista una apposita indagine sulla gestione della lotteria in discorso (Area I – Indagine 1.3). L'indagine fa seguito ad una prima analisi degli effetti del programma, contenente alcuni rilievi critici sulla misura, a suo tempo svolta (sui dati disponibili a tre mesi circa dall'attivazione della lotteria) da queste Sezioni Riunite nel "Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica", pag. 152 e ss.

⁸² Il d.l. n. 36 del 30 aprile 2022, convertito dalla legge n. 79 del 29 giugno 2022, ha introdotto non solo la possibilità di partecipare alla lotteria mediante strumenti di pagamento elettronici allargati all'intero nucleo familiare, ma anche nuove modalità di estrazione (istantanea e differita) e di configurazione dell'entità e numero dei premi.

TAVOLA 2.57

ATTIVITÀ DI CONTROLLO SVOLTA DALL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI NEL 2022

Obiettivo Piano Strategico	Assegnato	Consuntivato
Numero di verifiche delle piattaforme di gioco on line, dei sistemi di gioco VLT, Bingo e scommesse e numero dei controlli sui criteri e sui processi eseguiti dagli Organismi di certificazione dei sistemi di gioco VLT (attività diretta)	15	16
Siti inibiti (attività diretta)	180	261
Indice di presidio scommesse e apparecchi	12%	26,7%
Numero esercizi sospesi ai sensi dell'art. 7, comma 9, decreto-legge 158/2012	<60	10
Obiettivo Piano Operativo	Assegnato	Consuntivo
Controlli complessivi nel settore dei giochi	24.000	28.660
Controlli per contrasto gioco minorile	12.000	12.242
Tasso di positività settori scommesse e apparecchi	13%	11,9%
Indice presidio settore giochi	15%	21,7%
Indice di presidio delle sale scommesse, Bingo e VLT	30%	35,4%

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli (gennaio 2023)

In sintesi, nel 2022, nel settore dei giochi, sono stati eseguiti sulla rete fisica quasi 29 mila controlli; di questi poco meno di 16 mila (circa il 55 per cento) nel settore degli apparecchi da divertimento e intrattenimento; 3 mila (il 10 per cento) in materia di scommesse e 10 mila (il 35 per cento) negli altri ambiti di gioco. Rispetto al numero complessivo di controlli più di 12 mila, per una quota del 20 per cento, sono stati svolti nell'ambito del contrasto alla partecipazione al gioco da parte dei minori.

Nel complesso, tali azioni hanno comportato la redazione di circa 6.600 verbali amministrativi nei confronti dei soggetti appartenenti alla rete di vendita. L'indice di presidio del territorio, dato dal rapporto tra il numero di esercizi controllati per tutti gli ambiti del gioco e il numero degli esercizi censiti sui sistemi ADM, risulta pari al 21,7 per cento⁸³.

Oltre ai controlli sulla rete fisica, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha dato ampio impulso ai controlli sul gioco *on line* che, nel corso degli ultimi anni, si è notevolmente sviluppato per ragioni evolutive e contingenti (situazione sanitaria e conseguente spostamento del gioco sulla rete).

L'analisi dei conti di gioco e delle criticità connesse ha permesso all'Agenzia di sviluppare significative comunicazioni anche di carattere penale. Le notizie di reato relative sono state elaborate sia dagli Uffici centrali sia dalle strutture territoriali, cui nel corso dell'anno sono state assegnate una decina di deleghe di indagine da parte delle procure della Repubblica.

Riferisce l'Agenzia, inoltre, che quale strumento di contrasto all'illegalità nel gioco, nel corso del 2022 è stato utilizzato, in collaborazione con SOGEI S.p.A., lo strumento dell'accesso alla banca dati del Ministero delle Infrastrutture e trasporti per effettuare la verifica delle patenti di guida utilizzate dai giocatori in occasione della sottoscrizione dei contratti di conto di gioco con i concessionari ed è stato utilizzato anche il progetto denominato "Banca dati antimafia", che consente l'aggiornamento dei dati richiesti ai fini dei controlli del rispetto della disciplina "antimafia" da parte dei concessionari, anche tramite l'interrogazione della banca dati "Bureau Van Dijk"⁸⁴.

Inoltre, sotto il profilo del contrasto all'offerta di gioco illegale, nel corso del 2022 è stato svolto uno studio del fenomeno della raccolta del gioco attraverso i Punti Vendita di Ricarica (P.V.R.), analizzando la disciplina di settore e ripercorrendo le disposizioni adottate nel corso degli anni dall'Agenzia. In esito a tale approfondimento è stata emanata, da parte dell'Agenzia, la nota prot. 211248/R.U. del 18 maggio 2022 con la quale, dopo aver esposto le basi normative di disciplina dell'istituto, sono state proposte ai concessionari sei tipologie di misure, quali

⁸³ Si veda il Bollettino statistico n. 4 del 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli.

⁸⁴ AIDA è la banca dati, realizzata e distribuita da Bureau van Dijk S.p.A., contenente i bilanci, i dati anagrafici e merceologici di tutte le società di capitale italiane attive e fallite (ad esclusione di Banche, Assicurazioni ed Enti pubblici).

strumenti di presidio per controllare l'attività svolta presso gli esercizi commerciali incaricati della sottoscrizione dei contratti di conto di gioco e della rivendita delle carte di ricarica.

Per la tutela dei minori rispetto ai rischi del gioco, nel corso del 2022 è proseguita l'analisi circa la possibilità di implementare il sistema Spid, quale strumento di identificazione dei giocatori, in occasione della sottoscrizione dei contratti di conto di gioco, al fine di raggiungere un più alto livello di certezza circa l'autenticità dei documenti di identificazione utilizzati.

Nel 2022 è proseguito il lavoro di verifica dei conti giudiziali relativi agli anni dal 2011 al 2019 e sono iniziate le attività di controllo anche di quelli del 2020 e del 2021. Complessivamente sono stati conclusi i procedimenti di n. 460 conti giudiziali, con trasmissione alla Corte di conti mediante il sistema informatico Si.Re.Co.

2.2.3. Il settore dei tabacchi: prodotti, distribuzione, imposizione tributaria e il sistema dei controlli

L'attività di controllo sulla produzione, distribuzione e vendita dei tabacchi lavorati, dei prodotti liquidi da inalazione (c.d. sigarette elettroniche), nonché degli accessori al consumo dei tabacchi da fumo è svolta dall'Agenzia delle dogane e dei Monopoli, istituita con decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 e successivamente riorganizzata a seguito del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012, che ha disposto l'incorporazione dei Monopoli di Stato all'interno dell'Agenzia delle Dogane. Essa su tali prodotti esercita funzioni di vigilanza e controllo della riscossione e del versamento dei tributi, sulla base della normativa nazionale ed eurounitaria applicabile.

I tabacchi lavorati sono sottoposti ad accisa, (cfr. principalmente decreto legislativo n. 504 del 26 ottobre 1995, recante *“Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative”*, e ss. mm. e ii.).⁸⁵

Tutte le categorie sono, altresì, soggette all'aliquota IVA ordinaria del 22 per cento, applicata in forma *“monofase”* ai sensi dell'art. 74 del d.P.R. n. 633 del 26 ottobre 1972. L'imposta è assolta *una tantum “dall'Amministrazione stessa”*, quale distributore, sulla base del prezzo di vendita al pubblico.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in base al prezzo stabilito dai produttori o importatori, fissa l'importo di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati. Tali valori, sempre con provvedimento dell'Agenzia, sono inseriti nelle tabelle di ripartizione, divise per tipologia di prodotti, che evidenziano le singole voci di cui si compone il prezzo, ossia: IVA, aggio, accisa e quota al fornitore.

L'accisa, che si differenzia in funzione della categoria di prodotto da fumo, è commisurata al prezzo di vendita, fatta eccezione per i tabacchi da inalazione senza combustione che sono assoggettati a un'accisa specifica per unità di prodotto e alle sigarette, per le quali l'accisa corrisponde alla somma tra una componente fissa (pari per l'anno 2023 a euro 28,00 per 1.000 sigarette) e una proporzionale al prezzo di vendita al pubblico⁸⁶.

In base all'art. 39-*septies* del decreto legislativo n. 504 del 26 ottobre 1995, al rivenditore al dettaglio (tabaccaio) spetta un aggio pari al 10 per cento del prezzo di vendita al pubblico. La differenza fra il prezzo di vendita al pubblico e gli importi risultanti da accisa, IVA e aggio costituiscono il compenso del produttore, su cui gravano anche le spese di distribuzione.

⁸⁵ Ai fini impositivi, i prodotti in commercio sono classificati nelle seguenti categorie, ex art. 39-*bis* del decreto legislativo n. 504 del 26 ottobre 1995: sigarette; sigari; sigaretti; trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette; altri tabacchi da fumo; tabacco da fiuto e da mastico; tabacchi da inalazione senza combustione.

⁸⁶ Le aliquote di base per il calcolo dell'accisa sono le seguenti: sigarette 49,5 per cento, con un onere fiscale minimo (Accisa + IVA) pari a 199,72 euro per chilogrammo convenzionale, pari a 1.000 sigarette; sigari 23,5 per cento; sigaretti 24,0 per cento; trinciato a taglio fino per arrotolare le sigarette 60 per cento; altri tabacchi da fumo 56,5 per cento; tabacco da fiuto e da mastico 25,28 per cento; tabacchi da inalazione senza combustione 36,50 per cento; per i sigari, i sigaretti e il tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette, è fissata un'accisa minima rispettivamente di euro 35 per 200 pezzi, euro 37 per 400 pezzi ed euro 140 per Kg.

Va ricordato, inoltre, che gli importatori di tabacchi lavorati da Paesi *extra* UE sono tenuti anche a pagare il dazio relativo. Anche a seguito di tale circostanza, il livello di prelievo finale operato dallo Stato supera il 78 per cento del prezzo finale pagato dal consumatore.

La filiera del settore origina dai depositi fiscali di produzione, cioè dagli impianti in cui vengono prodotti o trasformati i tabacchi lavorati i quali, attraverso i depositi fiscali di distribuzione - impianti autorizzati in cui i prodotti vengono detenuti, ricevuti o spediti - riforniscono le rivendite di generi di monopolio.

I depositi fiscali sono autorizzati a detenere i prodotti del tabacco in sospensione di imposta e sono tenuti a registrare tutte le operazioni di carico e scarico del magazzino su un apposito registro contabile, nonché a rendicontare periodicamente all'Agenzia delle dogane e dei monopoli tali movimenti.

La vendita al pubblico dei generi di monopolio sul territorio nazionale può essere effettuata attraverso differenti canali:

- le rivendite ordinarie, nelle quali rientrano le normali tabaccherie, accessibili al pubblico, che espongono il numero della concessione sull'apposita insegna "T";
- le rivendite speciali, situate presso particolari strutture purché abbiano esclusivo accesso dalla struttura ospitante e non siano dotate di ingressi autonomi e diretti sulla pubblica via quali porti, aeroporti, stazioni ferroviarie, aree di servizio automobilistiche, caserme, istituti penali, ecc.;
- i c.d. "patentini", istituiti nei bar di significativa frequentazione, il cui rifornimento avviene per mezzo della rivendita ordinaria più vicina;
- i distributori automatici, apparecchi installati e gestiti dal rivenditore nelle immediate vicinanze del locale sede della rivendita.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Direzione centrale tabacchi effettua il controllo di tutti i tabacchi lavorati immessi nel circuito legale di vendita; i controlli riguardano l'analisi della qualità del prodotto, la verifica dell'aderenza dell'etichettatura alla normativa comunitaria e nazionale, nonché gli accertamenti in materia di accise eseguiti presso i titolari dei depositi.

Dal punto di vista normativo si segnala che, con l'entrata in vigore del d.m. n. 51 del 12 febbraio 2021 (attuativo della legge n. 37 del 3 maggio 2019), sono diventate operative le nuove norme che regolano l'istituzione ed i trasferimenti delle rivendite ed il rilascio o rinnovo dei citati patentini⁸⁷.

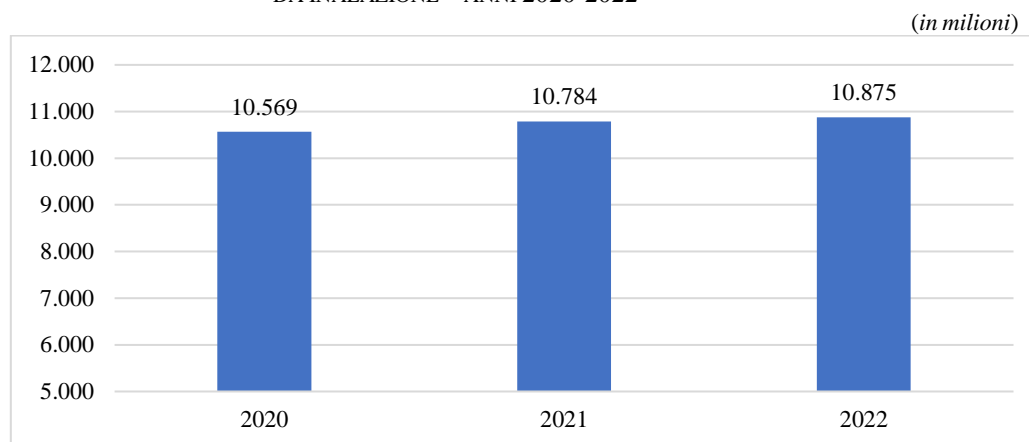
Le entrate erariali

Le entrate erariali generate dal settore dei tabacchi e dei prodotti liquidi di inalazione nel 2022 confermano l'andamento relativamente costante che ha caratterizzato il gettito negli ultimi anni, assestandosi a circa 10,9, miliardi, con un incremento di poco meno di 100 milioni rispetto al 2021 (+1,0 per cento)⁸⁸.

⁸⁷ Con tale decreto è stato sostituito il vecchio parametro del reddito di zona, in base al quale l'istituzione di nuove rivendite era subordinata al reddito prodotto da altre rivendite nella zona di riferimento (ritenuto illegittimo dalla Comunità Europea), con quello del rapporto di una rivendita ogni 1.500 abitanti.

⁸⁸ Con l'aggiunta dell'IVA (3,65 miliardi) le entrate totali del settore dei tabacchi ammontano a circa 14,3 miliardi, costituendo una quota del 28 per cento delle entrate dell'Agenzia, relative ad accise e monopoli.

GRAFICO 2.3

ENTRATE ERARIALI (ACCERTAMENTI) DA TABACCHI E PRODOTTI LIQUIDI
DA INALAZIONE – ANNI 2020-2022

Fonte: Bollettino delle entrate, gennaio - Dicembre 2022 – Dipartimento delle finanze.

Sul fronte dei risultati delle vendite in termini di quantità immesse, il mercato dei tabacchi lavorati sin dal 2005 e fino al 2020 ha registrato una continua contrazione che ha interessato soprattutto il settore delle sigarette, le cui immissioni al consumo sono passate da oltre 92,8 milioni di chilogrammi nel 2005 a circa 60,2 milioni di chilogrammi nel 2022. Al contrario, le complessive quantità vendute dei prodotti del tabacco nell'ultimo biennio sono aumentate. In particolare, nel 2022 l'aumento è stato di circa il 2,5 per cento rispetto all'anno precedente, dando così continuità all'incremento già registrato nel 2021 e rafforzando, pertanto, l'inversione di tendenza rispetto alla costante diminuzione del decennio precedente. Dalle indagini effettuate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli è emerso che le sigarette dominano ancora il mercato dei tabacchi, con l'87 per cento degli introiti da accise garantiti all'Erario, ma nel periodo 2016-2022 i dati confermano un incremento dei prodotti da inalazione senza combustione che hanno raggiunto nell'esercizio 2022 circa il 15,3 per cento dell'intero mercato dei tabacchi lavorati in termini di quantità venduta e il 6,0 per cento in termini di gettito a titolo di accisa, corrispondente a 632 milioni di euro, quasi il doppio rispetto all'anno precedente.

Le entrate per cassa

Il gettito di settore effettivamente incassato è costituito, come mostrato nella tavola che segue, per la quasi totalità da versamenti spontanei delle accise sui tabacchi lavorati. Va segnalato che appare estremamente contenuto il versamento di maggiori diritti su ammanchi di prodotti accertati presso i depositi di distribuzione, pari ad appena 230 mila euro circa.

TAVOLA 2.58

ENTRATE ERARIALI DI CASSA - ANNO 2022

		IMPORTI*
ADEMPIMENTI SPONTANEI	Versamenti quindicine per imposta di consumo sui prodotti liquidi da inalazione	39.306.656
	Definizione agevolata	812.501
	Totale versamenti sui prodotti liquidi	40.119.157
	Versamenti quindicine per accise sui tabacchi lavorati	10.446.289.038
	Versamenti quindicine per imposta di consumo sui prodotti accessori ai prodotti da fumo	41.824.644
	Totale	10.528.232.839
RISCOSSIONE COATTIVA	Furti e ammanchi	227.005
TOTALE GENERALE		10.528.459.844

* importi in euro

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Controlli su distributori e rivenditori

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

TAVOLA 2.59

ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIVENDITORI, CONTROLLI EFFETTUATI
NEL TRIENNIO 2020 – 2022

		2020	2021	2022
Versamenti eseguiti dai distributori	Importi IVA monofase	3.400.663.589	3.547.600.783	3.650.786.061
	Accisa	10.604.659.237	10.797.973.102	10.446.289.038
Controlli nei confronti dei distributori	Numero	224	238	253
	Maggiori diritti accertati	538.558	1.673.550	227.005
Controlli nei confronti dei rivenditori	Numero complessivo dei controlli	8.866	10.117	10.604
	<i>di cui: numero controlli sui distributori automatici</i>	5.483	5.471	5.622
	Numero decadenze	315	176	186
	Numero revoche	361	176	304
	Numero delle sanzioni disciplinari	837	1.132	1.192
	Importo delle sanzioni disciplinari	121.032	137.559	223.769

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

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Relativamente al numero di controlli effettuati sui depositi fiscali distributivi dei tabacchi, dopo il calo registrato nel 2020 a seguito della pandemia da Covid-19, si registra una tendenza in crescita. In particolare, nel 2022 sono stati effettuati n. 253 controlli sui depositi fiscali, a fronte dei 238 effettuati nel 2021. I maggiori diritti accertati ammontano a 227 mila euro, in netta diminuzione rispetto ai circa 1,7 milioni dell'esercizio precedente. I maggiori diritti si riferiscono solitamente a recuperi di accisa nei confronti del responsabile di imposta a seguito di furti nei depositi fiscali, durante il trasporto dei prodotti in regime sospensivo (tra depositi fiscali) o di mancanze inventariali.

I controlli effettuati sui depositi PLI (prodotti liquidi da inalazione) nel 2022, ammontano a n. 249, in aumento rispetto a tutti gli anni precedenti.

Per quanto concerne la gestione dei depositi fiscali distributivi, al fine del controllo della permanenza dei requisiti soggettivi, a seguito della ricezione delle dichiarazioni sostitutive dei depositari nonché dei soggetti che richiedono l'autorizzazione per l'esercizio dei depositi stessi, l'Agenzia richiede alle competenti Procure della Repubblica i certificati dei carichi pendenti e alla Procura di Roma i certificati del Casellario giudiziale mediante l'attivazione della procedura massiva CERPA⁸⁹.

Nei confronti dei rivenditori, invece, sono stati eseguiti circa 10.600 controlli (quasi il 5 per cento in più di quelli effettuati nell'anno precedente), di cui poco più della metà sui distributori automatici, e sono state irrogate quasi 1.200 sanzioni disciplinari, per un importo complessivo di 224 mila euro. Sia i controlli nei confronti delle diverse categorie che le sanzioni risultano in

⁸⁹ In base ai controlli effettuati nel corso del 2022 sui certificati pervenuti, va segnalato che, per sei titolari di autorizzazione per la commercializzazione dei prodotti liquidi da inalazione, sono stati rilevati carichi pendenti e/o condanne per reati ricompresi nelle fattispecie di cui all'art. 2, comma 1, lettera g) della determinazione direttoriale del 18 marzo 2021. Pertanto, sono stati avviati i relativi procedimenti di decadenza dalle autorizzazioni (successivamente cinque depositari hanno comunicato di aver sostituito i rappresentanti legali nominando nuovi amministratori, per cui i procedimenti avviati sono stati archiviati).

crescita rispetto all'anno precedente, anche se queste ultime ancora distanti dal valore massimo fatto registrare nel 2019 (295 mila).

Prodotti liquidi da inalazione

Una sintetica analisi dell'imposizione che grava sull'immissione in consumo dei prodotti liquidi da inalazione (PLI) conferma il *trend* in crescita dell'imposta versata (40,1 milioni), in significativa crescita (più del doppio) rispetto a 2021 e quasi tre volte il valore fatto registrare nel biennio 2019-2020.

TAVOLA 2.60

IMPOSTA DOVUTA SULLE IMMISSIONI IN CONSUMO DEI PRODOTTI LIQUIDI DA INALAZIONE NEL PERIODO 2019-2022

Anno	Imposta di consumo versata
2019	13.643.493
2020	13.267.781
2021	18.615.358
2022	40.119.156

* importi in euro

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nella tavola che segue sono indicati il numero e la tipologia dei soggetti che operano nelle diverse fasi della filiera dei prodotti liquidi da inalazione, dalla quale emerge che i quasi 56 mila tabaccaia coprono circa il 95 per cento dell'universo esaminato. Sono stati effettuati circa 250 controlli nei confronti dei depositari, valore in significativo aumento rispetto alla tendenza degli anni precedenti (sebbene con valori che nel complesso risultano particolarmente esigui). L'attività di controllo effettuato dall'Agenzia ha comportato la revoca di 50 autorizzazioni (di cui il 70 per cento per rinuncia).

TAVOLA 2.61

ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIVENDITORI PER I PRODOTTI LIQUIDI DA INALAZIONE, CONTROLLI EFFETTUATI NEL QUINQUENNIO 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Numero depositari	260	426	403	368	370
Numero soggetti autorizzati alla rivendita	56.773	56.402	56.091	55.245	55.858
di cui:					
Esercizi di vicinato	2.136	2.319	2.593	2.479	2.455
Farmacie	671	648	674	486	320
Parafarmacie	84	88	99	73	43
Tabaccaia	53.882	53.347	52.725	52.207	53.040
Imposta di consumo versata dai depositari *	6.521.468	13.643.493	13.267.781	18.615.358	40.119.156
Numero di controlli eseguiti sui depositari e relativi esiti	150	147	164	134	249
di cui:					
MDA	1.315.299	363.470	5.349,52	34.403	808
Revoche	37	60	67	50	48
(di cui revoche per rinuncia)	32	56		36	35

Non è prevista l'applicazione di sanzioni disciplinari, che sono proprie di un regime concessorio. La distribuzione dei p.l.i. è basata su un regime autorizzatorio. Gravi irregolarità e perdita dei requisiti per l'autorizzazione sono sanzionati con revoche o decadenze.

* Importi in euro

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Contenzioso

In coerenza con gli anni precedenti, risultano sempre particolarmente modesti i numeri del contenzioso di tale specifico settore: al 31 dicembre 2022 l'Agenzia comunica di avere in carico solo 21 ricorsi (nei tre gradi di giudizio) a fronte dei 7.921⁹⁰ complessivi; risultano emesse nell'anno 18 sentenze, di cui 12 con esito favorevole o parzialmente favorevole all'Agenzia.

2.2.4. Il contenzioso di Agenzia delle dogane e dei monopoli

Premessa

Dal gennaio 2022, l'Agenzia si è dotata di un applicativo informatico per la gestione e il monitoraggio del contenzioso tributario, civile e amministrativo. La banca dati dell'applicativo è stata alimentata con le cause pendenti al 31 dicembre 2021 ed è integrata in tempo reale, dagli utenti degli uffici locali, con quelle incardinate a partire dal 1° gennaio 2022, compresi i reclami *ex art. 17-bis* del d.lgs. n. 546 del 31 dicembre 1992. Tali innovazioni appaiono essere in sintonia con le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni al rendiconto⁹¹.

Secondo quanto precisato dall'Agenzia, le analisi di dettaglio riguardanti lo *stock* di contenzioso al 31 dicembre 2022 recepiscono le indicazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato 2020 relativamente al contenzioso tributario, con particolare riferimento al monitoraggio delle controversie distintamente per scaglioni di valore⁹².

L'organizzazione dei servizi del contenzioso.

L'Agenzia opera sul territorio, in ambiti generalmente provinciali, mediante gli uffici territoriali delle dogane e gli uffici dei monopoli, coordinati dalle direzioni territoriali, aventi ambito regionale o interregionale. Sulla base dell'assetto organizzativo in vigore dal 1° maggio 2019, gli uffici territoriali seguono il contenzioso giurisdizionale tramite un'apposita struttura interna denominata "servizio contenzioso". A loro volta, le direzioni regionali si occupano anch'esse del contenzioso, avvalendosi di un proprio "ufficio legale" che svolge funzioni di coordinamento e monitoraggio del contenzioso gestito dagli uffici territoriali. A livello centrale, il contenzioso tributario è seguito dalla Direzione centrale legale e contenzioso (DLEC), che concentra competenze in precedenza esercitate da diverse strutture, separatamente per il contenzioso doganale, il contenzioso delle accise e il contenzioso dei giochi e tabacchi. Per quanto attiene all'aspetto operativo, per le cause innanzi alle Commissioni tributarie sta in giudizio l'ufficio impositore (ufficio delle dogane o ufficio dei monopoli), che ha emesso l'atto impugnato; la DLEC si occupa direttamente delle cause relative ad atti impositivi emessi da uffici centrali dell'Agenzia, mentre la difesa davanti alla Corte di Cassazione è demandata all'Avvocatura generale dello Stato. Per il reperimento dei dati richiesti dalla Corte si è fatto riferimento, in via esclusiva per le annualità *ante* 2019, alle diverse strutture che, prima della menzionata riorganizzazione, si occupavano del contenzioso con sistemi di monitoraggio non uniformi. Deriva da ciò la parziale attendibilità della ricognizione operata per il passato.

⁹⁰ Il dato comprende il contenzioso dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli relativo alle aree di entrata di sua competenza: Dogane, Accise, Giochi e Tabacchi.

⁹¹ Le procedure e gli esiti del contenzioso consentono di valutare la sostenibilità in giudizio e, di riflesso, misurano anche il tasso di legittimità e di efficacia degli atti emessi (questi ultimi dipendono sia dalla capacità di difendersi in giudizio mediante condotte processuali accorte e puntuali, sia dalla intrinseca idoneità degli atti a superare il vaglio giudiziale di legittimità). Alla luce di tali informazioni, l'Amministrazione finanziaria è in condizione di indirizzare in senso maggiormente proficuo l'azione di controllo ed è importante, quindi, che si sia dotata di un sistema in grado di raccogliere, classificare e valutare i dati del contenzioso.

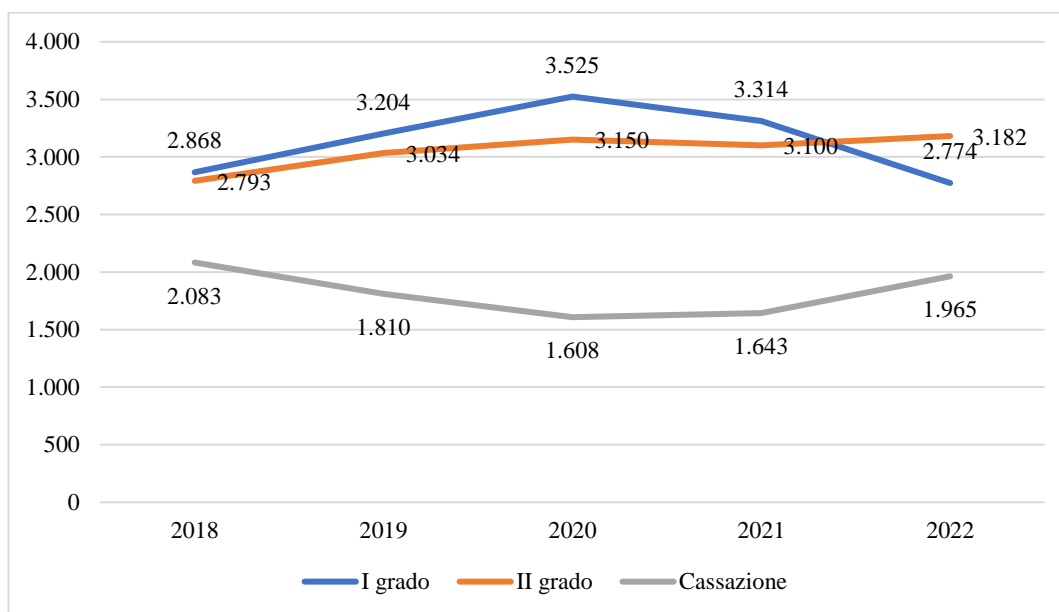
⁹² Inoltre, al fine di individuare eventuali gestioni anomale da parte degli uffici, si è provveduto, nel 2022, ad avviare un sistema di valutazione del rischio nella gestione del contenzioso, per ciascun ufficio locale e per ciascuna direzione territoriale, basato su un algoritmo che assegna un punteggio di rischio tenendo in conto sette diversi fattori, parametrati ai dati nazionali del contenzioso e a quelli del singolo contesto territoriale. L'analisi del rischio è condotta centralmente al 30/6, al 30/9 e al 31/12 di ciascun anno, e gli esiti sono riportati alle strutture territoriali, che forniscono un *feedback* delle azioni intraprese per mitigare i rischi segnalati.

L'analisi dei dati

Sulla base dei dati trasmessi dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, il grafico che segue dà conto dei ricorsi in carico alla fine degli ultimi cinque anni.

GRAFICO 2.4

RICORSI IN CARICO AL 31/12 – ANNI 2018-2022



Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

In generale, l'andamento del contenzioso tributario nelle tre aree di competenza dell'Agenzia (dogane, accise, monopoli) si mantiene, come numero complessivo, relativamente costante (era di circa 7.700 il carico pendente a fine 2018, poco più di 8.000 nel 2021; risulta di circa 7.900 quello a fine 2022). Si evidenzia, tuttavia, una tendenza crescente dei ricorsi pendenti in Cassazione, mentre si riduce il numero di quelli pendenti in primo grado di giudizio, invertendo la tendenza manifestatasi dal 2018 al 2020. Si ricorda come l'andamento risenta, comunque, della sospensione dei termini processuali avvenuta nel 2020 a causa dell'emergenza pandemica e il rinvio a nuovo ruolo di molte cause nel corso del 2020 e del primo semestre 2021.

La tavola seguente reca la ripartizione "per area di competenza" dei ricorsi in carico al 31 dicembre (anni 2018-2022).

TAVOLA 2.62

RICORSI IN CARICO A FINE PERIODO PER SETTORI, ANNI 2018-2022

Aree dei tributi di competenza dell'agenzia	2018	2019	2020	2021	2022
Dogane	2.841	2.073	1.984	1.727	1.756
Accise	2.654	2.669	2.676	2.631	2.547
Giochi	2.228	3.284	3.601	3.672	3.597
Tabacchi	21	22	22	27	21
Totale	7.744	8.048	8.283	8.057	7.921

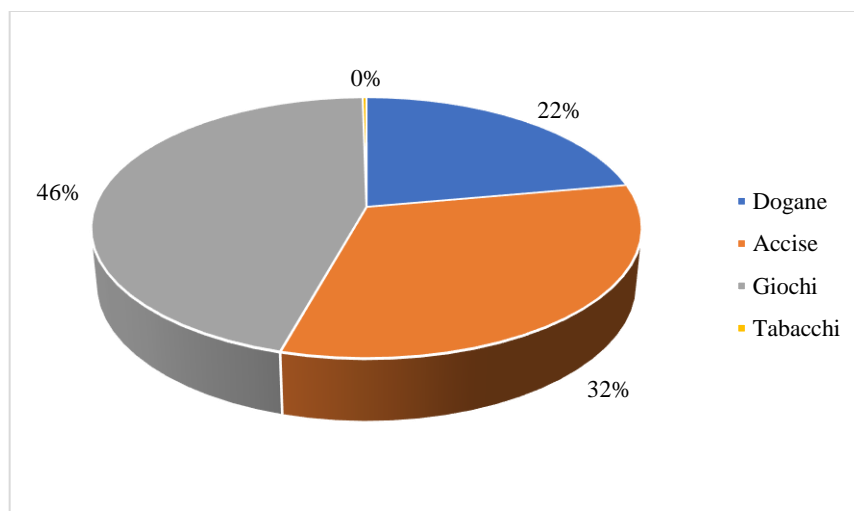
Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nel periodo considerato diminuisce il numero di ricorsi attinenti al settore delle dogane, risulta stabile quello delle accise e costante nell'ultimo triennio, sebbene in crescita quello afferente ai giochi.

Permane esiguo il contenzioso relativo al settore dei tabacchi, mentre si conferma di poco inferiore al 50 per cento (così come risultava nel 2021) il carico di ricorsi in materia di giochi.

GRAFICO 2.5

RICORSI IN CARICO AL 31/12/2022 PER AREA DI COMPETENZA

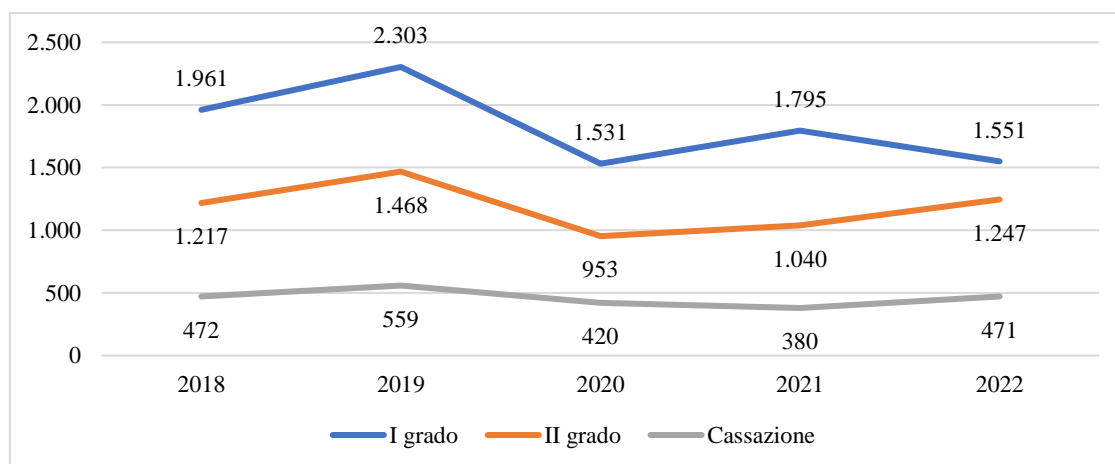


Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Continua a crescere, con l'esclusione del primo grado di giudizio, che cala del 13 per cento, il numero di nuovi ricorsi depositati nell'ultimo anno, dopo la caduta determinata dalle misure di contrasto alla pandemia da Covid-19. Il numero totale dei ricorsi pervenuti, pari a 3.259, è leggermente superiore (2,0 per cento) a quello dell'anno precedente, ma pur sempre lontano dal picco di 4.330 ricorsi, fatto registrare nel 2019.

GRAFICO 2.6

NUMERO DI NUOVI RICORSI DEPOSITATI PER GRADO DI GIUDIZIO: ANNI 2018-2022



Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

È stabile, rispetto al 2021, il numero di sentenze emesse (circa 3.400), sebbene risultino in aumento quelle relative ai primi due gradi di giudizio. Essendo il numero di sentenze pronunciate leggermente superiore al numero di nuovi ricorsi pervenuti, il carico al 31 dicembre 2022, come evidenziato dalla tavola 2.63, risulta lievemente diminuito (circa 130 ricorsi in meno).

TAVOLA 2.63

SENTENZE DEPOSITATE PER GRADO DI GIUDIZIO: ANNI 2018 - 2022

Anni	I grado	II grado	Cassazione	Totale
2018	2.105	945	79	3.129
2019	1.967	1.227	832	4.026
2020	1.210	837	622	2.669
2021	2.006	1.090	345	3.441
2022	2.091	1.165	149	3.405

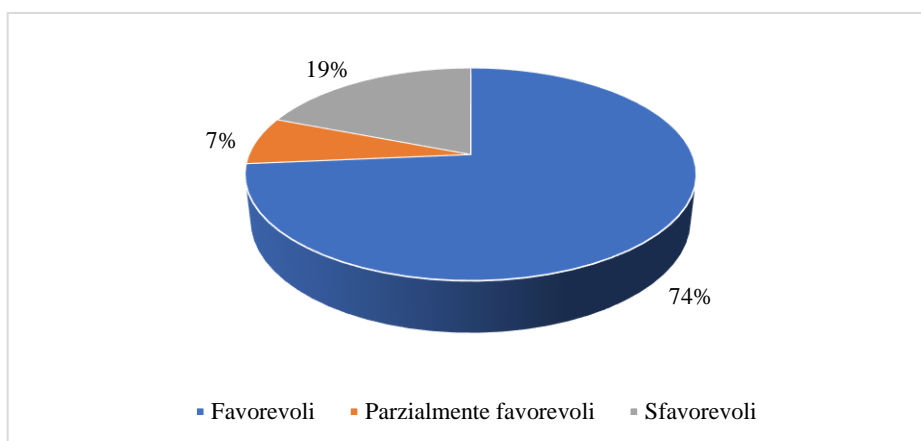
Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

L'analisi si completa valutando l'esito delle sentenze emesse, laddove l'indice di vittoria (o di positività)⁹³ è calcolato rapportando il numero delle pronunce favorevoli in tutto o in parte all'Agenzia, depositate nel 2022, al totale delle pronunce depositate nel medesimo anno.

La percentuale di sentenze favorevoli o parzialmente favorevoli all'Amministrazione (pari all'81 per cento) si presenta in linea con quella dell'anno precedente, confermando la crescita fatta registrare nel periodo considerato rispetto all'anno iniziale (il 2018), in cui si era assestata intorno al 75 per cento.

GRAFICO 2.7

ESITO DELLE SENTENZE EMESSE NEL CORSO DELL'ANNO 2022



Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Dai dati forniti dall'Agenzia in merito all'indice di positività per settore, si rileva una notevole disomogeneità: a fronte di un valore medio pari all'81 per cento, tale indicatore segna il minimo del 63 per cento nel settore delle Dogane e il massimo del 94 per cento nell'area dei Giochi⁹⁴.

Un ulteriore grado di informazione si può dedurre dalle successive tre tavole che illustrano i risultati del contenzioso, oltre che in termini numerici, anche in quelli di valore, per le tre differenti tipologie di tributo (Dogane, Accise e Monopoli).

⁹³Tale indice (detto anche a quantità) è calcolato sul numero di sentenze, mentre nel prosieguo del paragrafo, quando si illustreranno gli esiti finanziari del contenzioso, si farà riferimento all'indice di positività per valore.

⁹⁴Per l'area delle Accise l'indice di vittoria è pari al 72 per cento, per quella dei Tabacchi all'86 per cento.

TAVOLA 2.64

LO STATO DEL CONTENZIOSO NEL SETTORE DELLE DOGANE
PERIODO 2020- 2022

DOGANE		2020			2021			2022		
		I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Numero di ricorsi notificati		361			302			355		
Numero di ricorsi depositati in giudizio*		361	376	168	292	216	127	355	220	119
Numero di ricorsi in carico al 31/12		563	854	567	499	658	570	522	588	646
Numero sentenze pronunciate	tot.	262	340	392	356	412	124	332	290	43
di cui:	<i>favorevoli</i>	139	178	245	202	218	33	153	151	20
	<i>parzialmente favorevoli</i>	18	11	9	26	11	1	29	29	2
	<i>sfavorevoli</i>	73	101	109	100	125	15	123	83	15
Valore in euro delle sentenze pronunciate		148.394	69.048	123.375	121.368	209.552	12.660	101.179	202.669	45.284
di cui:	<i>favorevoli</i>	126.071	37.146	53.331	94.950	139.698	9.806	36.082	155.068	31.542
	<i>parzialmente favorevoli</i>	6.541	11.076	4.498	6.077	32.593	498	9.117	33.501	7.875
	<i>sfavorevoli</i>	15.782	20.826	65.546	20.341	37.262	2.356	55.980	14.100	5.867

* pari ai ricorsi notificati al netto dei definiti per effetto della mediazione. Nel totale sono conteggiate anche le pronunce di cessata materia del contendere e altri esiti non favorevoli ad alcuna delle parti.

** importi in migliaia di euro

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nonostante il minor numero di sentenze emesse (665 contro 892), il loro valore monetario è rimasto pressoché lo stesso (circa 350 milioni), per un importo medio a sentenza di 525 mila euro (rispettivamente di 305 mila, 699 mila e 1,05 milioni, nei tre gradi di giudizio).

L'indice di vittoria⁹⁵ "numerico" per il "settore dei dazi doganali e dell'IVA all'importazione" è pari al 55 per cento in primo grado (in diminuzione di nove punti percentuali rispetto al 2021), del 62 per cento nel secondo grado di giudizio (era del 55 per cento l'anno precedente), mentre in Cassazione aumenta la quota di sentenze favorevoli o parzialmente favorevoli, che passano dal 27 per cento al 51 per cento. Anche in termini di valore la quota di sentenze favorevoli all'Amministrazione in primo grado (45 per cento) è di gran lunga più bassa rispetto agli altri due gradi di giudizio (93 per cento in secondo grado, 87 per cento in Cassazione) laddove, nel 2021, in tutti e tre i gradi di giudizio era di poco superiore all'80 per cento.

Decisamente più omogenei (circa il 67 per cento in tutti e tre i gradi di giudizio) i risultati del contenzioso nel "settore delle accise e dell'IVA sui prodotti petroliferi", sebbene risulti in diminuzione rispetto all'anno precedente nel secondo grado di giudizio, in cui la percentuale di sentenze favorevoli all'Amministrazione era del 77 per cento, rimanendo invece simile al valore dell'anno precedente in primo grado e in Cassazione.

A fronte di un numero totale di sentenze molto simile (circa 1.200), il valore monetario delle stesse è di poco superiore (270 milioni rispetto a 247 milioni), delineando un valore medio delle sentenze lavorate pari a 234 mila euro, in aumento di poco meno di 30 mila euro rispetto al 2021.

⁹⁵Rientrano in questa casistica sia le sentenze favorevoli che quelle parzialmente favorevoli all'Amministrazione.

TAVOLA 2.65

LO STATO DEL CONTENZIOSO NEL SETTORE DELLE ACCISE
PERIODO 2020–2022

ACCISE		2020			2021			2022		
		I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Numero di ricorsi notificati		576			671			617		
Numero di ricorsi depositati in giudizio*		573	314	101	666	360	130	612	334	127
Numero di ricorsi in carico al 31/12		1.153	1.022	501	1.108	993	530	1.011	937	599
Numero sentenze pronunciate	tot.	480	313	188	711	389	101	709	390	58
di cui:	<i>favorevoli</i>	332	228	129	465	284	65	424	244	38
	<i>parzialmente favorevoli</i>	22	15	9	25	17	2	46	19	1
	<i>sfavorevoli</i>	84	57	45	170	82	19	175	108	14
Valore in euro delle sentenze pronunciate		107.783	121.731	52.519	161.413	72.339	13.742	152.027	95.745	22.523
di cui:	<i>favorevoli</i>	92.201	91.646	45.736	142.761	43.540	11.590	120.003	66.868	20.992
	<i>parzialmente favorevoli</i>	4.467	7.375	1.723	2.478	6.866	523	6.739	6.167	214
	<i>sfavorevoli</i>	11.116	22.710	5.059	16.175	21.934	1.629	25.285	22.710	1.317

*pari ai ricorsi notificati al netto dei definiti per effetto della mediazione. Nel totale sono conteggiate anche le pronunce di cessata materia del contendere e altri esiti non favorevoli ad alcuna delle parti.

** importi in migliaia di euro

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Infine, osservando i dati del contenzioso nel settore dei Monopoli, si rileva che la componente afferente all'area dei tabacchi è trascurabile, dato che rappresenta appena l'uno per cento del totale delle sentenze. Si riscontrano, nel settore in questione, esiti molto positivi, posto che in tutti e tre i gradi di giudizio, la quota di sentenze favorevoli è superiore al 90 per cento (96 per cento in Cassazione), in miglioramento rispetto all'anno precedente, in cui si aveva una percentuale di sentenze favorevoli all'Amministrazione intorno all'82-83 per cento per le sentenze in primo grado e in Cassazione e del 93 per cento per quelle di secondo grado.

In crescita si mostra il valore monetario delle sentenze emesse, che passa da circa 100 milioni a oltre 400 milioni, pur se a fronte di circa 250 sentenze pronunciate in più, che fanno aumentare il valore medio delle stesse da 73 mila euro a 264 mila. Più che positivi sono i relativi esiti: intorno al 97 per cento nel primo grado di giudizio e al 92 per cento in Cassazione, intorno al 78 per cento nel secondo grado (nel 2021 le sentenze favorevoli rappresentavano l'84 per cento di quelle pronunciate nel primo grado di giudizio e più del 97 per cento nei successivi gradi).

TAVOLA 2.66

LO STATO DEL CONTENZIOSO NEL SETTORE DEI MONOPOLI
PERIODO 2020 – 2022

MONOPOLI		2020			2021			2022		
		I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Numero di ricorsi notificati		599			837			585		
Numero di ricorsi depositati in giudizio		597	263	151	837	464	123	584	693	225
Numero di ricorsi in carico al 31/12		1.809	1.274	540	1.707	1.449	543	1.241	1.657	720
Numero sentenze pronunciate	tot.	468	184	42	939	289	120	1.050	485	48
di cui:	<i>numero vittorie</i>	367	143	29	743	254	68	887	400	41
	<i>vittorie parziali</i>	6	9	5	38	15	30	66	37	5
	<i>numero soccombenze</i>	62	15	8	114	8	1	65	28	1
Esiti finanziari sentenze pronunciate	tot.	34.670	17.017	1.382	80.621	14.577	3.846	355.386	60.782	1.746
di cui:	<i>vittorie</i>	20.781	6.416	1.172	66.317	13.560	2.370	333.299	42.868	1.426
	<i>vittorie parziali</i>	298	393	30	1.478	589	1.470	10.137	4.688	182
	<i>soccombenze</i>	13.591	10.208	180	12.827	427	6	11.950	13.226	138

** importi in migliaia di euro

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

2.3. I controlli della Guardia di finanza

L'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza nel quinquennio 2018-2022 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA è riassunta nella tavola che segue.

TAVOLA 2.67

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

	2018	2019	2020	2021	2022
Verifiche e controlli	106.798	107.426	42.692	41.047	55.683*
Controlli strumentali	520.879	527.727	322.112	324.292	368.727

* Trattasi del numero complessivo delle attività ispettive di polizia tributaria di iniziativa svolte dalla Guardia di finanza nel corso del 2022.

Fonte: Guardia di finanza

Dopo la drastica riduzione del biennio 2020-2021, determinata dall'emergenza sanitaria indotta dall'epidemia da Covid-19, l'attività si è caratterizzata per una ripresa del numero delle "verifiche e controlli" passato da 41.047 nel 2021 a 55.683 nel 2022 (+35,7 per cento).

Anche il numero dei "controlli strumentali" ha fatto registrare un incremento, passando da 324.292 a 368.727 (+13,7 per cento).

I risultati numerici conseguiti nell'anno sono, tuttavia, ancora lontani da quelli conseguiti negli anni anteriori alla pandemia.

Alla ripresa del numero dei controlli fiscali nel 2022 non corrisponde un incremento delle indagini finanziarie completate (5.482 indagini, con una flessione del -3,6 per cento rispetto al 2021). Risulta in flessione rispetto all'anno precedente anche l'ammontare dei maggiori imponibili determinati a seguito di tali indagini (-15,3 per cento rispetto al 2021).

Il numero complessivo di indagini finanziarie attivate dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia delle entrate⁹⁶ continua ad essere contenuto rispetto alla rilevanza dei fenomeni evasivi esistenti nel Paese e alla potenziale proficuità che tali indagini comportano.

TAVOLA 2.68

INDAGINI FINANZIARIE SVOLTE DALLA GUARDIA DI FINANZA

Anno	Numero Indagini finanziarie completate	Maggiori imponibili determinati (in milioni)
2016	4.489	6.837
2017	4.324	6.849
2018	5.384	7.259
2019	5.925	7.884
2020	3.538	4.624
2021	5.686	7.858
2022	5.482	6.654

Fonte: Guardia di finanza

In ordine alla proficuità (potenziale) delle attività di controllo svolte dal Corpo, nel settore delle imposte dirette e dell'IVA, nella tavola che segue si riportano gli esiti finanziari più direttamente misurabili⁹⁷. Dai dati del 2022 emerge, in linea con l'incremento numerico dei prodotti realizzati, una sensibile maggior proficuità dei controlli svolti rispetto all'anno precedente. L'incremento riguarda tutte le aree: nel settore dell'imposizione diretta si è passati da

⁹⁶ Per l'Agenzia delle entrate si veda il precedente punto 2.1.9.

⁹⁷ L'attività di controllo svolta dalla Guardia di finanza consta di funzioni svolte per individuare una maggiore base imponibile accertabile e riguarda l'esecuzione di verifiche sostanziali e controlli ispettivi, aventi ad oggetto le imposte dirette e l'IVA.

42.458,1 milioni di euro nel 2021 a 51.256,1 milioni nel 2022 (+20,7 per cento), nel settore delle ritenute da 308,4 nel 2021 a 928,6 milioni (+201,1 per cento) e nel settore dell'IVA da 3.800,6 milioni nel 2021 a 5.768,1 milioni nel 2022 (+51,8 per cento).

TAVOLA 2.69

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA - VERIFICHE E CONTROLLI

ESITI FINANZIARI

(in milioni)

Anno	Imposte dirette*	Ritenute	IVA **
2017	62.216,3	366,0	7.643,2
2018	62.842,9	341,6	5.219,5
2019	62.768,9	286,0	5.301,0
2020	37.821,7	192,7	3.483,1
2021	42.458,1	308,4	3.800,6
2022	51.256,1	928,6	5.768,1

* Maggiori componenti reddituali

** Maggiore imposta

Fonte: Guardia di finanza

Allo scopo di analizzare più nel dettaglio l'attività svolta, per il 2022 sono stati forniti dalla Guardia di Finanza gli ulteriori dati riportati nella tavola che segue.

TAVOLA 2.70

ALTRI RISULTATI OPERATIVI – ANNO 2022

Evasori totali scoperti	Lavoratori in nero e irregolari scoperti	Indagini di polizia giudiziaria a contrasto dei reati in materia di IVA e imposte dirette	Sequestri preventivi per reati in materia di IVA e imposte dirette	Sequestri di crediti d'imposta inesistenti	Proposte di cessazione della partita IVA e di cancellazione dalla banca dati
n. 6.270	n. 31.164	n. 12.122	€ 2,43 miliardi	€ 2,39 miliardi	1667**

**Trattasi di proposte di cessazione avanzate sia all'esito di attività di polizia tributaria di iniziativa, sia all'esito di attività di polizia giudiziaria nei confronti di soggetti economici coinvolti in meccanismi fraudolenti e privi dei requisiti soggettivi e oggettivi ex D.P.R. n. 633/72.

Fonte: Guardia di finanza

Relativamente al contrabbando di tabacchi, nell'anno 2022 emerge una sensibile crescita del quantitativo di tabacchi lavorati esteri (TLE) sequestrati, il cui ammontare è passato da 383.417 kg nel 2021 a 449.595 kg nel 2022.

TAVOLA 2.71

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – SEQUESTRO TABACCHI LAVORATI

	2018	2019	2020	2021	2022
TLE sequestrati Kg	267.600	201.669	345.880	383.417	449.595
di cui contraffatti	21.581	25.766	n.d.	n.d.	29.112
di cui Cheap white	118.876	97.710	95.290	88.273	14.540

Fonte: Guardia di finanza

In merito al contrasto delle attività di contraffazione, i risultati operativi del 2022 mettono in evidenza una crescita del numero degli interventi, passati da 11.700 del 2021 a 12.090 nel 2022 (+3,3 per cento), a fronte di una diminuzione del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da 6.369 nel 2021 a 4.356 nel 2022 (-31,6 per cento). In relativa flessione anche il numero di prodotti contraffatti sequestrati, passato da 482,9 milioni nel 2021 a 279,7 milioni nel 2022 (-42,1 per cento).

TAVOLA 2.72

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Interventi	11.227	13.325	5.119	11.700	12.090
Persone denunciate all'A.G.	7.291	6.271	2.268	6.369	4.356
Prodotti sequestrati	311.195.359	290.730.526	155.978.692	482.854.300	279.725.965
- contraffazione	55.953.048	26.606.434	11.767.184	85.159.403	36.543.163
- pirateria	1.107.274	504.931	1.664.607	149.184	9.438.611
- tutela del "made in Italy"	77.323.637	26.620.002	142.546.901	38.023.757	20.248.355
- sicurezza prodotti	176.811.400	236.999.159		359.521.956	213.495.836
Ripartizione sequestri per macro-categorie					
- Moda	50.200.866	57.928.109	7.364.207	19.774.599	35.178.657
- Elettronica	26.152.242	36.482.142	8.170.890	76.829.129	44.980.559
- altro				-	
Beni di consumo	158.932.605	129.846.881	138.530.435	375.868.052	155.348.677
- Giocattoli	75.909.646	66.473.394	3.476.384	10.382.520	44.218.072
- altro				-	
Risorse umane impiegate (giorni/persona)	164.875	170.830	148.433	169.006	184.531

Fonte: Guardia di finanza

Per una più approfondita disamina dell'attività antifrode della Guardia di finanza, si rinvia al paragrafo 3.5.1, mentre per l'attività di rilevazione dei reati tributari svolta dal Corpo si veda il paragrafo 3.9.

2.4. L'attività di Agenzia entrate-Riscossione

Premessa

Dopo l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e dalle conseguenti misure straordinarie adottate dal Governo che, a decorrere dall'8 marzo 2020 e fino al 31 agosto 2021, ha determinato la sospensione delle procedure di riscossione, dal settembre 2021 l'Agenzia ha potuto riprendere la propria ordinaria attività.

2.4.1. I carichi affidati

L'importo complessivo dei carichi affidati all'Agenzia entrate-Riscossione nel 2022 dagli enti creditori (committenti) registra un incremento rispetto alla media del precedente triennio (+13,9 per cento). In particolare, rispetto al 2021 aumentano del 15,4 per cento i ruoli formati dall'Agenzia delle entrate, che costituiscono il 63 per cento dell'intero ammontare affidato.

Anche le altre tipologie di ruoli registrano un incremento ad eccezione delle categorie residuali degli altri enti statali e non statali. In particolare, aumentano quelli relativi a crediti previdenziali formati dall'INPS che sono passati da 8.017 milioni di euro nel 2021 a 15.492 milioni nel 2022, con una crescita del 93,2 per cento (l'importo affidato risulta crescente anche rispetto a quello degli anni antecedenti l'emergenza epidemiologica a fronte di un numero inferiore di Avvisi di addebito). Si incrementano anche quelli formati dall'Agenzia delle dogane (+7,3 per cento), sebbene non raggiungano la media dell'ultimo triennio (per 8,5 punti percentuali) e quelli delle Casse di previdenza (+147,3 per cento). Valori positivi fanno registrare anche i ruoli previdenziali dell'INAIL (+60,1 per cento), dei Comuni e delle Regioni (rispettivamente +16,1 e 53,2 per cento).

TAVOLA 2.73

RIPARTIZIONE DEI CARICHI AFFIDATI PER ENTE CREDITORE*

(in milioni)

	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2021 (%)	2022 per creditore (%)
Ruoli erariali - Ag. Entrate	54.784	57.320	46.691	41.746	48.169	15,4	63,0
Ruoli erariali - Ag. Dogane	527	983	489	585	627	7,3	0,8
Ruoli altri enti statali	3.882	5.033	5.960	5.152	4.711	-8,6	6,2
Ruoli previdenziali (Inps)	13.333	12.559	1.242	8.017	15.492	93,2	20,3
Ruoli previdenziali (Inail)	869	405	674	686	1.098	60,1	1,4
Comuni	1.886	2.598	2.127	2.605	3.024	16,1	4,0
Regioni	1.223	1.105	1.097	1.117	1.711	53,2	2,2
Casse di Previdenza	336	445	212	297	733	147,3	1,0
Ordini Professionali	9	10	7	7	7	6,8	0,0
Consorzi	90	76	65	57	100	76,2	0,1
Ruoli altri enti non statali	717	852	600	753	651	-13,6	0,9
Totale	77.654	81.387	59.164	61.021	76.504	25,4	100,0

* Il dato rappresentato rileva l'importo affidato in riscossione, senza ricomprendere gli eventuali oneri accessori (interessi di dilazione e/o compensi) e comprendendo i soli soggetti intestatari, per evitare le duplicazioni di importo in caso di coobbligazione. Nell'ambito della ripartizione tra Enti Impositori l'ex Agenzia del Territorio è stata ricompresa nel perimetro dell'Agenzia delle entrate. I dati sono aggiornati al 31/12/2022 e distinti per data consegna ruolo così come definita dal d.m. n. 321/1999. Sono ricompresi i carichi affidati in Sicilia a partire dal 1° ottobre 2021 e risultati pari a 6.270 milioni nel 2022.

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

TAVOLA 2.74

RIPARTIZIONE DEI CARICHI DELLA REGIONE SICILIA IV TRIM 2021-2022

Di cui: Sicilia dal 1° ottobre 2021		
Anno	2021	2022
Totale	1.316	6.270
Ruoli erariali - Ag. Entrate	396	3.068
Ruoli erariali - Ag. Dogane	41	83
Ruoli altri enti statali	120	605
Ruoli previdenziali (Inps)	608	1.374
Ruoli previdenziali (Inail)	49	83
Comuni	61	481
Regioni	0	408
Casse di Previdenza	14	83
Ordini Professionali	0	0
Consorzi	1	19
Ruoli altri enti non statali	25	66

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

La reiterata cancellazione automatica dei crediti

Con riferimento ai carichi dei ruoli, va tenuto presente che ripetuti interventi legislativi hanno comportato la cancellazione d'ufficio di un gran numero di partite iscritte.

Con l'art. 1 della legge n. 228 del 2012 è stato stabilito, per la generalità dei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999, l'abbandono delle attività di competenza dell'Agente della riscossione con disapplicazione delle disposizioni concernenti il discarico per inesigibilità previste dagli artt. 19 e 20, del d.lgs. n. 112 del 1999 (comma 528), nonché l'annullamento automatico dei crediti fino a duemila euro iscritti nei ruoli resi esecutivi fino alla stessa data (comma 527).

Più recentemente, con l'art. 4 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, è stato previsto l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

Tale cancellazione delle partite fino a mille euro ha interessato circa 12,5 milioni di contribuenti per un complessivo valore nominale dei crediti di circa 32 miliardi di euro (pari, all'incirca, al 3,5 per cento del valore complessivo del magazzino residuo di ruoli da riscuotere).

Con l'art. 4, comma 4, del d.l. 22 marzo 2021, n. 41, è stato previsto l'annullamento d'ufficio dei "singoli carichi" di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione nel periodo 2000-2010, limitatamente alle persone fisiche e agli altri soggetti con reddito imponibile nel 2019 fino a 30 mila euro⁹⁸.

Una prima sommaria valutazione dell'Agenzia degli effetti del provvedimento del 2021, che non tiene conto dei requisiti soggettivi previsti dalla disposizione, ha fatto stimare in quasi 25 miliardi di euro il valore nominale delle partite cancellate, dei quali oltre 12 miliardi relativi a ruoli INPS. È, pertanto, presumibile che l'effettivo importo delle partite fino a 5.000 euro che hanno formato oggetto di cancellazione si aggiri intorno ai 20 miliardi di euro.

Da ultimo, con l'art. 1, comma 222, della legge n. 197/2022 (LB 2023) è stato previsto l'annullamento automatico.

Per quanto riguarda gli enti diversi dalle amministrazioni statali il comma 227 dell'articolo 1, prevede che *"Fermo restando quanto disposto dai commi 225, 226 e 228, relativamente ai debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore della presente legge, fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015 dagli enti diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali, l'annullamento automatico di cui al comma 222 opera limitatamente alle somme dovute, alla medesima data, a titolo di interessi per ritardata iscrizione a ruolo, di sanzioni e di interessi di mora di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602; tale annullamento non opera con riferimento al capitale e alle somme maturate alla predetta data a titolo di rimborso delle spese per le procedure esecutive e di notificazione della cartella di pagamento, che restano integralmente dovuti."*

Al comma 229 *"Gli enti creditori di cui al comma 227 possono stabilire di non applicare le disposizioni dello stesso comma 227 e, conseguentemente, quelle del comma 228, con provvedimento adottato da essi entro il 31 gennaio 2023 nelle forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti e comunicato, entro la medesima data, all'agente della riscossione con le modalità che lo stesso agente pubblica nel proprio sito internet entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro lo stesso termine del 31 gennaio 2023, i medesimi enti danno notizia dell'adozione dei predetti provvedimenti mediante pubblicazione nei rispettivi siti internet istituzionali."*

Il susseguirsi dei provvedimenti di cancellazione unilaterale dei crediti iscritti a ruolo si ricollega alle gravi difficoltà in cui si trova da tempo il sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici⁹⁹. A questo proposito va ricordato che con l'art. 16 del disegno di legge recante la delega

⁹⁸ Con riguardo alla formulazione, di contenuto sostanzialmente identico, dei provvedimenti del 2018 e del 2021 la Corte ha avuto modo di manifestare le proprie perplessità, stante il riferimento alle singole partite, che ha comportato la cancellazione di molte partite dovute dal medesimo debitore di importo complessivo ben superiore alle soglie individuate, nonché di partite inferiori alle soglie coesistenti con partite di importo unitario ben superiore per le quali l'azione di riscossione resta dovuta e, nel caso del provvedimento del 2021, perfino la rinuncia alla riscossione di posizioni "vive" in quanto interessate a procedure di rateazione in essere per "rottamazione" e "saldo e stralcio", finendo per accordare un beneficio a un vastissimo numero di soggetti, molti dei quali non colpiti sul piano economico dalla crisi (Cfr. SS.RR. in sede di controllo, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019*, vol. I, tomo I, pag. 124, e deliberazione n. 4/AUD/21, *Memoria sul decreto-legge n. 41/2021*, n. 7, pag. 14 e seg.).

⁹⁹ Per un'analisi della situazione e per l'indicazione di possibili interventi riformatori si veda il Rapporto per il coordinamento della finanza pubblica 2021, *Riflessioni per una riforma della riscossione coattiva*, pag. 139 e segg. e, più recentemente, la deliberazione 23 dicembre 2022, n. 56/2022/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione

al Governo per la riforma fiscale (A.C. 1038) sono previste articolate disposizioni per la riforma dei procedimenti di riscossione. In particolare, si prevede che debba essere incrementata l'efficienza del sistema nazionale della riscossione e che lo stesso debba essere semplificato, orientandone l'attività ai principi di efficacia, economicità e imparzialità e verso obiettivi di risultato piuttosto che di esecuzione del processo. Le nuove disposizioni prevedono, tra l'altro, il discarico automatico al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello dell'affidamento delle quote non rimosse con possibilità per l'ente creditore di riaffidare in riscossione le somme discaricate, qualora emergano nuovi e significativi elementi reddituali o patrimoniali.

Limitate, peraltro, sembrano essere le misure volte alla rimozione degli ostacoli giuridici previsti nelle procedure coattive che, come segnalato dalla Corte, costituiscono uno degli aspetti di maggiore debolezza del sistema¹⁰⁰.

2.4.2. I carichi riscossi

I carichi riscossi nel 2022 ammontano complessivamente a 10.833 milioni di euro. Nella tavola seguente sono riportate le riscossioni del periodo 2018-2022 distintamente per ente impositore. Al risultato concorrono gli incassi registrati a partire dal 1° ottobre 2021 su ruoli emessi negli ambiti provinciali della Sicilia a seguito del subentro, a decorrere dalla medesima data, di Agenzia delle entrate-Riscossione a Riscossione Sicilia Spa nell'attività di riscossione su tale territorio.

Il 53,6 per cento delle entrate realizzate nel 2022 riguarda ruoli formati dall'Agenzia delle entrate, il 13,5 per cento ruoli degli enti previdenziali e il 5,6 per cento afferisce a ruoli di regioni e comuni.

Va, comunque, segnalato che i volumi di recupero dei crediti comunali, dopo la drastica contrazione del 2020, si presentano in ripresa già dal 2021 e nel 2022 passano da 339,4 del 2021 a 702,2 (tuttavia si fa presente che dal 1° ottobre 2021 sono ricompresi i carichi affidati nelle province della Regione Siciliana).

In generale, nel 2022 si è registrata la ripresa delle riscossioni dopo la flessione registrata negli anni 2020-2021 a seguito dei provvedimenti legislativi emanati durante l'emergenza epidemiologica che avevano disposto la sospensione dell'attività di notifica e delle azioni di recupero dall'8 marzo 2020 al 31 agosto 2021.

Nella tavola seguente sono riportate le riscossioni del periodo 2018-2022 distintamente per tipologia di ente impositore.

TAVOLA 2.75

RISCOSSIONI PER ENTE CREDITORE - ANNI 2018-2022*

(in milioni)

LA RISCOSSIONE A MEZZO RUOLI PER ENTI CREDITORI										
	Anno di riscossione					Variazione vs anno precedente				Quota per creditore
	2018	2019	2020	2021	2022	2019/2018	2020/2019	2021/2020	2022/2021	
Ruoli erariali - Ag. Entrate	5.200,6	4.786,6	3.111,8	3.857,7	5.801,7	-8,0%	-35,0%	24,0%	50,4%	53,6%
Ruoli erariali - Ag. Dogane	71,9	66,3	27,9	57,2	66,6	-7,9%	-57,8%	104,8%	16,5%	0,6%
Ruoli altri enti statali	330,8	320,8	201,7	197,3	424,2	-3,0%	-37,1%	-2,2%	115,0%	3,9%
Ruoli previdenziali (INPS)	3.059,9	3.381,3	2.015,9	2.045,4	2.810,4	10,5%	-40,4%	1,5%	37,4%	25,9%

delle amministrazioni dello Stato concernente la riforma della riscossione per effetto del d.l. n. 193/2016 e della legge n. 234/2021.

¹⁰⁰ Ci si riferisce, ad esempio, alla preclusione al pignoramento dell'abitazione principale; alla preclusione alla vendita coattiva immobiliare per i beni di valore inferiore a 120 mila euro ancorché essa possa essere economica comportando un realizzo superiore alle spese di procedura; all'obbligo di preventiva iscrizione ipotecaria con decorso di almeno 6 mesi prima della vendita immobiliare; alla assenza di una presunzione rafforzata sulla proprietà dei beni che si trovano presso l'abitazione ove il debitore risiede.

LA RISCOSSIONE A MEZZO RUOLI PER ENTI CREDITORI										
	Anno di riscossione					Variazione vs anno precedente				Quota per creditore
	2018	2019	2020	2021	2022	2019/2018	2020/2019	2021/2020	2022/2021	
Ruoli previdenziali (Inail)	119,2	117,1	66,4	81,1	107,7	-1,7%	-43,4%	22,2%	32,8%	1,0%
Comuni	548,0	512,8	292,7	339,4	702,2	-6,4%	-42,9%	15,9%	106,9%	6,5%
Regioni	388,1	375,5	211,3	164,8	508,4	-3,2%	-43,7%	-22,0%	208,5%	4,7%
Casse di Previdenza	134,6	130,2	84,5	87,0	166,2	-3,3%	-35,1%	3,1%	91,1%	1,5%
Ordini Professionali	7,0	6,6	3,7	3,1	8,3	-5,5%	-43,6%	-16,6%	166,5%	0,1%
Consorzi	56,5	50,5	23,7	21,9	60,8	-10,6%	-53,2%	-7,2%	177,7%	0,6%
Ruoli altri enti non statali	92,2	115,2	73,6	100,0	176,4	24,9%	-36,1%	35,9%	76,4%	1,6%
Totale	10.008,7	9.862,9	6.113,3	6.955,0	10.832,9	-1,5%	-38,0%	13,8%	55,8%	100,0%

*Nell'importo sono ricomprese le riscossioni conseguite sui carichi affidati nelle province della Regione Sicilia a partire dal 1° ottobre 2021.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Le riscossioni sui carichi affidati nelle provincie della Sicilia, a partire dal 1° ottobre 2021 sono le seguenti:

TAVOLA 2.76

Di cui: Sicilia dal 1° ottobre 2021		
	2021	2022
Totale	210,8	697,8
Ruoli erariali - Ag. Entrate	110,2	315,3
Ruoli erariali - Ag. Dogane	0,2	2,0
Ruoli altri enti statali	3,4	21,6
Ruoli previdenziali (Inps)	75,1	204,6
Ruoli previdenziali (Inail)	3,1	8,5
Comuni	12,1	52,7
Regioni	0,8	72,2
Casse di Previdenza	3,5	10,0
Ordini Professionali	0,1	0,4
Consorzi	0,4	3,6
Ruoli altri enti non statali	2,0	6,8

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Le definizioni agevolate

Va tenuto presente come l'attività di riscossione dei carichi affidati all'Agenzia entrate-Riscossione sia stata caratterizzata negli ultimi anni, oltre che dai già ricordati provvedimenti di "annullamento" dei crediti, anche dalle coesistenti ripetute possibilità offerte dal legislatore di definire in termini agevolati i debiti iscritti a ruolo (cc.dd. *rottamazioni delle cartelle e saldo e stralcio*).

Le disposizioni disciplinanti le molteplici forme di definizione, le cui scadenze sono state ripetutamente prorogate nel corso degli anni, anche dopo l'insorgere dell'emergenza indotta dall'epidemia da Covid-19, hanno determinato un quadro normativo di grande complessità¹⁰¹.

¹⁰¹ L'art. 6 del d.l. n. 193 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 225 del 2016, ha introdotto la possibilità per i contribuenti di definire in misura agevolata (c.d. "Rottamazione") i propri debiti derivanti da ruoli affidati per la riscossione a tutto il 31 dicembre 2016.

Il d.l. n. 148 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017 n. 172, nel riproporre la misura con la c.d. "Rottamazione-bis", ha previsto:

I contribuenti che hanno presentato istanza sono stati, rispettivamente, 1.477.767 per la prima “Rottamazione”, 813.557 per la “Rottamazione-bis”, 1.434.991 per la “Rottamazione-ter” e 385.177 per il “Saldo e stralcio”.

Da ultimo si ricorda che nell’esercizio 2023 è stata prevista la possibilità di presentare la domanda di adesione alla rottamazione *quater* fino al 30 giugno 2023 (art. 4, co 1 del d.l. 51/2023).

Rinviando alle ulteriori considerazioni svolte sull’argomento nelle relazioni sul Rendiconto generale dello Stato 2019-2021, nelle tavole che seguono si riportano i dati finanziari aggiornati delle tre “Rottamazioni” e del “Saldo e stralcio”.

- la riapertura della definizione agevolata dei carichi affidati negli anni dal 2000 al 2016, purché non già ricompresi in dichiarazioni di adesione presentate ai sensi dell’art. 6 del d.l. n. 193/2016;
- la possibilità di presentare la definizione agevolata dei carichi, affidati dal 2000 al 2016 e compresi in piani di dilazione in essere alla data del 24 ottobre 2016, per i quali il debitore non fosse stato ammesso alla precedente definizione agevolata prevista dall’art. 6 del d.l. n. 193 del 2016 a causa del mancato pagamento di tutte le rate, dei relativi piani di rateizzazione ex art. 19 del d.P.R. n. 602/1973, scadute fino al 31 dicembre 2016;
- l’estensione della facoltà di definizione agevolata ai carichi affidati dal 1° gennaio al 30 settembre 2017.

Successivamente, con il d.l. n. 119/2018, convertito dalla legge n. 136/2018, è intervenuta la c.d. “Rottamazione-ter”- che ha previsto la riapertura della possibilità di definire in via agevolata i debiti già ricompresi nell’ambito applicativo delle precedenti misure (cioè i carichi affidati all’Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 settembre 2017), secondo scadenze di pagamento più dilazionate nel tempo ed estendendo la possibilità anche ai carichi affidati dal 1° ottobre 2017 al 31 dicembre 2017.

Con riferimento alla “Rottamazione-bis” (art. 1 del d.l. n. 148/2017), il d.l. n. 119/2018 ha previsto il differimento al 7 dicembre 2018 del termine di pagamento delle rate scadenti nei mesi di luglio, settembre ed ottobre 2018 e per quanti, entro tale termine, erano in regola con il pagamento delle predette rate, l’automatico slittamento delle scadenze di pagamento del restante dovuto secondo le tempistiche previste dall’art. 3, comma 21 del d.l. n. 119/2018 (c.d. Rottamazione-ter) ovvero in dieci rate con scadenza il 31 luglio e il 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2019 (facendo, di fatto, venire meno le rate che il precedente d.l. n. 148/2017 fissava al 30 novembre 2018 e al 28 febbraio 2019).

Il d.l. n. 135/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12/2019 (c.d. decreto semplificazioni), è nuovamente intervenuto sull’impianto della c.d. “Rottamazione-ter” consentendone l’adesione, previa presentazione di apposita dichiarazione, anche a coloro che non avevano corrisposto, entro il 7 dicembre 2018, le somme dovute per le rate di luglio, settembre ed ottobre della “Rottamazione-bis”.

Allo scopo di agevolare le persone fisiche debentrici che versano in gravi e comprovate situazioni di difficoltà economica, con la legge n. 145/2018 è stato introdotto il c.d. “Saldo e stralcio”, che consente di estinguere i debiti per omesso versamento di imposte dichiarate iscritti nei ruoli affidati all’Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 con il pagamento in misura ridotta del capitale e degli interessi di ritardata iscrizione a ruolo.

A sua volta il d.l. n. 34/2019 (c.d. decreto “Crescita”), convertito con modificazioni dalla legge n. 58/2019, ha riaperto i termini per aderire alla “Rottamazione-ter” e al “Saldo e stralcio”, spostandone la scadenza dal 30 aprile 2019 al 31 luglio 2019. Termini ulteriormente prorogati al 30 novembre 2019 dal d.l. n. 124/2019 e al 10 dicembre 2020 dal d.l. n. 34/2020.

Dopo l’insorgere della situazione di emergenza economico-sanitaria, sono intervenuti vari provvedimenti di differimento. In particolare, l’art. 4, comma 1, lett. b, del d.l. n. 41 del 2021 (c.d. “Decreto Sostegni”) ha fissato nuovi termini entro i quali poter effettuare il pagamento delle rate 2020 non ancora versate e di quelle dovute per il 2021 per mantenere i benefici della misura agevolativa.

Va, inoltre, tenuto presente che i soggetti decaduti dalla “Rottamazione-ter” per mancato, insufficiente o tardivo versamento delle somme scadute nel 2019, i quali non possono beneficiare del nuovo termine previsto per il pagamento delle rate in scadenza nel 2020, per effetto delle nuove previsioni introdotte dal d.l. n. 34/2020 (“Decreto Rilancio”) possono richiedere la rateizzazione delle somme ancora dovute ai sensi dell’art. 19, d.P.R. n. 602 del 1973.

Analoga possibilità è stata estesa con il d.l. n. 137/2020 “Decreto Ristori” per i debiti oggetto delle precedenti rottamazioni (“Rottamazione” e “Rottamazione-bis”) esclusi dall’agevolazione per mancato pagamento delle rate.

Con l’art. 10-quinquies del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, è stata disposta la rimessione in termini relativamente alla Rottamazione-ter e al Saldo e stralcio. Con tale norma è stato previsto che il pagamento delle somme ancora dovute si considera tempestivo e non determina l’inefficacia delle definizioni se avviene integralmente: entro il 30 aprile 2022, per le rate in scadenza nel 2020; entro il 31 luglio 2022, per le rate in scadenza nel 2021; entro il 30 novembre 2022, per le rate in scadenza nel 2022. È anche tollerata una tardività massima di cinque giorni (art. 3, comma 14-bis del d.l. n. 119/2018).

Da ultimo l’articolo 1 comma 232 della LB 2023 ha introdotto la c.d. “Rottamazione quater”.

TAVOLA 2.77

ROTTAMAZIONE CARTELLE D.L. 193/2016⁽¹⁾

(in milioni)

	lordo ⁽²⁾	di cui: sanzioni	di cui: interessi ⁽³⁾	di cui: compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Riscosso nei termini ⁽⁶⁾	di cui interessi di dilazione per opzione pagamento rateale	Omesso versamento ⁽⁷⁾
fino al 2000	436	75	177	16	168	81	1	88
2001	406	41	184	13	168	84	1	85
2002	454	64	189	15	186	68	1	119
2003	243	42	97	9	96	63	0	33
2004	371	54	145	13	158	80	1	79
2005	393	75	137	15	165	86	1	80
2006	856	149	295	30	383	197	2	188
2007	780	141	236	41	362	190	2	174
2008	909	152	241	57	460	239	3	224
2009	1.128	225	263	96	545	263	3	285
2010	1.566	331	321	133	781	391	5	395
2011	1.915	439	300	159	1.016	466	6	556
2012	2.309	556	245	189	1.319	609	7	718
2013	3.095	819	269	228	1.780	835	10	955
2014	4.143	976	313	299	2.554	1.170	15	1.398
2015	5.177	1.397	278	369	3.133	1.424	18	1.726
2016	6.434	1.899	171	323	4.041	1.888	24	2.177
2017	654	175	1	21	457	233	3	227
2018								
Totale	31.268	7.610	3.862	2.025	17.772	8.369	103	9.505

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti che hanno presentato istanza è di 1.477.767. Il numero non può essere scomposto per anno di consegna del ruolo in quanto ciascun contribuente può aver presentato una istanza riferita a più annualità.

⁽²⁾ Importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) per i quali il contribuente ha presentato entro il 21 aprile 2017 richiesta di adesione al netto dell'importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) esclusi dal perimetro applicativo della Definizione Agevolata ai sensi del comma 10 (es. risorse proprie europee, sanzioni per violazioni di natura non tributaria/previdenziale, ec..) o ai sensi del comma 8 (piani di rateazione con pagamenti non allineati al 31 dicembre 2017).

⁽³⁾ Importo degli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1 del d.P.R. n. 602/1973, delle somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1 del d.lgs. n. 46/1999 (cosiddette "sanzioni civili", accessorie ai crediti di natura previdenziale) oltre che degli interessi di rateazione ex art.21 del d.P.R. n. 602/1973.

⁽⁴⁾ Importo dei compensi (aggio, diritti di notifica e rimborsi spese).

⁽⁵⁾ Importo del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata.

⁽⁶⁾ Importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Definizione Agevolata al 31/12/2018. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza del pagamento rispetto all'importo della prima/unica rata).

⁽⁷⁾ Importo calcolato come differenza tra "introito previsto a seguito di rottamazione" e la somma di "riscosso nei termini" (al netto degli interessi di dilazione per opzione pagamento rateale) e "rate da riscuotere" (al netto degli interessi di dilazione per opzione pagamento rateale).

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.78

ROTTAMAZIONE CARTELLE D.L. 148/2017⁽¹⁾ 102

(in milioni)

	lordo ⁽²⁾	di cui sanzioni	di cui interessi ⁽³⁾	di cui compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Introito rate in scadenza nel 2018 ⁽⁶⁾	Riscosso nell' anno 2018 ⁽⁷⁾	Riscosso nell' anno 2019 prima dell' invio dei piani di ⁽⁸⁾	Riscosso nell' anno 2019 dopo l' invio dei piani di differimento	Riscosso nell' anno 2020	Riscosso nell' anno 2021	Riscosso nell' anno 2022 ⁽⁹⁾	Rate da riscuotere ⁽¹⁰⁾	Omesso versamento ⁽¹¹⁾
fino al 2000	154	31	63	6	55	25	13	1	0	0	0	0	0	39
2001	77	14	32	3	28	13	8	1	0	0	0	0	0	19
2002	103	18	45	4	36	16	10	0	1	0	1	0	0	24
2003	67	12	27	2	26	12	8	1	0	0	0	0	0	16
2004	107	18	42	4	43	19	11	1	1	0	0	0	0	30
2005	138	23	50	5	60	27	17	1	1	1	1	0	0	39
2006	358	58	93	13	194	64	39	2	2	1	2	1	1	147
2007	301	39	96	14	152	65	25	2	2	1	2	1	1	120
2008	313	50	79	20	164	68	38	2	2	1	2	1	1	116
2009	496	111	121	42	222	92	45	4	2	1	2	1	1	166
2010	513	106	110	43	254	110	56	5	4	2	3	2	2	182
2011	624	127	105	52	340	147	73	7	7	3	8	4	4	235
2012	667	128	83	55	401	172	93	9	9	4	11	5	4	266
2013	996	219	102	75	600	256	134	12	15	7	16	10	7	399
2014	1.515	302	136	110	968	409	199	19	22	9	23	15	11	670
2015	1.775	383	124	128	1.140	483	225	20	26	10	26	17	13	802
2016	2.035	443	112	111	1.370	581	264	25	27	11	27	18	13	983
2017	3.858	1.111	114	197	2.438	1.501	792	64	39	16	38	25	18	1.446
2018						0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	14.100	3.192	1.532	885	8.491	4.062	2.050	174	160	67	164	100	78	5.698

(1) Il numero dei contribuenti (813.557) non può essere scomposto per anno di consegna del ruolo in quanto ciascun contribuente può aver presentato una istanza riferita a più annualità.

(2) importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) per i quali il contribuente ha presentato entro il 15 maggio 2018 richiesta di adesione al netto dell'importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) esclusi dal perimetro applicativo della Definizione Agevolata (es. risorse proprie europee, sanzioni per violazioni di natura non tributaria/previdenziale, ecc.).

(3) importo degli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1 del DPR n.602/1973, delle somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1 del d.lgs. n. 46/1999 (cosiddette "sanzioni civili", accessorie ai crediti di natura previdenziale) oltre che degli interessi di rateazione ex art.21 del d.P.R. n. 602/1973.

(4) importo dei compensi (aggio, diritti di notifica e rimborsi spese).

(5) importo del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata.

(6) importo delle rate scadenti nei mesi di luglio, settembre ed ottobre 2018, per le quali il d.l. n. 119/2018 ha previsto il differimento del termine di pagamento al 7 dicembre 2018. Per coloro che entro tale termine hanno corrisposto gli importi dovuti per le predette rate, il medesimo decreto ha previsto lo slittamento delle scadenze di pagamento del restante dovuto secondo le nuove tempistiche previste dall'art. 3, comma 21 del d.l. n. 119/2018 (della c.d. rottamazione-ter), ovvero in dieci rate con scadenza il 31 luglio e il 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2019 (facendo, di fatto, venire meno le rata che il precedente d.l. n. 148/2017 fissava al 30 di novembre 2018 e al 28 febbraio 2019).

(7) importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Definizione Agevolata d.l. n. 148/2017 (c.d. Rottamazione-bis) al 31/12/2018. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza del pagamento rispetto all'importo della rata) e considera, viceversa, anche i pagamenti in unica soluzione ovvero i pagamenti effettuati in anticipo rispetto alle nuove scadenze previste dal d.l. n. 119/2018 (art. 3 comma 21).

(8) importo del carico iscritto a ruolo riscosso a titolo di Definizione Agevolata d.l. n. 148/2017 (c.d. Rottamazione-bis) per i contribuenti che hanno continuato a pagare le rate del piano originario prima della predisposizione e dell'invio dei piani di differimento previsti dal d.l. n. 119/2018 (c.d. Rottamazione-Ter).

(9) Il d.l. n. 4/2022 ha previsto la remissione in termini per i contribuenti che erano in linea con i pagamenti al 31.12.2019 e che non avevano ottemperato al pagamento delle rate scadenti originariamente nel 2020 e nel 2021 entro

¹⁰² L'Agenzia ha effettuato una rielaborazione su dati estratti da sistemi di data warehousing senza considerare i carichi affidati nelle province della regione Sicilia che, nonostante l'integrazione informatica completata nel corso del 2022, non consente ancora una puntuale ricostruzione delle evidenze acquisite tempo per tempo (domande iniziali, riscossioni conseguite anno per anno) in analogia a quanto elaborato sui restanti carichi.

il termine del 9 dicembre 2021, fissato dal d.l. n. 146/2021, per non incorrere nella decadenza dal beneficio della Definizione Agevolata.

(10) Importo del carico iscritto a ruolo (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) per le rate residue 2023 per i piani ancora in essere al 31.12.2022 (successivamente al termine, ripetutamente differito, per il pagamento delle rate in scadenza originariamente nel 2020 e 2021) e considerando la rimessione in termini prevista dal d.l. n. 4/2022. Non è stato al momento applicato un correttivo di svalutazione prudenziale per apprezzare l'eventuale ulteriore mancato adempimento o evidenziata la quota parte che si stima possa confluire nella Definizione Agevolata prevista dalla legge n. 197/2022 (c.d. Rottamazione quater).

(11) Importo calcolato come "introito previsto a seguito di rottamazione" - "Riscosso nell'anno 2018" - "Riscosso nell'anno 2019 prima dell'invio dei piani di differimento" - "Riscosso nell'anno 2019 dopo l'invio dei piani di differimento" - "Riscosso nell'anno 2020" - "Riscosso nell'anno 2021" - "Riscosso nell'anno 2022" - "Rate da riscuotere".

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.79

ROTTAMAZIONE CARTELLE D.L. 119/2018⁽¹⁾¹⁰³

(in milioni)

	lordo ⁽²⁾	di cui sanzioni	di cui interessi ⁽³⁾	di cui compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Riscosso nel 2019 ⁽⁶⁾	Riscosso nel 2020	Riscosso nel 2021	Riscosso nel 2022 ⁽⁷⁾	Rate da riscuotere ⁽⁸⁾	Omesso versamento ⁽⁹⁾
fino al 2000	429	81	188	12	148	17	7	14	7	2	97
2001	373	48	192	9	124	17	6	19	9	2	68
2002	434	71	210	12	141	11	4	13	8	2	100
2003	249	46	102	7	94	17	7	12	5	1	50
2004	367	59	144	12	153	16	7	13	7	2	105
2005	398	71	145	13	170	15	7	9	4	2	129
2006	855	152	309	27	367	35	16	19	10	5	275
2007	799	162	258	39	340	31	13	16	8	5	260
2008	844	153	248	51	393	37	17	21	11	6	293
2009	1.105	231	292	93	489	45	20	23	14	7	370
2010	1.737	384	390	145	818	69	31	38	23	12	630
2011	2.383	485	443	202	1.253	129	65	86	61	18	871
2012	3.105	629	415	263	1.798	161	77	107	81	26	1.311
2013	3.617	786	407	279	2.145	223	108	152	108	29	1.485
2014	5.118	955	527	383	3.253	349	172	246	168	46	2.210
2015	5.986	1.209	492	443	3.841	436	201	287	208	53	2.581
2016	6.483	1.262	443	362	4.416	505	241	345	245	61	2.935
2017	8.888	1.841	455	486	6.106	759	380	535	363	83	3.870
2018	377	87	13	21	257	38	20	26	19	4	144
Totale	43.549	8.711	5.673	2.859	26.306	2.909	1.400	1.982	1.358	367	17.784

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti (1.434.991) non può essere scomposto per anno di consegna del ruolo in quanto ciascun contribuente può aver presentato una istanza riferita a più annualità.

⁽²⁾ importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) per i quali il contribuente ha presentato entro il 15 maggio 2018 richiesta di adesione al netto dell'importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) esclusi dal perimetro applicativo della Definizione Agevolata (es. risorse proprie europee, sanzioni per violazioni di natura non tributaria/previdenziale, ecc.).

⁽³⁾ importo degli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1 del d.P.R. n.602/1973, delle somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1 del d.lgs. n. 46/1999 (cosiddette "sanzioni civili", accessorie ai crediti di natura previdenziale) oltre che degli interessi di rateazione ex art.21 del d.P.R. n. 602/1973.

⁽⁴⁾ importo dei compensi (aggio, diritti di notifica e rimborsi spese).

⁽⁵⁾ importo del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata.

⁽⁶⁾ importo delle rate scadenti nei mesi di luglio, settembre ed ottobre 2018, per le quali il d.l. n. 119/2018 ha previsto il differimento del termine di pagamento al 7 dicembre 2018. Per coloro che entro tale termine hanno corrisposto gli importi dovuti per le predette rate, il medesimo decreto ha previsto lo slittamento delle scadenze di pagamento del restante dovuto secondo le nuove tempistiche previste dall'art. 3, comma 21 del d.l. n. 119/2018 (della c.d. rottamazione-ter), ovvero in dieci rate con scadenza il 31 luglio e il 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2019 (facendo, di fatto, venire meno le rate che il precedente d.l. n. 148/2017 fissava al 30 di novembre 2018 e al 28 febbraio 2019).

⁽⁷⁾ Il d.l. n. 4/2022 ha previsto la remissione in termini per i contribuenti che erano in linea con i pagamenti al 31.12.2019 e che non avevano ottemperato al pagamento delle rate scadenti originariamente nel 2020 e nel 2021 entro il termine del 9 dicembre 2021, fissato dal d.l. n. 146/2021, per non incorrere nella decadenza dal beneficio della Definizione Agevolata.

⁽⁸⁾ Importo del carico iscritto a ruolo (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) per le rate residue 2023 per i piani ancora in essere al 31.12.2022 (successivamente al termine, ripetutamente

¹⁰³ Vedi nota n. 105

differito, per il pagamento delle rate in scadenza originariamente nel 2020 e 2021) e considerando la rimessione in termini prevista dal d.l. 4/2022. Non è stato al momento applicato un correttivo di svalutazione prudenziale per apprezzare l'eventuale ulteriore mancato adempimento o evidenziata la quota parte che si stima possa confluire nella Definizione Agevolata prevista dalla legge n. 197/2022 (c.d. Rottamazione-*quater*).

⁽⁹⁾ Importo calcolato come: "introito previsto a seguito di rottamazione" - "Riscosso nel 2019" - "Riscosso nel 2020" - "Riscosso nel 2021" - "Riscosso nel 2022" - "Rate da riscuotere".

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.80

SALDO E STRALCIO 2019¹⁰⁴ – LEGGE 145/2018⁽¹⁾

(in milioni)

Anno	lordo ⁽²⁾	di cui sanzioni ⁽³⁾	di cui interessi ⁽³⁾	di cui compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Riscoss o nel 2019 ⁽⁶⁾	Riscoss o nel 2020	Riscoss o nel 2021 ⁽⁷⁾	Riscoss o nel 2022 ⁽⁸⁾	Omesso versament o ⁽⁹⁾
fino al 2000	106	53	40	4	9	2	1	1	0	4
2001	84	39	35	3	7	2	1	1	0	4
2002	135	57	62	4	11	3	1	2	0	6
2003	13	7	4	1	1	0	0	0	0	1
2004	102	47	41	3	9	2	1	1	0	5
2005	89	43	34	3	8	2	1	1	0	5
2006	446	220	169	15	43	9	4	6	0	23
2007	208	107	69	11	21	5	2	3	0	11
2008	299	158	91	18	31	7	3	4	0	17
2009	207	109	58	18	22	5	2	3	0	12
2010	424	238	103	36	47	10	4	7	0	25
2011	698	420	135	59	83	19	8	15	1	40
2012	765	462	139	64	101	23	10	19	1	47
2013	842	541	120	65	116	27	12	22	1	53
2014	1.370	895	173	103	199	48	21	40	3	88
2015	1.022	704	89	77	152	37	15	31	2	66
2016	1.086	772	82	61	172	42	18	35	3	74
2017	1.274	935	60	70	208	52	23	44	3	86
2018	142	106	4	8	24	6	2	5	0	10
Totale	9.312	5.916	1.509	621	1.266	301	130	242	16	577

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti è di 385.177. Il numero non può essere scomposto per anno di consegna del ruolo in quanto ciascun contribuente può aver presentato una istanza riferita a più annualità ed è riferito ai contribuenti che hanno presentato domanda di adesione al Saldo e Stralcio ai sensi della legge 145/2018.

⁽²⁾ Importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) per i quali il contribuente ha presentato richiesta di adesione al netto dell'importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) esclusi dal perimetro applicativo della Definizione Agevolata (es. sanzioni per violazioni di natura non tributaria/previdenziale, ecc.). Non sono ricompresi, inoltre, i debiti inclusi nelle domande di Saldo e Stralcio che, a seguito delle verifiche delle condizioni oggettive degli stessi carichi (es. non derivante da liquidazione) o soggettive del contribuente (es. valore ISEE), sono rientranti nel perimetro della Rottamazione Ter.

⁽³⁾ Importo degli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1 del d.P.R. n.602/1973, delle somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1 del d.lgs. n. 46/1999 (cosiddette "sanzioni civili", accessorie ai crediti di natura previdenziale) oltre che degli interessi di rateazione ex art.21 del d.P.R. n. 602/1973.

⁽⁴⁾ Importo dei compensi (aggio, diritti di notifica e rimborsi spese).

⁽⁵⁾ Importo del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata che tiene conto dell'aliquota agevolata prevista dalla legge 145/2018.

⁽⁶⁾ Importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Saldo e Stralcio al 31 dicembre 2019. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza del pagamento rispetto all'importo della rata) e considera anche i pagamenti in unica soluzione ovvero i pagamenti effettuati in anticipo.

⁽⁷⁾ Importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Saldo e Stralcio nel 2021. L'importo comprende i pagamenti relativi alle rate originariamente scadenti nel 2020 e differiti con termine ultimo nel dicembre 2021. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza del pagamento rispetto all'importo della rata).

¹⁰⁴ Vedi nota n. 150

(8) Importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Saldo e Stralcio nel 2022. L'importo comprende i pagamenti relativi alle rate originariamente scadenti nel 2020-2021 e differiti rispettivamente con termine ultimo nell'aprile e luglio 2022 anche grazie alla rimessione in termini prevista dal d.l. n. 4/2022. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza del pagamento rispetto all'importo della rata).

(9) Importo calcolato come : "introito previsto a seguito di rottamazione" - "Riscosso nell'anno 2019" - "Riscosso nell'anno 2020" - "Riscosso nell'anno 2021" - "Riscosso nell'anno 2022".

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

La tavola che segue riporta il dato complessivo delle riscossioni nell'anno in esame.

TAVOLA 2.81

RISCOSSIONI COMPLESSIVE 2022

Enti creditori	Riscosso complessivo (A+B)	Riscossione ordinaria (A)	% risc. ordinaria su complessiva	Definizione agevolata (B)	% def. agevolata su complessiva	Riscossione Ordinaria <u>di</u> <u>cui Rateazione</u>	% rateazione su riscossione complessiva	Riscossione Ordinaria <u>di</u> <u>cui versamento nei 60 gg</u> <u>dalla notifica cartella</u>	% versamento nei 60 gg su ris. Complessiva
Ruoli erariali - Ag. Entrate	5.801,7	4.900,0	84,5	901,7	15,5	2.003,4	34,5	511,6	8,8
Ruoli erariali - Ag. Dogane	66,6	64,8	97,3	1,8	2,7	25,9	38,9	11,7	17,6
Ruoli altri enti statali	424,2	401,9	94,7	22,3	5,3	117,8	27,8	125,0	29,5
Ruoli previdenziali (Inps)	2.810,4	2.309,9	82,2	500,5	17,8	1.123,7	40,0	252,5	9,0
Ruoli previdenziali (Inail)	107,7	82,3	76,5	25,3	23,5	31,3	29,1	12,5	11,6
Comuni	702,2	582,9	83,0	119,3	17,0	156,1	22,2	194,8	27,7
Regioni	508,4	468,9	92,2	39,5	7,8	104,1	20,5	213,0	41,9
Casse di Previdenza	166,2	136,4	82,0	29,9	18,0	55,5	33,4	31,4	18,9
Ordini Professionali	8,3	8,0	96,5	0,3	3,5	0,1	1,3	3,9	47,7
Consorzi	60,8	57,3	94,1	3,6	5,9	4,2	6,8	30,0	49,2
Ruoli altri enti non statali	176,4	163,8	92,9	12,5	7,1	31,7	18,0	47,8	27,1
Totale Agenzia delle entrate - Riscossione	10.832,9	9.176,2	84,7	1.656,7	15,3	3.653,9	33,7	1.434,2	13,2

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

La rateazione dei crediti tributari

Le rateazioni concesse da Agenzia delle entrate-Riscossione a fine 2022 interessano un carico cumulato di 45.429 milioni di euro a fronte di un totale di 4.762.642 istanze (queste ultime in crescita di 603.196 unità rispetto alla situazione a fine 2021, facendo registrare un aumento dello stock del 14,5 per cento); le rateazioni revocate alla stessa data ammontano cumulativamente a 138.421 milioni di euro di carico, per un totale istanze di 6.767.540, in aumento di 662.651 unità (+10,9 per cento) rispetto alla situazione finale dell'anno precedente.

TAVOLA 2.82

RATEAZIONI OPERATE DA AGENZIA ENTRATE-RISCOSSIONE – SITUAZIONE A FINE ESERCIZIO*

(carico in milioni)

STATO LAVORAZIONE	Situazione al 01/01/2019		Situazione al 01/01/2020		Situazione al 01/01/2021		Situazione al 01/01/2022**		Situazione al 01/01/2023	
	Istanze	carico protocollato *	Istanze	carico protocollato *	Istanze	carico protocollato *	Istanze	carico protocollato *	Istanze	carico protocollato *
Concesse	3.592.690	34.916	4.022.174	37.447	3.837.236	32.555	4.159.446	31.875	4.762.642	45.429
Non concesse	328.013	18.675	383.675	20.873	420.471	22.692	444.048	24.566	512.305	29.960
Revocate	4.036.510	93.906	4.830.978	104.385	5.475.447	115.944	6.104.889	133.087	6.767.540	138.421
TOTALE		147.497		162.705		171.191		189.528		213.810

*Carico richiesto in rateazione al netto di interessi di rateazione.

**ricomprendendo tutte le istanze di rateazione gestite fino al 30 settembre 2021 da Riscossione Sicilia SpA.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Riferisce l'Agenzia entrate-Riscossione di aver gestito, a partire dal 2008 (anno nel quale è stata trasferita agli Agenti della riscossione la competenza in materia) fino al termine del 2022, oltre 12 milioni¹⁰⁵ di istanze di rateazione presentate ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. n. 602/1973, con una movimentazione del carico iscritto a ruolo di oltre 214 miliardi di euro.

Con riguardo ai circa 4,8 milioni di istanze di rateazione concesse, circa 2,8 milioni di istanze, per un carico di 11 miliardi di euro, si sono estinte. Per le restanti 2 milioni di istanze in essere, per un carico di circa 34,4 miliardi, al 31 dicembre 2022 il piano di ammortamento non era concluso o non era stato completamente onorato.

Secondo quanto precisato dall'Agenzia, nel corso del 2022 sono state oltre 1,3 milioni le istanze di rateazione presentate per un valore totale di circa 23,8 miliardi di euro. Comprendendo anche le istanze di rateizzazione presentate alle fine del 2021, nell'anno 2022 sono state 1.265.847 le richieste accolte, mentre 68.257 (pari al 5,1 per cento di quelle lavorate), sono state respinte per mancanza dei requisiti previsti.

La rateizzazione, sempre secondo quanto evidenziato dall'Agenzia, pur rappresentando un valido "strumento" di riscossione – atteso che una quota rilevante del volume annuo di riscossione deriva dai piani di pagamento rateali concessi ai debitori – sconta tuttavia l'eccessiva variabilità e frammentazione degli interventi normativi, spesso a valenza temporanea e privi di sistematicità, che favoriscono l'utilizzo strumentale e dilatorio dell'istituto da parte del debitore.

In sede di conversione del decreto-legge n. 50 del 2022 è stato modificato l'art. 19 del DPR n. 602/1973 prevedendo: a) l'innalzamento da 60.000 a 120.000 euro della soglia dell'importo del debito iscritto a ruolo al di sotto della quale la rateizzazione cd. "ordinaria" (cioè fino ad un massimo di 72 rate) può essere concessa a semplice richiesta, senza la necessità per il debitore di documentare la propria temporanea situazione di difficoltà economica e con la specifica previsione che tale nuova soglia viene determinata con riferimento a ciascuna richiesta di rateizzazione; b) l'aumento da 5 a 8 del numero di rate mensili il cui mancato pagamento determina la decadenza del beneficio della dilazione; c) la possibilità di accedere all'istituto della rateizzazione del singolo carico/debito indipendentemente dalla complessiva situazione debitoria del richiedente e, quindi, anche nel caso in cui il debitore sia precedentemente incorso nella decadenza da un piano di dilazione avente ad oggetto altri suoi debiti, diversi da quelli relativi alla nuova richiesta di dilazione.

Tali interventi, oltre a favorire i contribuenti nell'accesso alla rateizzazione, determinano anche per l'Agente della riscossione una semplificazione nella gestione dei relativi procedimenti. Essi sono stati, comunque, bilanciati – sia pure relativamente – prevedendo l'impossibilità per il debitore di essere nuovamente ammesso alla rateizzazione per i medesimi debiti per i quali il beneficio sia venuto meno a seguito del mancato pagamento, nel corso del periodo di rateazione, di otto rate, anche non consecutive.

¹⁰⁵ Sono comprese anche tutte le istanze gestite fino al 30 settembre 2021 da Riscossione Sicilia S.p.A.

Ciò – sempre secondo quanto evidenziato dall’Agenzia - dovrebbe limitare il ricorso strumentale alla rateizzazione evitando che le azioni di recupero messe in atto dall’Agente della riscossione dopo l’inadempimento del debitore (che determina la cd. “decadenza” dal piano di pagamento rateale precedentemente concesso), possano essere interrotte ripetutamente da una serie di richieste di “riammissione” all’agevolazione per i medesimi debiti oggetto del precedente piano di pagamento venuto meno (possibilità, questa, prevista dalla previgente normativa).

Nella tavola che segue è illustrato il flusso annuale delle rateazioni.

TAVOLA 2.83

FLUSSO ANNUALE DELLE RATEAZIONI PRESENTATE, LAVORATE E CONCESSE

(in milioni)

	2018		2019		2020		2021		2022		Variazione 2022-2021	
	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico protocollato
Dilazioni concesse 31/12 Anno prec.	3.433.611	36.382	3.592.690	34.916	4.022.174	37.447	3.837.236	32.555	4.159.446	31.875	322.210	-680
Dilazioni Effettivamente presentate	787.097	11.293	1.301.875	16.053	470.001	7.589	342.871	7.700	1.330.437	23.809	987.566	16.109
Dilazioni lavorate (Comprensivo delle pratiche da lavorare alla data di rilevazione)	788.153	11.349	1.279.614	15.209	496.327	8.485	337.467	7.110	1.334.104	24.282	996.637	17.172
Concesse	735.899	9.364	1.223.952	13.010	459.531	6.667	329.803	5.943	1.265.847	18.888	936.044	12.945
Non Concesse	52.254	1.985	55.662	2.198	36.796	1.818	7.664	1.167	68.257	5.394	60.593	4.227
Revocate	576.820	10.830	794.468	10.479	644.469	11.559	375.838	10.206	662.651	5.334	286.813	-4.872
Dilazioni concesse da Riscossione Sicilia SpA in essere all' 01/10/21							368.245	3.583			-368.245	-3.583
Dilazioni Dilazioni concesse al 31/12	3.592.690	34.916	4.022.174	37.447	3.837.236	32.555	4.159.446	31.875	4.762.642	45.429	603.196	13.554

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Gli incassi da rateazione costituiscono nel 2022 circa il 33,7 per cento degli incassi totali conseguiti, con una variazione positiva del 54,4 per cento rispetto all’anno precedente.

TAVOLA 2.84

INCASSI DA RATEAZIONE CONSEGUITI DA AGENZIA ENTRATE-RISCOSSIONE

(in milioni)

	2018	2019	2020	2021	2022
Incassi Totali Da Ruoli	10.009	9.863	6.113	6.955	10.833
Variazione Vs Anno Precedente	-21,20%	-1,46%	-38,02%	13,77%	55,76%
Incassi Da Rateazione	2.812	2.535	2.331	2.366	3.654
variazione vs anno precedente	-14,14%	-9,85%	-8,05%	1,53%	54,42%
incidenza su incassi totali	28,09%	25,70%	38,12%	34,02%	33,73%
Incidenza su incassi “ordinari”	46,07%	40,12%	51,61%	53,40%	39,82%

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Le somme rateizzate da Agenzia entrate-Riscossione per il 75,3 per cento si riferiscono a fasce di importo superiore a 20.000 euro.

Nella tavola seguente si riporta la suddivisione degli importi rateizzati nel periodo dal 2013 al 2022. Le classi oltre i 100.000 euro costituiscono, nel 2022, il 47,4 per cento del complessivo importo rateizzato. Si può ritenere pure fisiologico l’addensamento nelle classi ricomprese tra i 20.000 e i 100.000 euro, che costituiscono il 27,8 per cento del totale rateizzato.

Sul piano generale si osserva come le richieste di rateazione alla riscossione siano in buona parte ricollegate al fenomeno degli omessi versamenti di imposte dichiarate. Al riguardo, si confermano le perplessità sull’attuale assetto del sistema normativo della riscossione dei tributi erariali, che ha finito per attribuire all’Agente della riscossione un improprio ruolo di ente di concessione di credito nei confronti di una massa di debitori a elevato rischio di inesigibilità, stante la rilevante entità delle stesse, l’assenza di garanzie e gli evidenti limiti delle procedure di riscossione coattiva.

TAVOLA 2.85

IMPORTI TOTALI RATEIZZATI DA AGENZIA ENTRARE RISCOSSIONE SUDDIVISI PER CLASSI

Importi rateizzati al 31/12	fino a 5.000	da 5.001 a 20.000	da 20.001 a 60.000	da 60.000 a 100.000	da 100.001 a 1.000.000	da 1.000.001 a 50.000.000	oltre 50.000.000
2013	7,10%	15,10%	17,63%	7,83%	31,00%	19,80%	1,60%
2014	8,10%	15,50%	18,72%	6,84%	31,60%	18,20%	0,90%
2015	7,30%	15,80%	20,31%	7,20%	32,70%	16,30%	0,30%
2016	7,10%	15,40%	20,04%	8,17%	32,80%	16,40%	0,00%
2017	10,50%	18,70%	18,52%	6,56%	30,40%	15,10%	0,00%
2018	10,63%	19,06%	20,85%	6,43%	28,69%	14,16%	0,00%
2019	11,48%	21,93%	23,83%	6,14%	24,84%	11,08%	0,74%
2020	9,35%	19,53%	22,74%	7,36%	28,47%	12,54%	0,00%
2021	8,20%	16,58%	19,61%	7,39%	30,76%	16,79%	0,67%
2022	8,16%	16,59%	19,94%	7,87%	30,33%	16,51%	0,60%

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

La remunerazione dei servizi di riscossione

La tavola seguente riflette la remunerazione prevista fino al 2022, nei suoi diversi componenti, dei servizi resi dall'Agenzia entrate-Riscossione per la gestione dei ruoli. Tale sistema, disciplinato dall'art. 17 del d.lgs. n. 112/1999 nel testo vigente fino al 31 dicembre 2021, prevedeva un aggio del 6 per cento, calcolato sulle somme rimosse e posto a carico del contribuente e, per la metà, a carico dell'ente creditore nell'ipotesi in cui la riscossione avvenga entro 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento, nonché rimborsi forfettari dei diritti di notifica della cartella di pagamento e delle spese per le procedure di recupero, riscossi dai contribuenti o rimborsati dagli enti creditori nel caso di sgravio e di definitiva inesigibilità.

Le remunerazioni a carico degli enti creditori sono conseguite dall'Agenzia entrate-Riscossione tramite compensazione con le somme rimosse dai contribuenti.

Nel 2022 gli importi imputati a bilancio a titolo di remunerazioni maturate, pari a 553,5 milioni, segnano una ripresa del 26,8 per cento rispetto al 2021, dopo la forte riduzione della quota a carico dei contribuenti morosi verificatasi nel 2020 dovuta essenzialmente dalla drastica discesa dei volumi di produzione.

Come è noto, la progressiva riduzione dell'aggio di riscossione e la mancata attualizzazione delle tabelle di rimborso forfettario delle spese sostenute per le procedure di recupero, prevista dal d.lgs. n. 159/2015, hanno determinato, fin dal 2016, la necessità di prevedere un contributo in conto esercizio da utilizzare, ove necessario, per garantire l'equilibrio economico finanziario dell'Agente nazionale della riscossione.

Va segnalato come il suddetto sistema di remunerazione dei servizi di riscossione sia stato profondamente innovato a decorrere dal 2022 per effetto delle disposizioni recate dall'art. 1, commi da 14 a 23, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022).

TAVOLA 2.86

REMUNERAZIONI ADER

	2017	2018	2019	2020	2021	(in euro) 2022*
Totale quota a carico del debitore	779.674.854	563.074.186	518.718.256	300.261.458	341.538.589	479.775.836
<i>Entrate</i>	442.425.901	300.612.665	270.336.419	156.791.475	189.901.009	268.334.788
<i>Dogane</i>	5.040.645	4.444.924	2.885.965	1.211.824	2.832.215	2.719.370
<i>Inps</i>	208.667.054	163.195.633	154.633.708	91.413.895	97.303.016	121.992.030
<i>Inail</i>	8.370.112	6.756.709	6.789.350	3.659.385	4.116.820	5.399.830
<i>Altri enti non statali</i>	18.781.930	16.437.627	16.847.723	20.207.094	19.159.665	36.264.388
<i>Comuni</i>	52.646.227	34.436.946	30.744.721	16.947.708	18.864.625	28.886.613
<i>Altri enti</i>	43.742.985	37.189.682	36.480.371	10.030.076	9.361.239	16.178.816

Totale quota trattenuta da ADER in sede di riversamento	116.664.867	87.151.904	81.368.633	53.961.157	65.818.401	73.712.250
<i>Entrate</i>	58.768.256	41.385.552	32.937.297	25.958.317	35.746.458	39.514.366
<i>Dogane</i>	518.421	425.773	1.002.563	256.603	611.858	547.177
<i>Inps</i>	38.452.531	32.179.295	35.429.010	20.444.113	18.934.639	11.603.816
<i>Inail</i>	1.138.807	1.026.258	817.841	436.194	655.715	777.579
<i>Altri enti non statali</i>	3.108.282	3.006.119	2.367.880	2.631.179	3.256.564	10.560.860
<i>Comuni</i>	9.186.039	4.300.013	4.438.490	2.453.506	4.477.581	7.794.114
<i>Altri enti</i>	5.492.532	4.828.893	4.375.551	1.781.245	2.135.587	2.914.337
Totale rettifiche nette aggi da definizione agevolata (risconti)	114.859.609	-28.421.193	46.447.879	41.269.179	29.051.301	-
Totale aggi netti a bilancio	781.480.112	621.804.897	646.534.768	395.491.794	436.408.291	553.488.086

*Dati gestionali in attesa di approvazione bilancio d'esercizio. A partire dall'anno 2022, secondo quanto previsto dalla Legge n. 234/2021 che ha modificato il sistema di remunerazione dell'Agente della Riscossione, gli oneri di funzionamento del sistema nazionale di riscossione sono coperti dal Bilancio dello Stato con una dotazione in favore di Agenzia Entrate Riscossione, al pari delle altre Agenzie Fiscali. Gli importi riscossi su aggi maturati su ruoli affidati fino al 31 dicembre 2021 sono riversati al Bilancio dello Stato a parziale copertura dei costi di funzionamento del sistema nazionale di riscossione.

Fonte: Agenzia delle entrate-Riscossione

Le nuove disposizioni, applicabili ai carichi affidati dopo il 31 dicembre 2021, prevedono l'abbandono dell'aggio e il passaggio a un sistema basato prevalentemente sulla contribuzione pubblica.

L'art. 17 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, nella nuova formulazione in vigore dal 2022, prevede che l'agente della riscossione abbia diritto alla copertura dei costi a valere sulle risorse stanziare sul bilancio dello Stato per lo scioglimento della società Equitalia spa e la costituzione di Agenzia delle entrate-Riscossione.

Il comma 3 dello stesso art. 17 riformulato stabilisce che siano riversate ed acquisite all'entrata del bilancio dello Stato:

- una quota, a carico del debitore, denominata "spese esecutive", correlata all'attivazione di procedure esecutive e cautelari da parte dell'agente della riscossione, nella misura fissata con decreto non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, che individua anche le tipologie di spese oggetto di rimborso;
- una quota, a carico del debitore, correlata alla notifica della cartella di pagamento e degli altri atti di riscossione, da determinare con il decreto di cui alla lettera a);
- una quota, a carico degli enti creditori, diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali, trattenuta all'atto dei riversamenti, a qualsiasi titolo, in favore di tali enti, in caso di emanazione da parte dell'ente medesimo di un provvedimento che riconosce in tutto o in parte non dovute le somme affidate, nella misura determinata con il decreto di cui alla lettera a);
- una quota, trattenuta all'atto del riversamento, pari all'1 per cento delle somme riscosse, a carico degli enti creditori, diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali, che si avvalgono dell'agente della riscossione. Tale quota può essere rimodulata fino alla metà, in aumento o in diminuzione, con decreto non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, tenuto conto dei carichi annui affidati e dell'andamento della riscossione.

2.4.3. Analisi dei risultati

Indici di riscossione: carichi e riscossioni a confronto

I dati consolidati dei carichi e delle riscossioni risultanti al 31 dicembre 2022 sono riportati nella tavola che segue, che mostra il tasso annuale di riscossione rispetto al carico affidato, al netto di sgravi e sospensioni, distintamente per anno di consegna.

TAVOLA 2.87

CARICO AFFIDATO E CARICO RISCOSSO*

Anno affidamento del carico	Carico netto (affidato al netto di sgravi e netto di sgravi e	Riscosso totale per anni**										% Riscosso su carico netto per anni										Totale 2000- 2022	
		2000-2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale 2014-2022	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
2000	32.662,32	10.230,40	134,14	104,46	115,80	148,17	107,70	74,41	43,28	51,04	42,90	821,92	0,41%	0,32%	0,35%	0,45%	0,33%	0,23%	0,13%	0,16%	0,13%	33,84%	
2001	19.085,87	5.092,63	120,80	57,13	47,51	112,91	51,25	33,96	17,83	31,39	20,23	493,01	0,63%	0,30%	0,25%	0,35%	0,27%	0,18%	0,09%	0,16%	0,11%	29,27%	
2002	18.168,95	4.122,54	77,42	55,73	41,76	91,48	40,71	28,41	18,12	26,14	18,55	398,33	0,43%	0,31%	0,23%	0,50%	0,22%	0,16%	0,10%	0,14%	0,10%	24,88%	
2003	19.540,48	4.917,06	94,39	73,23	65,24	98,05	60,55	39,62	27,04	31,89	34,93	524,96	0,48%	0,37%	0,33%	0,50%	0,31%	0,20%	0,14%	0,16%	0,18%	27,85%	
2004	24.416,89	5.145,44	117,06	88,00	84,46	120,00	83,16	41,11	29,54	32,68	27,88	623,90	0,48%	0,36%	0,35%	0,49%	0,34%	0,17%	0,12%	0,13%	0,11%	23,65%	
2005	34.412,61	5.800,37	144,22	104,76	95,10	139,71	83,16	41,94	35,64	35,75	21,79	702,07	0,42%	0,30%	0,28%	0,41%	0,24%	0,12%	0,10%	0,10%	0,06%	18,90%	
2006	48.140,81	9.442,22	288,40	220,16	209,35	304,08	174,23	106,28	83,56	75,46	53,27	1.514,79	0,60%	0,46%	0,43%	0,63%	0,36%	0,22%	0,17%	0,16%	0,11%	22,76%	
2007	46.008,23	7.385,35	258,38	194,17	206,81	282,85	150,06	77,04	57,16	63,30	44,19	1.330,96	0,56%	0,42%	0,45%	0,61%	0,33%	0,17%	0,12%	0,14%	0,09%	18,95%	
2008	44.530,42	7.733,66	355,98	258,54	237,01	353,15	211,70	101,15	64,36	83,36	44,57	1.709,81	0,80%	0,58%	0,53%	0,79%	0,48%	0,23%	0,14%	0,19%	0,10%	21,21%	
2009	54.842,92	7.170,47	470,25	346,05	282,16	401,62	224,10	134,09	80,51	82,04	68,82	2.089,64	0,86%	0,63%	0,51%	0,73%	0,41%	0,24%	0,15%	0,15%	0,13%	16,88%	
2010	61.875,79	7.112,15	682,57	521,22	455,81	588,97	317,86	174,99	110,84	119,40	100,84	3.072,50	1,10%	0,84%	0,74%	0,93%	0,51%	0,28%	0,18%	0,19%	0,16%	16,46%	
2011	71.841,01	5.252,74	834,44	673,59	578,14	730,93	430,66	303,83	176,57	210,97	212,13	4.151,27	1,16%	0,94%	0,80%	1,02%	0,60%	0,42%	0,25%	0,29%	0,30%	13,09%	
2012	75.706,91	3.769,71	1.130,22	872,90	739,93	945,74	519,14	376,21	199,79	260,46	254,41	5.298,80	1,49%	1,15%	0,98%	1,25%	0,69%	0,50%	0,26%	0,34%	0,44%	11,98%	
2013	74.204,52	1.261,65	1.938,69	1.224,62	981,18	1.264,44	743,67	528,72	283,60	342,44	302,89	7.610,24	2,61%	1,65%	1,32%	1,70%	1,00%	0,71%	0,38%	0,46%	0,41%	11,96%	
2014	77.417,73	-	1.279,95	2.334,63	1.578,11	1.874,82	1.095,65	866,32	457,16	530,43	437,30	10.454,37	1,65%	3,02%	2,04%	2,42%	1,42%	1,12%	0,59%	0,69%	0,56%	13,50%	
2015	75.537,69	-	-	1.575,82	2.269,02	2.201,84	1.264,60	956,57	488,36	587,16	521,21	9.864,57	1,65%	2,09%	3,00%	2,91%	1,67%	1,27%	0,65%	0,78%	0,69%	13,06%	
2016	69.166,49	-	-	-	1.259,83	2.897,30	1.579,05	1.092,45	539,57	667,62	610,89	8.646,72	-	-	1,82%	4,19%	2,26%	1,58%	0,78%	0,97%	0,88%	12,50%	
2017	71.247,73	-	-	-	-	1.222,81	2.438,48	1.693,66	775,92	971,19	844,89	7.938,95	-	-	-	1,72%	3,41%	2,38%	1,09%	1,36%	1,19%	11,14%	
2018	75.465,93	-	-	-	-	-	1.226,92	2.442,93	1.213,54	1.013,23	1.280,26	7.186,87	-	-	-	-	1,63%	3,24%	1,61%	1,34%	1,17%	9,52%	
2019	79.079,74	-	-	-	-	-	-	1.492,74	1.670,91	1.343,25	1.735,06	6.241,95	-	-	-	-	-	1,89%	2,11%	1,70%	2,19%	7,89%	
2020	56.705,20	-	-	-	-	-	-	-	187,77	476,80	1.496,88	2.161,45	-	-	-	-	-	-	0,33%	0,84%	2,64%	3,81%	
2021	60.497,69	-	-	-	-	-	-	-	-	221,57	1.450,74	1.672,30	-	-	-	-	-	-	-	0,37%	2,40%	2,76%	
2022	73.125,80	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.201,27	1.201,27	-	-	-	-	-	-	-	1,64%	1,64%	1,64%	
totale	1.263.681,74	84.436,39	7.926,91	8.705,03	9.247,21	13.778,88	10.792,66	10.608,41	6.561,08	7.257,55	10.832,91	85.710,64	0,63%	0,69%	0,73%	1,09%	0,85%	0,84%	0,52%	0,57%	0,86%	13,46%	

*Il prospetto è stato integrato con i dati relativi ai ruoli affidati, tempo per tempo, nelle province della regione Sicilia SpA. Si precisa inoltre che per i carichi aventi anno di consegna 2020 e 2021 le performance di riscossione scattano il fatto che le relative cartelle di pagamento state state avviate alla notifica a partire dal 1° settembre 2021, secondo un piano graduale di smaltimento, dopo il lungo periodo di sospensione delle attività dell'Agenzia (iniziato l'8 marzo 2020 e terminato il 31 agosto 2021) in conseguenza dell'emergenza epidemiologica.

**Importi in milioni

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Il volume complessivo delle riscossioni a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2022 è stato di 170 miliardi, a fronte di un carico netto di 1.263,7 miliardi, con un indice di riscossione del 13,5 per cento.

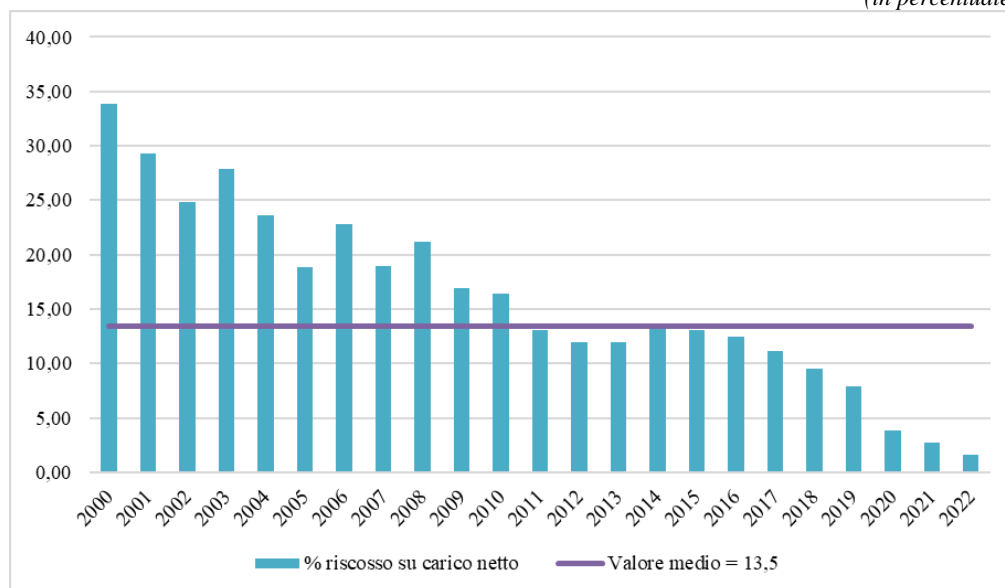
Il tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento risulta naturalmente più elevato per gli anni meno recenti (per i primi due anni rappresentati nel grafico, 2000 e 2001, si attesta rispettivamente al 33,8 e al 29,3 per cento).

Il grafico 2.8 mette conferma le gravi difficoltà dell'attuale sistema di riscossione non spontanea dei crediti pubblici.

GRAFICO 2.8

INCIDENZA DEL RISCOSSO SUL CARICO NETTO – TOTALE 2001-2022

(in percentuale)



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

La tavola che segue mostra il rapporto che intercorre tra gli importi riscossi e quelli risultanti dai ruoli affidati (indice di riscossione) nel quinquennio 2018-2022. Pur con le cautele che derivano dalla particolare situazione operativa determinatasi nel biennio 2020-2021, è evidente come le sensibili differenze esistenti nei diversi indici, che oscillano dal 6 per cento dei ruoli degli altri enti statali al 71,5 per cento dei ruoli degli ordini professionali, siano correlate alla diversa origine e natura dei crediti sottostanti e alle diverse posizioni patrimoniali dei debitori.

TAVOLA 2.88

INDICE DI RISCOSSIONI PER ENTE IMPOSITORE NEL QUINQUENNIO 2018-2022*

(in milioni)

	Carichi	Riscossioni	Δ	%
Totale	355.551	43.773	311.778	12,3
Ruoli erariali - Ag. entrate e Ag. dogane	251.922	23.048	228.873	9,1
Ruoli altri enti statali	24.737	1474,8	23.263	6,0
Ruoli previdenziali (INPS)	50.644	13.312,9	37.331	26,3
Ruoli previdenziali (INAIL)	3.731	491,4	3.239	13,2
Comuni e Regioni	18.493	4043,1	14.450	21,9
Casse di Previdenza	2.022	602,5	1.420	29,8
Ordini Professionali	40	28,8	11	71,5
Consorzi	388	213,4	174	55,0
Ruoli altri enti non statali	3.574	557,4	3.016	15,6

* Il dato rappresentato rileva l'importo affidato in riscossione, senza ricomprendere gli eventuali oneri accessori (interessi di mora, interessi di dilazione e/o compensi) e comprendendo i soli soggetti intestatari, per evitare le duplicazioni di importo in caso di coobbligazione. Nell'ambito della ripartizione tra Enti Impositori l'ex Agenzia del Territorio è stata ricompresa nel perimetro dell'Agenzia delle entrate. I dati sono aggiornati al 31/12/2022 e distinti per data consegna ruolo così come definita dal d.m. 321/1999. Sono ricompresi i carichi affidati nelle province della Regione Sicilia a partire dal 1° ottobre 2021.

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

2.4.4. Ripartizione delle riscossioni per ambiti di attività

Dalla tavola che segue emerge l'apporto nell'anno 2022 delle diverse modalità di definizione delle riscossioni tramite ruolo. L'84,7 per cento è relativo a riscossioni realizzate nell'ambito della ordinaria attività istituzionale di Agenzia entrate-Riscossione mentre il restante 15,3 per cento circa degli incassi proviene da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti in applicazione dei diversi istituti di definizione agevolata. Sotto altro profilo, il 33,7 per cento del riscosso complessivo è interessato da versamenti rateizzati, mentre il 13,2 per cento è eseguito dai contribuenti nei 60 giorni successivi alla notifica della cartella.

TAVOLA 2.89

RISCOSSIONI 2022 PER AMBITI DI ATTIVITÀ

Riscosso complessivo	Riscossione ordinaria		Definizioni agevolate		Rateazioni		Versamento nei 60 gg dalla notifica cartella	
Importo (a= b+c)	Importo (b)	% (b/a)	Importo (c)	% (c/a)	Importo (d)	% (d/a)	Importo (e)	% (e/a)
10.832,9	9.176,2	84,7	1.656,70	15,3	3.653,88	33,7	1.434,2	13,2

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

Nella tavola 2.90 la medesima ripartizione per ambiti di attività è proposta distintamente a seconda dell'ente destinatario delle somme riscosse.

I ruoli dell'Agenzia delle entrate sono definiti con modalità agevolata per una quota pari al 15,5 per cento del totale riscosso e rappresentano il 54,4 per cento del totale dei ruoli definiti con tali modalità. I ruoli dell'Inps sono definiti con modalità agevolata per il 17,8 per cento e costituiscono il 30,2 per cento del totale dei ruoli definiti con modalità agevolata.

TAVOLA 2.90

INCIDENZA SUL TOTALE DELLE RISCOSSIONI DELLE ATTIVITÀ DIVERSE
DA QUELLA DI RISCOSSIONE COATTIVA

(in milioni)

Enti creditori	Riscosso complessivo (A+B)	Riscossione ordinaria (A)	% risc. ordinaria su complessiva	Definizione agevolata (B)	% def. agevolata su complessiva	Riscossione Ordinaria di cui Rateazione	% rateazione su riscossione complessiva	Riscossione ordinaria di cui versamento nei 60 gg dalla notifica cartella	% versamento nei 60 gg su ris. Complessiva
Ruoli erariali - Ag. Entrate	5.801,7	4.900,0	84,5	901,7	15,5	2.003,4	34,5	511,6	8,8
Ruoli erariali - Ag. Dogane	66,6	64,8	97,3	1,8	2,7	25,9	38,9	11,7	17,6
Ruoli altri enti statali	424,2	401,9	94,7	22,3	5,3	117,8	27,8	125,0	29,5
Ruoli previdenziali (Inps)	2.810,4	2.309,9	82,2	500,5	17,8	1.123,7	40,0	252,5	9,0
Ruoli previdenziali (Inail)	107,7	82,3	76,5	25,3	23,5	31,3	29,1	12,5	11,6
Comuni	702,2	582,9	83,0	119,3	17,0	156,1	22,2	194,8	27,7
Regioni	508,4	468,9	92,2	39,5	7,8	104,1	20,5	213,0	41,9
Casse di Previdenza	166,2	136,4	82,0	29,9	18,0	55,5	33,4	31,4	18,9
Ordini Professionali	8,3	8,0	96,5	0,3	3,5	0,1	1,3	3,9	47,7
Consorzi	60,8	57,3	94,1	3,6	5,9	4,2	6,8	30,0	49,2
Ruoli altri enti non statali	176,4	163,8	92,9	12,5	7,1	31,7	18,0	47,8	27,1
Totale ADER	10.832,9	9.176,2	84,7	1.656,7	15,3	3.653,9	33,7	1.434,2	13,2

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

Richiamando considerazioni già formulate in precedenti relazioni sul Rendiconto, si rileva come il volume delle attività di riscossione diverse dall'ordinaria procedura coattiva si rifletta necessariamente sui piani operativi e sugli obiettivi istituzionali perseguiti dall'Ente, fortemente assorbito dalla gestione di piani di rateizzazione e istanze di definizione agevolata.

2.4.5. Ripartizione delle riscossioni per classi di volume

Nella tavola 2.91 che segue sono riportati i carichi netti complessivamente affidati dal 2013, suddivisi per classi di importo. Risulta elevata concentrazione dei crediti sulla classe di maggiore importo (la percentuale del carico netto che si colloca sopra i 100 mila euro è stata in media dal 2013 al 2020 del 64,8 per cento e del 65,4 nel 2021 e del 58,7 nel 2022).

Quanto alle riscossioni realizzate nello stesso periodo riportate nella tavola 2.92, pari complessivamente a 58.765 milioni di euro, la quota di riscossioni relative a ruoli che si colloca nella fascia superiore a 100 mila euro costituisce soltanto il 24,2 per cento.

La tavola 2.93 mostra come il tasso di riscossione, nell'anno 2022, nella fascia di ruoli superiori a 100.000 euro si attesta allo 0,9 per cento del relativo carico netto affidato. Per gli anni meno recenti, la percentuale sale al 3,7 per cento per il 2013 e al 4,2 per cento per il 2014.

È, dunque, evidente come il rischio per la riscossione sia molto più elevato al crescere dell'entità del credito, lasciando presupporre l'esistenza di diffuse forme d'insolvenza preordinata che le attuali procedure di gestione del prelievo tributario non sembrano in grado di prevenire o contrastare con successo.

TAVOLA 2.91

CARICHI AFFIDATI (NETTO SGRAVI E SOSPENSIONI)*

(in milioni)

Anno	Totale	Fino a 100.000 euro		Oltre 100.000 euro	
	Importo A	Importo B	% (B/A) C	Importo D	% (D/A) E
2013	69.636,7	22.214,1	31,9	47.492,2	68,2
2014	73.023,0	25.631,1	35,1	47.318,9	64,8
2015	70.884,2	23.037,4	32,5	47.917,7	67,6
2016	63.567,3	22.248,6	35,0	41.318,7	65,0
2017	64.380,4	23.241,3	36,1	41.203,5	64,0
2018	75.465,9	28.828,0	38,2	46.637,9	61,8
2019	79.079,7	30.524,8	38,6	48.555,0	61,4
2020	56.705,2	19.166,4	33,8	37.538,8	66,2
2021	60.497,7	20.932,2	34,6	39.565,5	65,4
2022	73.125,8	30.201,0	41,3	42.924,8	58,7
Totale	686.366,0	246.024,7	35,8	440.473,1	64,2

*Il prospetto è stato integrato con i dati relativi ai ruoli affidati, tempo per tempo, nelle province della regione Sicilia a Riscossione Sicilia Spa.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.92

CARICHI RISCOSSI

(in milioni)

Anno	Totale	Fino a 100.000		Oltre 100.000	
	Importo A	Importo B	% C = (B/A)	Importo D	% E = (D/A)
2013	8.002,2	6.233,7	77,9	1.768,5	22,1
2014	9.417,9	7.421,3	78,8	1.987,2	21,1
2015	8.788,7	6.811,2	77,5	1.977,5	22,5
2016	7.484,9	6.287,3	84,0	1.190,1	15,9
2017	6.607,8	5.431,6	82,2	1.176,2	17,8
2018	7.186,9	5.023,6	69,9	2.163,2	30,1
2019	6.241,9	4.200,8	67,3	2.041,1	32,7
2020	2.161,5	1.497,9	69,3	665,7	30,8
2021	1.672,3	827,8	49,5	844,5	50,5
2022	1.201,3	817,4	68,0	383,9	32,0
Totale	58.765,3	44.552,7	75,8	14.197,9	24,2

* Il prospetto è stato integrato con i dati relativi ai ruoli affidati, tempo per tempo, nelle province della regione Sicilia a Riscossione Sicilia Spa.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.93

RAPPORTO TRA CARICO AFFIDATO E RISCOSSO

(in milioni)

Anno	Totale			Fino a 100.000			Oltre 100.000		
	Carico affidato (netto sgravi e sospensioni) A	Riscosso B	% (B/A) C	Carico netto affidato D	Riscosso E	% (E/D) F	Carico netto affidato G	Riscosso H	% (H/G) I
2013	69.636,7	8.002,2	11,5	22.214,1	6.233,7	28,1	47.492,2	1.768,5	3,7
2014	73.023,0	9.417,9	12,9	25.631,1	7.421,3	29,0	47.318,9	1.987,2	4,2
2015	70.884,2	8.788,7	12,4	23.037,4	6.811,2	29,6	47.917,7	1.977,5	4,1
2016	63.567,3	7.484,9	11,8	22.248,6	6.287,3	28,3	41.318,7	1.190,1	2,9
2017	64.380,4	6.607,8	10,3	23.241,3	5.431,6	23,4	41.203,5	1.176,2	2,9
2018	75.465,9	7.186,9	9,5	28.828,0	5.023,6	17,4	46.637,9	2.163,2	4,6
2019	79.079,7	6.241,9	7,9	30.524,8	4.200,8	13,8	48.555,0	2.041,1	4,2
2020	56.705,2	2.161,5	3,8	19.166,4	1.497,9	7,8	37.538,8	665,7	1,8
2021	60.497,7	1.672,3	2,8	20.932,2	827,8	4,0	39.565,5	844,5	2,1
2022	73.125,8	1.201,3	1,6	30.201,0	817,4	2,7	42.924,8	383,9	0,9
Totale	686.366,0	58.765,3	8,6	246.024,7	44.552,7	18,1	440.473,1	14.197,9	3,2

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

2.4.6. Le attività svolte

Nella tavola seguente sono riportate, unitamente al numero delle azioni di recupero, anche il numero di avvisi, intimazioni e altre comunicazioni automatizzate indirizzate ai contribuenti negli ultimi cinque anni.

Rispetto alle altre azioni adottate, la numerosità delle misure cautelari ed esecutive concretamente adottate (e non solo preannunciate), denota l'effettivo grado di efficienza nell'espletamento della funzione istituzionale di Agenzia entrate-Riscossione.

TAVOLA 2.94

LE AZIONI DI RECUPERO DEL CREDITO

N. atti	2018	2019	2020	2021	2022
Avvisi di intimazione	5.191.790	5.749.605	977.447	2.325.500	4.990.914
Solleciti	1.814.749	1.770.063	445.247	0	628.205
Preavvisi di fermo amministrativo	349.828	929.997	29.242	71	278.747
Comunicazione preventiva di ipoteca	126.660	187.798	24.865	1.192	209.945
Trascrizioni di fermo amministrativo	99.090	270.310	176.960	24	200
Iscrizioni ipotecarie	28.077	37.725	5.654	4.572	29.918
Pignoramenti mobiliari	4.968	3.735	811	13	858
Pignoramenti mobiliari di beni mobili registrati	15.989	17.612	5.441	67	7.394
Pignoramenti presso terzi	255.814	369.871	68.033	12.639	256.466
di cui: <i>Pignoramenti ex 48 bis DPR 602/1973 (pagamenti PA)</i>	25.407	28.006	5.345	7.466	43.978
Pignoramenti immobiliari	217	227	63	6	95
Procedure concorsuali	52.298	53.402	45.380	48.445	51.640
Interventi in procedure immobiliari promosse da terzi	38.969	32.158	28.613	26.268	29.734
Accessi e ispezioni documentali (art. 35 d.l. n. 223/2006)	2.385	1.909	306	3	423

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Secondo quanto precisato dall'Agenzia, i dati si riferiscono, per l'anno 2020, all'attività svolta prima della sospensione dell'attività di notifica e di riscossione disposta su tutto il territorio nazionale a partire dall'8 marzo 2020 mentre, per l'anno 2021, all'attività svolta a partire dal 1° settembre 2021 ovvero dopo la fine del periodo di sospensione (ad eccezione di poche attività, ovvero le insinuazioni in procedure concorsuali o gli interventi nella procedure immobiliari promosse da terzi creditori, che sono proseguite in continuità).

Con riferimento alla tempistica delle procedure cautelari ed esecutive, l'Agenzia ha sottolineato che l'attivazione delle azioni di recupero è effettuata sull'intero debito del contribuente e non sulle singole quote affidate, tempo per tempo, dai vari enti impositori. Nel caso di attivazione di una azione di riscossione, pertanto, sono inclusi sia i nuovi debiti, sia

pregressi debiti anche già oggetto di precedenti procedure di recupero. Ciò determina che la correlazione temporale tra la data di affidamento del carico da riscuotere e la data dell'azione di recupero non si presta a valutare la tempistica di recupero. Segnala a questo proposito la stessa Agenzia che nell'ambito delle attività di rendicontazione periodica prevista dall'atto aggiuntivo alla convenzione tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il direttore dell'Agenzia delle entrate per la definizione dei servizi dovuti, delle risorse disponibili, delle strategie per la riscossione nonché delle modalità di verifica degli obiettivi e di vigilanza sull'ente Agenzia delle entrate-Riscossione, è presente un indicatore denominato "Tempestività delle procedure di riscossione", oggetto di monitoraggio a partire dal 1° gennaio 2019. L'indicatore misura la capacità dell'Agente della riscossione di avviare celermente l'attività di recupero sul complesso dei crediti affidati dagli enti creditori e notificati ai contribuenti ed è calcolato come il rapporto tra il valore del carico sul quale è stata attivata una azione di recupero ed il valore del carico complessivamente affidato e notificato. Dal calcolo viene escluso il valore del carico sul quale non è stata svolta alcuna azione e che nel frattempo risulti sgravato o riscosso o che non risulti lavorabile perché sospeso o rateizzato: ciò al fine di neutralizzare l'indicatore dall'impatto dell'andamento della riscossione volontaria o di altri eventi conseguenti alla sola notifica della cartella, che potrebbe alterare la significatività dell'indicatore. Ai fini della rappresentazione dell'indicatore sono state considerate azioni di recupero i solleciti, gli avvisi di intimazione, i preavvisi di fermo, le comunicazioni preventivi di ipoteca, i pignoramenti, le insinuazioni nello stato passivo della massa fallimentare e gli interventi in procedure promosse da terzi.

L'Agenzia, inoltre, riferisce che, con dati aggiornati al 31 dicembre 2022, l'indicatore evidenzia che il 53 per cento del carico delle cartelle, avvisi di accertamento esecutivi e avvisi di addebito (INPS) notificati nel 2021, è stato oggetto di una prima azione di recupero; più precisamente, il 26 per cento del carico è stato oggetto di almeno una procedura esecutiva o cautelare, il 21 per cento è stato oggetto di un avviso di intimazione e il 6 per cento è stato oggetto di almeno un preavviso di fermo.

Nella tavola che segue sono riportate le riscossioni conseguenti alle diverse azioni di riscossione intraprese.

TAVOLE 2.95

RISCOSSIONI PER TIPOLOGIA DI AZIONE

(in milioni)

	2018	2019	2020	2021	2022
Riscossioni totali al 31/12*	10.008,71	9.862,89	6.113,27	6.954,99	10.832,91
<i>di cui:</i>					
<i>a) Riscossioni da Definizione Agevolata</i>	3.906,43	3.544,20	1.597,29	2.523,53	1.656,70
<i>b) Riscossioni ordinarie nei 60 giorni dalla notifica della cartella</i>	779,20	904,15	265,18	194,80	1.434,17
<i>c) Riscossioni ordinarie senza procedure di riscossione</i>	685,90	788,98	532,88	539,19	1.264,69
<i>d) Riscossioni ordinarie da piani di rateizzazione</i>	2.811,00	2.535,00	2.330,60	2.414,00	3.653,88
<i>d1) di cui successive a procedure di riscossione</i>	884,93	698,04	698,64	695,41	1.058,11
<i>e) Riscossioni ordinarie successive a procedure di riscossione senza rateazione</i>	1.826,19	2.090,56	1.387,31	1.283,46	2.823,46
f) Totale riscossioni ordinarie successive a procedure di riscossione (d1+e)	2.711,11	2.788,60	2.085,96	1.978,87	3.881,57
<i>di cui**:</i>					
Avvisi di intimazione	676,85	609,95	502,08	492,28	1.368,04
Solleciti	217,78	218,12	136,83	64,03	84,72
Preavvisi di fermo amministrativo	210,59	240,88	149,70	98,74	177,23
Comunicazione preventiva di ipoteca	145,98	191,00	116,85	102,75	249,77
Trascrizioni di fermo amministrativo	81,90	53,38	59,67	58,00	47,81
Iscrizioni ipotecarie	62,24	48,26	42,89	49,92	70,44
Pignoramenti mobiliari	59,95	39,74	24,37	16,14	21,79
Pignoramenti mobiliari di beni mobili registrati	44,09	48,19	35,48	27,91	47,35
Pignoramenti presso terzi	658,75	765,72	432,12	366,99	997,25
Pignoramenti immobiliari	3,47	3,64	1,72	1,70	2,45

	2018	2019	2020	2021	2022
Procedure concorsuali	487,52	518,78	543,44	634,63	755,26
Interventi in procedure immobiliari promosse da terzi	41,85	35,70	34,00	59,89	53,04
Accessi e ispezioni documentali (art. 35, co. 25 bis, d.l. n. 223/2006)	20,13	15,25	6,80	5,90	6,42

* importo riscosso e comprensivo delle riscossioni nelle province della regione Sicilia a partire dal 1° ottobre 2021

** L'attribuzione della riscossione ad una specifica azione di recupero è stimata guardando all'ultima azione registrata sulla cartella di pagamento, avviso di accertamento, avviso di addebito sul quale è stata registrata la riscossione. La correlazione tra azione e riscossione non è, pertanto, puntuale (in quanto possono esserci riscossioni su cartelle di pagamento la cui ultima azione di recupero è stata svolta in un periodo anche di molto antecedente), ma, nel complesso, offre una visione di insieme rappresentativa del recupero distinto per tipologia di azione

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Nella tavola che segue si riportano gli indicatori sintetici di efficacia delle azioni costruiti. Riferisce l'Agenzia, che tali indicatori sono costruiti come il rapporto tra il numero delle azioni ad "alta efficacia" ed il numero complessivo delle azioni realizzate¹⁰⁶.

TAVOLA 2.96

INDICATORI SINTETICI DI EFFICACIA DELLE AZIONI

	2018	2019	2020*	2021*	2022
Avvisi di intimazione	3,2%	3,1%	5,4%	0,9%	5,8%
Solleciti	16,9%	16,9%	-	-	-
Preavvisi di fermo amministrativo	14,3%	12,0%	22,4%	-	24,9%
Comunicazione preventiva di ipoteca	5,2%	6,3%	8,3%	7,7%	8,1%
Trascrizioni di fermo amministrativo	7,7%	6,8%	11,7%	-	7,0%
Iscrizioni ipotecarie	3,6%	4,1%	6,5%	2,3%	5,6%
Pignoramenti mobiliari	17,0%	25,4%	27,5%	-	12,0%
Pignoramenti mobiliari di beni mobili registrati	32,8%	43,2%	42,1%	-	46,0%
Pignoramenti presso terzi	14,9%	20,2%	18,7%	53,9%	20,1%
Pignoramenti immobiliari	6,0%	6,8%	6,4%	-	6,8%
Procedure concorsuali	6,1%	8,7%	10,5%	50,0%	5,9%
Interventi in procedure immobiliari promosse da terzi	2,0%	3,1%	4,2%	2,2%	3,0%
Accessi e ispezioni documentali (art. 35, co. 25 bis, d.l. n. 223/2006)	12,6%	16,7%	12,2%	-	9,0%

* I risultati per gli anni 2021 e 2022 sono poco significativi considerando che l'attività di riscossione è stata sospesa tra l'8 marzo 2020 e il 31 agosto 2021 e che, per le modalità di calcolo dell'algoritmo dell'indicatore, il periodo delle azioni prese a riferimento è molto limitato (per l'anno 2020 l'indicatore consolida i risultati delle azioni svolte tra ottobre 2019 e dicembre 2019, mentre per l'anno 2021 sono consolidati solo i valori delle azioni svolte nel mese di settembre 2021).

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Secondo quanto riferito dall'Agenzia, sulla tempestività della riscossione ha positivamente inciso negli ultimi anni l'introduzione e la diffusione della notifica a mezzo PEC per le cartelle di pagamento e per tutti gli altri atti della riscossione. Nel corso del 2022 il volume degli atti

¹⁰⁶ La rendicontazione utilizza un algoritmo di calcolo che attribuisce un valore di "alta efficacia" alle azioni che, nei 90 giorni successivi dalla data dell'azione, registrano una delle seguenti combinazioni di eventi sulle cartelle incluse nell'azione di riscossione:

- Pagamenti complessivamente superiori a 5.000€
- Pagamenti >10% del debito oggetto dell'azione per le azioni con debito fino a 1.000€,
- Pagamenti >5% del debito oggetto dell'azione per le azioni con debito fino a 10.000€,
- Pagamenti >1% del debito oggetto dell'azione per le azioni con debito superiore a 10.000€
- Presentazione di una istanza di dilazione + un pagamento di qualsiasi importo.

La scelta di prendere a riferimento solo i primi 90 giorni successivi all'effettuazione dell'attività potrebbe sottostimare parzialmente l'efficacia dell'azione (in quanto la tempestività di riscossione può svilupparsi anche molto successivamente all'azione per i tempi necessari a sviluppare la procedura), ma è legata alla necessità di offrire una rendicontazione che possa consolidarsi in modo tempestivo rispetto alla data di rilevazione. In tal senso è stato rilevato che, estendendo il periodo di osservazione, l'incremento differenziale della misura di efficacia risulta decrescente, e, pertanto, si ritiene l'algoritmo significativo per la misurazione dell'efficacia delle azioni non tanto in senso assoluto, quanto ai fini di una valutazione dell'andamento della misura o per il confronto tra scelte di azione differenti.

Poiché il valore di "alta efficacia" si consolida nei primi 90 giorni, sono state ricomprese nella rendicontazione di ciascun anno le attività svolte tra ottobre dell'anno precedente e settembre dell'anno di riferimento, che hanno, pertanto, consolidato pienamente l'Indicatore sintetico di efficacia nel corso dell'anno di riferimento (ad esempio, sono state ricomprese nella rendicontazione 2022 le attività svolte tra ottobre 2021 e settembre 2022, che hanno, pertanto, consolidato pienamente l'Indicatore sintetico di efficacia nel corso dell'anno 2022).

notificati dall'Agente della riscossione attraverso il canale PEC si è attestato al 22,4 per cento rispetto al totale dei documenti inviati, raggiungendo il 38 per cento con specifico riferimento alle cartelle di pagamento.

In merito alla gestione delle procedure relative all'istituto della transazione fiscale, ora disciplinato dagli artt. 63 ed 88 del "Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza" (CCI) di cui al D.lgs. 14/2019 e successive modificazioni (nei quali è confluita la procedura dell'art. 182-ter della Legge fallimentare), quale accordo "transattivo" collocato nell'ambito del concordato preventivo e degli accordi di ristrutturazione (che consente il pagamento in misura ridotta o dilazionata del credito tributario privilegiato, oltre che di quello chirografario), l'art. 1, comma 15, della Legge di Bilancio 2022, che ha sostituito interamente l'art. 17, D.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, in materia di oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione, prevedendo l'abbandono dell'aggio di riscossione verso un sistema di copertura dei costi per il servizio nazionale di riscossione a valere sulle risorse a tal fine stanziato sul bilancio dello Stato, ha reso marginale per i carichi posteriori al 2021 il ruolo dell'Agente della riscossione nelle suddette procedure.

In proposito l'Agenzia ha fatto presente che, sulla base dell'attuale assetto normativo, in caso di domanda di trattamento dei crediti tributari nell'ambito del concordato preventivo, di cui agli artt. 84 ed 85 del CCI, l'Agente della riscossione è chiamato ad esprimere il proprio voto sulla proposta concordataria limitatamente agli oneri di riscossione di cui all'art. 17 del D.lgs. n. 112/1999, ossia, al pari di tutti gli altri creditori, in relazione ai soli compensi a quest'ultimo spettanti. Diversamente, nell'ambito delle transazioni fiscali sorte nell'alveo di un accordo di ristrutturazione, di cui agli artt. 44 e 57 del CCI, non essendo prevista l'espressione del voto in ragione della natura negoziale di tale istituto, l'Agente della riscossione, in ordine ai predetti oneri, si limita a sottoscrivere la transazione fiscale a cui l'Ente impositore ha già prestato la propria adesione.

È evidente, pertanto, che, pur non risultando particolari problematiche nella gestione delle procedure derivanti da proposte di transazione fiscale, le sopra citate modifiche al sistema di remunerazione, nel comportare il venire meno del cd. "aggio" sui carichi affidati dagli enti creditori all'Agente della riscossione a decorrere dal 1° gennaio 2022 determineranno, a tendere (ciò in quanto per i carichi affidati prima del 1° gennaio 2022 continuerà ad applicarsi il cd. aggio sulle somme riscosse nella misura tempo per tempo prevista dalla legge) il venire meno delle attività riferite all'espressione di voto del medesimo Agente, il quale continuerà ad operare per il recupero delle sole spese esecutive (diritti di notifica e spese tabellari) e per la verifica del regolare adempimento, l'incasso ed il riversamento agli Enti delle somme riscosse dalle suddette procedure concorsuali.

Per quanto riguarda le azioni effettivamente svolte sui grandi debitori, tenendo conto delle limitazioni derivanti dalla sospensione dell'attività di recupero, l'Agenzia della Riscossione ha riferito di aver proseguito, per il tramite degli uffici dedicati alla gestione dei contribuenti con importi iscritti a ruolo superiori a 250 mila euro e mediante un approccio mirato e di elevata specializzazione, le usuali attività di analisi per l'attivazione delle successive procedure. Le azioni attivate nel corso del 2022 su tali contribuenti (numericamente meno del 2 per cento del complessivo numero di soggetti debitori), in considerazione dell'esiguità dei volumi rappresentati nella tavola 2.96 e tralasciando le procedure numericamente non significative, hanno costituito:

- il 21 per cento del totale delle procedure cautelari su beni immobili (comunicazioni preventive di ipoteca e successive iscrizioni ipotecarie);
- il 47 per cento del totale delle procedure di pignoramento in cui sono ricompresi principalmente i pignoramenti di conto corrente bancario ed i pignoramenti dei crediti per pagamenti della Pubblica Amministrazione segnalati ai sensi dell'art. 48-bis del d.P.R. n. 602/1973.

Secondo quanto fatto presente dall'Agenzia, è proseguito anche per questi soggetti l'ordinario presidio delle azioni di recupero che riguardano contribuenti in procedura concorsuale (insinuazioni nello stato passivo) e gli interventi nelle azioni esecutive promosse da terzi (es. interventi in procedure immobiliari). Gli incassi riconducibili a tali contribuenti rappresentano il

38 per cento del totale riscosso nell'esercizio (circa il 38 per cento rispetto alle sole riscossioni "ordinarie").

2.4.7. Fattori ostativi alla riscuotibilità dei carichi

La limitata riscuotibilità di buona parte dei crediti in cario è determinata, secondo quanto ribadito dall'Agenzia, da fattori oggettivi, indipendenti dalle iniziative di sua competenza.

Nella tavola che segue è rappresentato il magazzino dei carichi pendenti, affidati all'Agenzia entrate-Riscossione nel periodo compreso dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2022.

Complessivamente il carico contabile residuo dei ruoli affidati dai diversi enti creditori, prima a Equitalia e poi all'Agenzia entrate-Riscossione, nel periodo 1° gennaio 2000 – 31 dicembre 2022, ammonta a circa 1.153 miliardi di euro¹⁰⁷.

TAVOLA 2.97

IL MAGAZZINO DEI CARICHI PENDENTI AL 31.12.2022

<i>(in milioni)</i>	
	dati al 31/12/2022
Carico ruolo affidato	1.676,3
Sgravi per indebiti e annullamenti per provvedimenti normativi	372,3
Riscosso	150,6
Carico Residuo contabile	1.153,4
Carico residuo contabile Sicilia	-
Scarico sospeso	38,0
Soggetti in procedura concorsuale	156,6
Soggetti deceduti e ditte cessate	168,4
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	136,7
Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	515,0
Rate a scadere su dilazioni non revocate	24,5
Magazzino residuo lordo	114,2

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Particolare attenzione merita la voce "azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione" che comprende 515 miliardi di quote di carico residuo, al netto di quanto oggetto di provvedimenti di sospensione e/o provvedimenti di rateazione, intestate a soggetti (non ricompresi nelle categorie dei soggetti falliti o dei soggetti deceduti/ditte cessate) sui quali è stata svolta almeno una azione cautelare o esecutiva.

Il "magazzino residuo lordo" che ammonta a 114,2 miliardi di euro rappresenta il valore del carico residuo (non sospeso né rateizzato), riferito a contribuenti non rientranti nelle precedenti voci, sul quale non è stata ancora avviata alcuna azione di riscossione. Tale quota pur ricomprendendo anche posizioni per le quali operano la soglia minima per l'iscrizione ipotecaria, l'impignorabilità della prima casa, i limiti di pignorabilità dei beni strumentali nonché la limitazione alla pignorabilità di stipendi, salari e indennità relative al rapporto di lavoro e di impiego, presenta un più elevato grado di esigibilità rispetto al complessivo "carico residuo contabile", che, al netto delle quote oggetto di provvedimento di rateazione, rientrando nelle

¹⁰⁷ Tale importo comprende anche i carichi relativi agli ambiti provinciali della Sicilia, di circa 77 miliardi di euro, affidati dal 2000 al 30 settembre 2021 alla estinta Riscossione Sicilia S.p.A. ed è al netto degli importi annullati con provvedimenti di sgravio in autotutela emessi dagli stessi enti creditori, in quanto non dovuti dai contribuenti, o disposti con decisioni dell'autorità giudiziaria; delle somme rimosse tempo per tempo, anche a seguito degli istituti di Definizione Agevolata introdotti dal legislatore negli ultimi anni; delle quote "sanzione" già annullate a seguito dell'integrale pagamento delle somme dovute per le tre edizioni della Definizione Agevolata; delle quote annullate a seguito dello stralcio dei carichi di importo fino a 1.000 euro, affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, previsto dall'art. 4 del d.l. n. 119/2018; delle quote annullate a seguito dello stralcio dei carichi fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, intestati a contribuenti con redditi inferiori a 30.000 euro, previsto dall'art. 4 del d.l. n. 41/2021.

diverse situazioni considerate presenta di norma una maggiore complessità di gestione ed una correlata ridotta aspettativa di recupero.

Nella tavola che segue è riportata l'evoluzione nel periodo 2018-2022 dei carichi affidati discriminati in ragione delle vicende che li contraddistinguono.

TAVOLA 2.98

GESTIONE CARICHI COMPLESSIVAMENTE AFFIDATI

(in miliardi)

	dati al 31/12/2018	dati al 31/12/2019	dati al 31/12/2020	dati al 31/12/2021	dati al 31/12/2022
Carico ruolo affidato*	1.28 4,70	1.3 67,00	1.424,00	1.597,10	1.676,3
Sgravi per indebiti e annullamenti per provvedimenti normativi	265,6	293,8	301,5	357	372,3
Riscosso**	109,6	118,5	123,4	141,1	150,6
Carico Residuo contabile	909,5	954,7	999,1	1.099,00	1.153,4
Carico residuo contabile Sicilia	-	-	-	77,3	-
Carico sospeso	60	68,8	52,6	50,4	38,0
Soggetti in procedura concorsuale	150,2	153,1	152,2	148,8	156,6
Soggetti deceduti e ditte cessate	109,8	118,9	133,1	145,7	168,4
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	107,8	109,5	115,8	120,6	136,7
Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	389,2	410,1	445	445,3	515,0
Rate a scadere su dilazioni non revocate	11,7	14,7	15,7	18,6	24,5
Magazzino residuo lordo	80,8	79,6	84,6	92,4	114,2

* I carichi affidati rappresentano il volume rilevabile sui sistemi informativi al 31 dicembre dell'anno e contengono anche carichi con data di consegna, definita ai sensi del d.m. n. 321/1999, successiva alla data della rilevazione (ad es. Ruoli con data "formale" di consegna nell'anno 2023 ma già trasmessi dagli enti creditori al 31/12/2022).

** Il valore del riscosso rappresenta il solo volume della componente iscritta a ruolo oltre agli interessi di dilazione delle rateazioni in essere al momento della rilevazione. Ciò comporta una differenza rispetto alle riscossioni rendicontate agli enti che sono comprensive anche degli interessi di mora, degli interessi di dilazione riscossi su rateazioni decadute alla data di rilevazione (entrambe queste componenti sono state riversate ai competenti enti creditori) nonché delle riscossioni effettuate tempo per tempo, riversate ai competenti enti, e successivamente riconosciute indebite da questi ultimi e, quindi, restituite ai contribuenti dopo l'acquisizione dei relativi provvedimenti di sgravio.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

In sostanza – secondo quanto fatto presente dall'Agenzia - l'importo del carico residuo contabile (1.153,4 mld.) per circa il 40 per cento appare di difficile recuperabilità per le condizioni soggettive del contribuente (156,6 miliardi di euro sono dovuti da soggetti interessati da procedure concorsuali, 168,4 miliardi di euro da persone decedute e imprese cessate, 136,7 miliardi di euro da soggetti che, in base ai dati presenti nell'Anagrafe tributaria, risultano nullatenenti).

Per ulteriori 38 miliardi di euro l'attività di riscossione, alla data del 31 dicembre 2022, è sospesa per effetto di specifici provvedimenti di sospensione delle attività di recupero. Si tratta in particolare di sospensioni disposte da provvedimenti emessi in autotutela dagli enti creditori o in forza di provvedimenti dell'autorità giudiziaria¹⁰⁸.

Dei rimanenti 653,7 mld di euro, 515,0 miliardi di euro (il 79 per cento) si riferiscono a contribuenti nei confronti dei quali l'Agente della riscossione ha già svolto, in questi anni, azioni esecutive e/o cautelari. Al netto delle somme oggetto di rateizzazione (24,5 mld di euro), il magazzino residuo, su cui le azioni di recupero possono presumibilmente essere maggiormente efficaci, si riduce a 114,2 mld di euro.

La prospettiva di analisi adottata dall'Agenzia nella rappresentazione del carico contabile residuo (cd. "magazzino" crediti residui) è orientata ad offrire una valutazione nell'ottica della

¹⁰⁸ Sono, inoltre, riconducibili a tale fattispecie: a) gli importi residui, al netto di quanto già riscosso, delle quote oggetto della c.d. "Rottamazione-ter" ancora in corso; b) una parte delle quote relative ai carichi di importo residuo fino a 1.000 euro, affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2015, per i quali la Legge di bilancio 2023 ha previsto la sospensione fino alla data dell'annullamento disposto secondo le previsioni dell'art.1, commi da 222 a 230 (il processo di caricamento informatico di tali sospensioni è infatti iniziato il 30 dicembre, successivamente alla pubblicazione della Legge in Gazzetta Ufficiale).

lavorabilità del portafoglio dei crediti, esprimendo in tal senso una valutazione sulle attività operative da realizzare ai fini della riscossione. Tale valutazione è incentrata sull'analisi del debitore, per realizzare la riscossione sul complesso delle morosità evidenziate sulla sua intera posizione, qualsiasi sia l'ente che abbia affidato il credito o la tipologia di credito da riscuotere o, ancora, il periodo di affidamento di tale credito.

Anche se parzialmente correlata, la rappresentazione fornita in ottica di lavorabilità del contribuente, pertanto, non può rilevare al fine di un'ottica differente, quale quella del procedimento di gestione delle c.d. quote inesigibili di cui all'art. 19 del D.Lgs. n. 112/1999.

La tavola 2.99 analizza con maggior dettaglio la composizione della voce "Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione" (pari a complessivi 515 miliardi di euro alla fine del 2022): sono evidenziati, in ragione dei singoli anni, la parte dei relativi carichi pendenti per i quali è stata tentata almeno una azione cautelare o esecutiva, pari a 256,1 (di cui 20,8 miliardi con misure cautelari) rispetto a quelli per i quali non risultano azioni (259 miliardi). Va precisato che nell'importo complessivo riportato nella tavola sono ricompresi anche 118,1 miliardi qualificati "carichi senza azione cautelare o esecutiva" riguardanti i grandi debitori (di cui alla tavola 2.100).

TAVOLA 2.99

CARICHI PENDENTI AL 31/12/2022 PER I QUALI SONO STATE TENTATE AZIONI CAUTELARI O ESECUTIVE
SENZA RISCOSSIONE¹⁰⁹

	ANNO AFFIDAMENTO CARICO						Totale
	2017 e anni precedenti	2018	2019	2020	2021	2022	
Carichi senza azione cautelare o esecutiva*	162,9	15,9	20,2	16,2	18,3	25,5	259,0
<i>di cui: presenza di una istanza di insinuazione in procedura concorsuale per contribuenti persone fisiche ritornate "in bonis"</i>	69,6	1,9	1,9	1,2	0,7	0,3	75,6
Carichi oggetto di misure cautelari	18,9	1,2	0,5	0,1	0,1	0,1	20,8
<i>solo fermo amministrativo</i>	7,9	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	8,4
<i>almeno una iscrizione ipotecaria</i>	11,0	0,7	0,4	0,1	0,1	0,1	12,4
Carichi oggetto di almeno un atto di pignoramento	196,7	15,7	11,6	4,9	4,0	2,3	256,1
<i>solo pignoramento mobiliare</i>	18,6	0,5	0,3	0,1	0,2	0,1	19,8
<i>solo pignoramento presso terzi</i>	90,0	11,8	8,9	4,1	3,2	2,1	119,9
<i>almeno una procedura esecutiva immobiliare (intervento o pignoramento)</i>	11,2	0,7	0,8	0,2	0,2	0,1	13,2
<i>almeno un pignoramento presso terzi ed una misura cautelare</i>	15,5	0,9	0,5	0,2	0,1	0,0	17,1
<i>almeno un pignoramento presso terzi e un pignoramento mobiliare</i>	36,8	1,1	0,6	0,3	0,3	0,1	39,1
<i>altre combinazioni di azioni con almeno una procedura esecutiva</i>	24,6	0,8	0,6	0,1	0,1	0,0	26,1
Totale*	378,5	32,8	32,3	21,2	22,4	27,9	515,0

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Secondo quanto emerge dalla tavola 2.100, i carichi senza azione cautelare o esecutiva "diretta" (già indicati alla tavola 2.99 in 259 miliardi di euro) ricomprendono ben 118,1 miliardi

¹⁰⁹ Il prospetto evidenzia il dettaglio della voce "Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione" presente nella precedente tavola "Gestione carichi complessivamente affidati", che raggruppa l'intero debito residuo di un contribuente per il quale è già stata svolta una azione esecutiva o cautelare, al netto degli importi sospesi o rateizzati. Nel presente prospetto è rappresentata la situazione dei singoli carichi di tali contribuenti rispetto alle attività svolte. (Esempio: Per un contribuente è stata effettuata sia un'ipoteca sia un pignoramento presso terzi su una quota del 2015 mentre non è ancora stata fatta alcuna azione su un ulteriore quota del 2017. Il residuo della quota 2015 è riscontrabile nell'importo della riga "almeno un pignoramento presso terzi ed una misura cautelare", mentre il residuo della quota 2017 è riscontrabile nella riga "carichi senza azione cautelare o esecutiva").

relativi a soggetti considerati “grandi debitori” in quanto interessati da carichi di importo superiore a 500.000.

TAVOLA 2.100

GRANDI DEBITORI IN GESTIONE A UFFICI “MOROSITÀ RILEVANTI” (DEBITO > 500.000 EURO)
CARICHI PENDENTI AL 31/12/2022 PER I QUALI SONO STATE TENTATE AZIONI
CAUTELARI O ESECUTIVE SENZA RISCOSSIONE¹¹⁰

	ANNO AFFIDAMENTO CARICO						Totale
	2017 e anni precedenti	2018	2019	2020	2021	2022	
Carichi senza azione cautelare o esecutiva	61,9	8,3	10,9	10,1	11,7	15,3	118,1
<i>di cui: presenza di una istanza di insinuazione in procedura concorsuale per contribuenti persone fisiche ritornate “in bonis”</i>	7,3	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	8,1
Carichi oggetto di misure cautelari	10,0	0,5	0,3	0,1	0,0	0,1	11,0
<i>solo fermo amministrativo</i>	3,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7
<i>almeno una iscrizione ipotecaria</i>	6,3	0,4	0,3	0,1	0,0	0,1	7,3
Carichi oggetto di almeno un atto di pignoramento	166,1	13,0	9,9	4,6	3,8	2,2	199,6
<i>solo pignoramento mobiliare</i>	15,7	0,4	0,2	0,1	0,2	0,1	16,7
<i>solo pignoramento presso terzi</i>	76,3	9,7	7,5	3,9	3,0	2,0	102,4
<i>almeno una procedura esecutiva immobiliare (intervento o pignoramento)</i>	7,1	0,5	0,6	0,2	0,1	0,1	8,6
<i>almeno un pignoramento presso terzi ed una misura cautelare</i>	13,2	0,7	0,5	0,1	0,1	0,0	14,6
<i>almeno un pignoramento presso terzi e un pignoramento mobiliare</i>	32,2	1,0	0,5	0,3	0,3	0,1	34,3
<i>altre combinazioni di azioni con almeno una procedura esecutiva</i>	21,6	0,7	0,5	0,1	0,1	0,0	23,0
Totale	238,0	21,7	21,1	14,8	15,5	17,6	328,8

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

2.4.8. La gestione del contenzioso di Agenzia entrate-Riscossione

Nel riferire sulla gestione del contenzioso di competenza, Agenzia entrate-Riscossione ha fatto presente che annualmente, a fronte di oltre 20 milioni di atti principali di riscossione emessi, vengono instaurate oltre 200 mila controversie in primo grado, innanzi ad autorità giudiziarie diverse, con un indice di impugnazione che si è attestato intorno alla soglia dell'1 per cento. Si tratta, dunque, di un carico che, pur contenuto in termini relativi, si presenta in termini assoluti decisamente rilevante¹¹¹.

Ricorsi presentati

Come riportato nella tavola che segue, secondo quanto comunicato dall'Agenzia entrate-Riscossione nel corso del 2022 sono stati presentati n. 108.355 ricorsi presso le Corti di giustizia tributaria di 1° grado (già Commissioni tributarie provinciali) e n. 6.551 appelli presso le Corti di giustizia tributaria di 2° grado (già Commissioni tributarie regionali).

¹¹⁰ Vedi nota precedente.

¹¹¹ Gli atti e i provvedimenti giudiziali, che pervengono all'Agenzia attraverso i diversi canali (consegna diretta, posta raccomandata con ricevuta di ritorno, posta elettronica certificata, ufficiali giudiziari), sono oggetto di digitalizzazione, classificazione e protocollazione in apposito applicativo aziendale denominato “Docway”, per poi essere assegnati alla struttura regionale competente. Gli stessi atti e provvedimenti sono, poi, censiti e caricati in un secondo applicativo di supporto per la gestione operativa del contenzioso denominato “Agenda Legale”.

TAVOLA 2.101

RICORSI NOTIFICATI DINANZI AI GIUDICI TRIBUTARI*

Anno	CTP	%	CTR	%	Corte Cassazione – Trib.	%
2019	47.773	-16,7	5.964	-14,0	665	-17,8
2020	21.334	-55,3	5.527	-7,3	766	15,2
2021	14.743	-30,9	9.593	73,6	886	15,7
2022	108.355	635,0	6.551	-31,7	1.151	29,9

*Negli Anni 2021 e 2022 sono compresi i ricorsi notificati in Sicilia.

Fonte: elaborazione dati Agenzia entrate-Riscossione

Rispetto al 2021, i ricorsi presentati alle Corti di 1° grado aumentano del 635 per cento, mentre quelli avanti alle Corti di 2° grado diminuiscono del 31,7 per cento; mentre per quelli avanti alla Cassazione aumentano di quasi il 30 per cento.

Per quanto riguarda il contenzioso avanti il giudice ordinario, riguardante prevalentemente i ruoli conseguenti a provvedimenti di irrogazione delle sanzioni per violazioni del codice della strada, sono stati presentati i seguenti ricorsi:

TAVOLA 2.102

RICORSI NOTIFICATI DINANZI AI GIUDICI ORDINARI*

Anno	G. di PACE	%	Tribunale	%	Corte d'Appello	%	Corte Cassazione	%
2019	153.226	-29,9	13.717	7,9	882	23,9	328,0	5,1
2020	92.205	-39,8	9.052	-34,0	855	-3,1	431,0	31,4
2021	142.866	54,9	7.444	-17,8	829	-3,0	1065,0	147,1
2022	95.271	-33,3	14.548	95,4	795	-4,1	815,0	-23,5

*Negli Anni 2021 e 2022 sono compresi i ricorsi notificati nella Sicilia.

Fonte: elaborazione dati Agenzia entrate-Riscossione

Le nuove controversie avanti i Giudici di pace sono diminuite del 33,3 per cento rispetto al 2021. In calo del 23,5 per cento anche le nuove controversie innanzi alla Corte di cassazione.

Nelle tavole da 2.103 a 2.106 sono evidenziati i ricorsi notificati solo all'Agenzia entrate-Riscossione ovvero notificati anche all'ente creditore, in conformità all'indirizzo della Cassazione che ha riconosciuto a entrambi la legittimazione passiva, stante il comune interesse a difendere gli interessi erariali (Cass., SS.UU., n. 16412/2007).

Anno dell'iscrizione	CTP			CTR					CORTE DI CASSAZIONE - TRBE																																																																																																																																																																						
	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti	n. costituzioni in giudizio n. gravami notificati perdenti

RICORSI A VANTTI IL GIUDICE ORDINARIO NOTIFICATI SOLO ALL'ADER

Anno indicazione corso	GRUPPO DI PACE				TRIBUNALE				CORTE DI APPELO				CORTE DI CASSAZIONE													
	n. costuzionali in giudizio	n. costuzionali in giudizio mediante personale dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE	n. costuzionali in giudizio mediante funzionari dell'ADE											
2019	11.228	6.145	-	958	7	4.118	3.122	6.878	5.321	-	84	25	1.448	2.207	392	237	-	1	19	135	-	-	-	47	78	102
2020	9.221	5.948	-	302	25	2.934	2.809	4.173	3.196	-	25	41	911	1.671	332	182	-	15	135	135	-	-	57	106	153	
2021	20.048	13.766	-	517	253	5.512	9.118	3.142	1.854	-	25	25	411	1.852	338	210	-	19	99	99	-	-	71	104	162	
2021 (escl.)	844	373	-	346	128	441	807	807	376	-	19	21	212	677	152	124	-	1	27	152	-	-	41	261	411	
2022 compreso SICILIA	17.949	11.653	-	1.484	138	6.475	14.735	8.400	6.577	-	33	49	1.741	6.310	412	272	-	1	18	121	-	-	55	299	409	

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

RICORSI AVANTI IL GIUDICE TRIBUTARIO NOTIFICATI SIA ALL'ADER SIA ALL'ENTE CREDITORE

Anno indicazione ricorso	CTP				CTR				CORTE DI CASSAZIONE - TRR								n. grandi notificati	n. grandi pendenti		
	n. costituzioni in giudizio	n. costituzioni in giudizio mediante avvocati e difensori fiscali	n. costituzioni in giudizio mediante avvocati e difensori fiscali	n. costituzioni in giudizio mediante avvocati e difensori fiscali	n. costituzioni in giudizio	n. costituzioni in giudizio mediante avvocati e difensori fiscali	n. costituzioni in giudizio mediante avvocati e difensori fiscali	n. costituzioni in giudizio mediante avvocati e difensori fiscali	n. costituzioni in giudizio	n. costituzioni in giudizio mediante avvocati e difensori fiscali	n. costituzioni in giudizio mediante avvocati e difensori fiscali	n. costituzioni in giudizio mediante avvocati e difensori fiscali	n. costituzioni in giudizio mediante avvocati e difensori fiscali	n. costituzioni in giudizio mediante avvocati e difensori fiscali	n. costituzioni in giudizio mediante avvocati e difensori fiscali					
2019	27.463	1.882	11.217	-	4.519	12.338	2.796	872	773	412	-	729	1.495	351	-	28	-	159	164	321
2020	11.296	469	3.598	-	1.549	5.089	2.606	881	882	424	-	429	1.592	396	-	54	-	194	387	456
2021	6.072	162	3.049	-	989	3.443	3.400	966	1.172	791	-	471	2.580	436	-	61	-	230	145	426
2022 (escl.)	95	17	9	-	2	87	11	5	4	-	-	2	10	0	-	-	-	-	-	0
2022 congresso SICIDIA	58.859	9.488	11.091	-	27.174	54.121	25.526	885	624	225	-	792	2.406	590	3	63	-	288	236	586

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

RICORSI AVANTI IL GIUDICE ORDINARIO NOTIFICATI SIA ALL'ADER SIA ALL'ENTE CREDITORE

[illegible]

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Le controversie pendenti

In base alle ricognizioni dell'Agenzia entrate-Riscossione, al 31 dicembre 2022 erano pendenti complessivamente 192.510 controversie, delle quali ben 74.929 davanti ai Giudici di pace. Le controversie tributarie erano complessivamente 105.045, delle quali 847.930 (45,6 per cento) instaurate con atti notificati solo all'Agenzia entrate-Riscossione e 57.115 (54,4 per cento) notificate anche all'ente creditore.

La maggior parte dei giudizi pende avanti le Corti di giustizia tributaria di primo grado, dove si concentrano 97.694 controversie.

Quanto alle controversie avanti ai Giudici di pace, competenti –in particolare – in materia di atti della riscossione relative a sanzioni per violazioni del codice della strada irrogate dai comuni, nel 2022 si è registrata una diminuzione del 3.2 per cento.

TAVOLA 2.107

GIUDIZI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2022 AVANTI IL GIUDICE TRIBUTARIO

Anno notificazione ricorso	Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2022 notificati solo all'ADER			Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2022 notificati sia all'ADER sia all'ente creditore		
	Ctp	Ctr	Corte di cassazione	Ctp	Ctr	Corte di cassazione
2019	4.009	1.190	255	12.338	1.495	321
2020	2.089	1.332	302	5.089	1.592	357
2021	4.164	4.657	425	3.530	2.559	426
2022	43.573	3.797	560	54.121	2.408	586

*Negli Anni 2021 e 2022 sono compresi i ricorsi notificati in Sicilia.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.108

GIUDIZI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2022 AVANTI IL GIUDICE ORDINARIO

Anno notificazione ricorso	Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2021 notificati solo all'ADER			Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2021 notificati sia all'ADER sia all'ente creditore		
	Giudice di pace	Tribunale	Corte di cassazione	Giudice di pace	Tribunale	Corte di cassazione
2019	3.122	2.207	102	45.090	2.874	170
2020	2.809	1.671	153	31.895	2.392	235
2021	9.559	2.529	573	67.837	2.231	444
2022	14.755	6.310	409	60.174	5.416	401

*Negli Anni 2021 e 2022 sono compresi i ricorsi notificati nella Regione Siciliana.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Va tenuto presente che alcuni dei dati riportati nelle tavole precedenti non trovano puntuale corrispondenza nelle risultanze desumibili dal sistema informativo delle Commissioni tributarie gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze.¹¹²

¹¹² Ciò a causa delle peculiarità del contenzioso che fa capo all'Agente nazionale della riscossione, spesso caratterizzato da duplicazioni e disallineamenti temporali. Con riferimento ai ricorsi notificati all'agente della riscossione il numero degli stessi risulta in larga parte superiore alle controversie poi effettivamente radicate presso le Commissioni tributarie. Tale numero risente anche della condotta adottata da taluni professionisti, che sono soliti notificare, in tempi diversi e presso sedi diverse, lo stesso ricorso, anche con lievi variazioni contenutistiche. Pure va considerato che AdER, a differenza dell'Agenzia delle entrate, notifica, ai fini della riscossione, atti relativi a più partite, che, spesso, sono interessati da impugnazioni per vizi propri e da sentenze che non incidono, pertanto, sulle quote ad essi sottese, determinando semplicemente l'esigenza di rinnovazione dei medesimi o della loro notifica. Ciò, senza effetti finanziari di sorta.

Le costituzioni in giudizio

La difesa in giudizio degli atti di riscossione, affidata a propri funzionari o a professionisti esterni di fiducia e, in misura marginale, a funzionari dell'Agenzia delle entrate, non viene assicurata con carattere di sistematicità.

In ordine alle costituzioni in giudizio, l'Agenzia ha riferito come la valutazione sulla strategia da adottare sia in primo luogo demandata alle strutture regionali, sulla base dell'analisi dell'atto introduttivo di giudizio.

Le controversie con particolari caratteristiche sono sottoposte alla valutazione delle strutture centrali di coordinamento e supporto del contenzioso.

La valutazione del "rischio potenziale" viene effettuata considerando tutti i fattori significativi e disponendo, in funzione del rischio stesso, secondo criteri di competenza (tempo per tempo aggiornati), gli eventuali accantonamenti contabili.

A tal proposito, sempre secondo quanto fatto presente dall'Agenzia, la stratificazione delle quote in carico all'agente della riscossione, in larga parte vetuste e provenienti dalle società concessionarie prima e dalle società del Gruppo Equitalia ad esse subentrate, poi, costituisce una seria criticità, attesa le difficoltà esistenti nel reperire la documentazione relativa in archivi diversi, con tempi tecnici talvolta non compatibili con quelli processuali.

Come si desume dai dati forniti dall'Agenzia entrate-Riscossione, riportati nella tavola sottostante, l'omessa costituzione in giudizio - che ha interessato mediamente il 20,5 per cento circa delle controversie - sembra costituire, comunque, un fenomeno non episodico nell'organizzazione delle difese in giudizio e sussiste anche per contenziosi risalenti negli anni.

TAVOLA 2.109

COSTITUZIONI IN GIUDIZIO NELLE CONTROVERSIE INSTAURATE DAL 2019 AL 2022 E PENDENTI AL 31.12.2022*

	Nr. gravami notificati	Senza costituzione	%
Ricorsi avanti la CTP	192.205,00	58.787	30,6
Ricorsi avanti la CTR	27.635,00	6.065	21,9
Ricorsi per cassazione	3.468,00	1.193	34,4
Ricorsi avanti al giudice di pace	483.568,00	78.854	16,3
Totale	706.876,00	144.899	20,5

*Negli Anni 2021 e 2022 sono compresi i ricorsi notificati nella Regione Siciliana.

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

In passato si è rilevato come l'omissione ricorra anche nelle controversie instaurate con ricorsi notificati congiuntamente e all'Agente della riscossione e agli enti creditori, con i quali andrebbero definiti precisi protocolli d'intesa per coordinare le difese e per assicurare in ogni caso la costituzione in giudizio quale adempimento preliminare alla generale tutela degli interessi erariali.

Va tenuto presente che i piani annuali previsti dagli atti aggiuntivi di cui alle Convenzioni stipulate con il Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. n. 300/1999, prevedono l'indicatore delle costituzioni in giudizio¹¹³. Tale indicatore nella Convenzione relativa al triennio 2022-2024 è stato individuato nel 96 per cento.¹¹⁴

¹¹³ L'indicatore misura la percentuale di costituzione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione nel giudizio tributario, con riguardo ai ricorsi il cui termine di costituzione (60 gg dalla notifica/10-20 giorni liberi prima della data di trattazione se in camera di consiglio/non oltre la data fissata per l'udienza in caso di trattazione in pubblica udienza) scade nell'esercizio.

¹¹⁴ Convenzione triennale per gli esercizi 2022-2024 stipulata nel settembre del 2022 e reg. alla Corte dei conti il 26 ottobre 2022, pag. 24.

L'indice di positività nella gestione del contenzioso

Le decisioni emesse nel corso del 2022 dalle Corti tributarie di primo grado, non gravate di appello, sono state nel 63 per cento dei casi totalmente favorevoli all'Agenzia entrate-Riscossione, con un aumento di sei punti percentuali rispetto al 2021.

Migliore rispetto agli esiti del primo grado, e superiore di due punti rispetto al 2021, è l'indice registrato sulle decisioni definitive emesse dalle Commissioni tributarie regionali, che si attesta al 65 per cento.

Anche nei giudizi presso la Corte di cassazione, l'Agenzia entrate-Riscossione prevale più del contribuente, ottenendo il 69 per cento di sentenze favorevoli sul totale di quelle emesse nel 2022.

Deludente, al contrario, anche se in miglioramento, resta l'indice riportato dall'Agenzia entrate-Riscossione sulle decisioni definitive totalmente favorevoli emesse dai Giudici di pace, che è pari al 30 per cento.

L'indice di vittoria per valore (tavola 2.110) riportato sulle sentenze definitive emesse dalle Corti tributarie di primo grado nel 2021 è stato dell'87 per cento circa; scende al 60 per cento in secondo grado e raggiunge l'80 per cento in Cassazione. Sulle sentenze dei Giudici di pace anche l'indice di vittoria per valore risulta poco soddisfacente, posizionandosi al 31 per cento.

Tale indice va valutato tenendo conto delle peculiari caratteristiche proprie del contenzioso sugli atti della riscossione.

TAVOLA 2.110

CONTROVERSIE INTERESSATE DA DECISIONI DEFINITIVE PER NUMERO E VALORE

	2018		2019		2020		2021		2021 Sicilia		2022 (compresa Sicilia)	
	n.	valore*	n.	valore*	n.	valore*	n.	valore*	n.	valore*	n.	valore*
CTP	27.174	2.848,1	31.015	2.700,0	21.844	2.088,5	16.795	1.485,7	9.008	350,3	17.820	1.965,2
CTR	5.934	1.042,6	6.214	1.311,6	5.252	1.163,2	5.523	827,5	1.508	167,9	7.300	1.372,0
Corte Cassazione Trib.	393	214,8	448	409,2	309	226,5	475	457,1	-	0,0	657	768,2
Giudice di pace	82.739	172,6	105.237	128,7	96.925	138,5	80.254	5.162,2	975	3,0	85.847	206,9

* in milioni

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.111

CONTROVERSIE INTERESSATE DA DECISIONI DEFINITIVE FAVOREVOLI DELL'ADER

	2018		2019		2020		2021		2021 Sicilia		2022 (compresa Sicilia)	
	n.	valore *	n.	valore *	n.	valore *	n.	valore *	n.	valore *	n.	valore*
CTP	14.416	2.185	16.735	2.039	13.062	1.677	10.246	1.166	4.881	245	11.200	1.714
Indice di vittoria	53%	77%	54%	76%	60%	80%	61%	79%	54%	70%	63%	87%
CTR	3.681	736	3.617	894	3.379	933	3.639	584	801	108	4.772	830
Indice di vittoria	62%	65%	58%	68%	64%	80%	66%	71%	53%	64%	65%	60%
CORTE CASSAZIONE TRIB.	266	154	309	227	195	198	333	415	0	0	451	612
Indice di vittoria	68%	72%	69%	56%	63%	88%	70%	91%	0%	0%	69%	80%
GIUDICE DI PACE	12.934	84	13.492	25	17.730	35	19.334	5.044	361	1	25.818	64
Indice di vittoria	16%	49%	13%	20%	18%	25%	24%	98%	37%	45%	30%	31%

* in milioni

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.112

**NUMERO DECISIONI DEPOSITATE DALLE CTP E CTR
NELLE CONTROVERSIE IN CUI ADER È PARTE IN GIUDIZIO**

	2018			2019			2020			2021			2021 - regione SICILIA			2022 (il dato comprende la Sicilia)		
	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Ricorsi pervenuti	57.375	6.937	809	47.773	5.964	665	21.334	5.527	766	11.880	6.819	885	2.858	2.774	1	108.355	6.551	1.151
Ricorsi in carico al 31/12/2022	18.311	2.967	684	16.347	2.686	576	7.179	2.924	659	5.379	4.645	851	2.316	2.571	0	97.694	6.205	1.146
Ricorsi non iscritti a ruolo	5.137			4.938			2.592			1.579						4.153		
Sentenze pronunciate	33.927	3.970	125	26.488	3.278	89	11.563	2.603	107	4.922	2.174	34	542	203		6.508	346	5
di cui:	18.556	2.622	88	15.899	2.231	52	7.275	1.884	70	3.380	1.561	19	339	127	1	3.512	236	3
vittorie																		
di cui:	3.631	352	12	2.613	293	9	1.196	204	8	335	190	2	17	20		667	31	
parziali																		
soccombe	11.740	996	25	7.976	754	28	3.092	515	29	1.207	423	13	186	56		2.329	79	2
Sentenze sfavorevoli a cui si è fatta	8.825	847	25	5.076	620	28	1.803	358	29	320	214	13	61	31		58	12	2

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.113

**ESITI FINANZIARI DELLE DECISIONI DEPOSITATE DALLE CTP E CTR
NELLE CONTROVERSIE IN CUI ADER È PARTE IN GIUDIZIO**

(in milioni)

		2018			2019			2020			2021			2021 - regione SICILIA			2022 (il dato comprende la Sicilia)		
		I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Esiti finanziari sentenze pronunciate	tot.	3.926,4	1.050,9	44,8	4.041,1	842,2	50,0	2.181,0	656,9	18,3	1.224,6	1.121,8	12,0	194,5	30,5	0,0	1.063,9	82,0	0,6
	vittorie	2.727,9	633,6	33,4	2.769,9	619,0	13,6	1.813,0	537,5	12,7	976,3	929,2	10,4	182,5	25,6	0,0	705,0	47,3	0,4
	di cui:																		
	parziali	449,1	98,6	4,7	554,4	80,2	16,6	148,7	52,8	0,7	103,1	97,4	0,2	0,4	1,8		133,1	4,9	
	soccombenze	749,4	318,7	6,7	716,8	142,9	19,8	219,4	66,6	4,8	145,2	95,2	1,5	11,5	3,1		225,8	29,8	0,2
e sentenze sfavorevoli a cui si è fatta acquisizione		395,4	288,4	6,7	258,5	65,0	19,8	64,9	35,5	4,8	15,0	20,9	1,5	5,6	1,7		3,7	16,5	0,2

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Il reclamo-mediazione

In merito alla gestione del reclamo-mediazione previsto dall'art. 17-bis del D.lgs. n.546/1992, per le controversie tributarie di valore non superiore a 50.000 euro, - che si sostanzia in una richiesta di esame preventivo della fondatezza dei motivi di ricorso al fine di evitare l'instaurazione di una controversia – l'Agenzia ha precisato di svolgere, in tempi stringenti (30 giorni in caso di applicazione del Protocollo sottoscritto con l'Agenzia delle entrate) le attività necessarie (anche in termini di istruzione del ricorso ed interlocuzione con le altre strutture aziendali per gli interventi correttivi del caso) per la gestione della fase amministrativa in questione.

Le spese di lite

Come è noto, nell'emettere la decisione, il giudice deve pronunciarsi anche sulle spese di lite ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 546/1992. Fatta eccezione per i casi di soccombenza reciproca o in cui sussistono gravi ed eccezionali ragioni da motivare espressamente, le spese di giudizio sono addebitate alla parte soccombente.

Nella relazione annuale sull'andamento del contenzioso per l'anno 2022, predisposta dal Dipartimento delle finanze - Direzione della Giustizia tributaria, si è evidenziato che nel quinquennio 2018 – 2022, nel primo grado di giudizio, le decisioni con compensazione delle spese, in termini percentuali, aumentano dal 54,1 per cento rispetto al 2021, in controtendenza rispetto agli anni precedenti che, in termini percentuali, scendono dal 58,4 per cento nel 2018, al 52,6 per cento nel 2021. Ne consegue, quindi, una inversione di tendenza anche per le spese a carico del contribuente che, dopo un andamento in crescita, calano al 30,4 per cento nel 2022 e per le spese a carico dell'ufficio che, dopo un andamento in diminuzione, salgono al 15,5 per cento nel 2022, registrando il medesimo valore del 2018. Nel secondo grado di giudizio, le decisioni con spese compensate nel 2022 sono pari al 55,2 per cento, in calo rispetto ai valori registrati negli anni precedenti. Risultano in aumento le spese a carico del contribuente che

passano dal 24,6 per cento nel 2018 al 31,4 per cento nel 2022 mentre si registra una inversione di tendenza in quelle a carico dell'ufficio che nel 2022 salgono al 13,3 per cento.

I dati riportati nella tavola 2.114, fanno emergere che nel periodo compreso tra il 2018 e il 2022 l'Agenzia entrate-Riscossione ha pagato spese di lite per complessivi 403,3 milioni di euro, mentre dai contribuenti ha riscosso, allo stesso titolo, l'esigua somma di 14,6 milioni di euro (3,4 per cento di quanto corrisposto).

Va nuovamente sottolineata, dunque, la necessità di una attenta e urgente valutazione delle iniziative effettivamente assunte per riscuotere le somme spettanti sia nei confronti dei soccombenti che nei confronti degli enti titolari della pretesa, quando gli stessi siano stati condannati in solido al pagamento delle spese di lite nelle controversie instaurate anche nei loro confronti.

In quest'ultimo caso l'Agenzia ha precisato, comunque, che se prima del pagamento emerge che l'ente impositore stia già provvedendo a pagare la propria quota (o l'abbia già pagata) la disposizione al pagamento è limitata alla "porzione" di soccombenza relativa ad essa. Viceversa, qualora non risulti che l'ente impositore stia provvedendo a pagare la propria quota (o che l'abbia già pagata), la disposizione di pagamento riguarderà sia la "porzione" di soccombenza di spettanza dell'Agenzia che quella di competenza dell'altro ente al quale viene richiesta la rifusione pro quota della soccombenza.

TAVOLA 2.114

SPESE DI LITE

		2018	2019	2020	2021	2022
Pagamenti effettuati in base a sentenze di condanna dell'ADER*	Nr.	54.928	70.309	77.662	133.711	89.738
	Importo	60.346.289	75.646.888	77.228.479	107.479.051	82.613.314
Riscossioni realizzate in base a sentenze di condanna dei contribuenti	Nr.	1.634	2.620	4.063	6.548	5.184
	Importo	861.294	1.380.484	3.693.038	5.951.156	2.746.338

*Con riferimento alla voce "Pagamenti effettuati in base a sentenze di condanna dell'AdER" si precisa che il dato esposto rappresenta il valore delle spese per soccombenze in giudizio registrato per "cassa" e non considera "per competenza" l'assorbimento dell'apposito fondo stanziato, tempo per tempo, al sorgere dei contenziosi di interesse, e il cui utilizzo, rilevato come posta rettificativa dei ricavi, neutralizza il costo effettivo dell'anno della voce in questione

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

L'affidamento delle difese e i costi della difesa esterna

La vertenza viene affidata per la costituzione in giudizio e i successivi adempimenti ad una risorsa interna o all'Agenzia delle entrate, sulla base del relativo protocollo, all'Avvocatura dello Stato, sulla base della convenzione esistente, ovvero, ed è il caso prevalente, a un legale di fiducia scelto in esito ad una procedura concorsuale interna tra gli avvocati del libero foro.

Nella tavola seguente sono riportati i procedimenti affidati all'interno dell'Agenzia e quelli affidati all'Agenzia delle entrate e all'Avvocatura dello Stato.

PROCEDIMENTI CON DIFESA INTERNA

REGIONE	Totale gestito (costituzioni + AE-Avvocatura)	Costituzioni interne		Gestiti AE - Avvocatura	
		Contenzioso ordinario	Contenzioso tributario *	Agenzia entrate	Avvocatura dello stato
Abruzzo	203	16	156	1	30
Basilicata	186	109	46	20	11
Calabria	2.832	79	2.543	91	119
Campania	3.588	5	2.082	832	669
Emilia-Romagna	1.210	679	380	51	100
Friuli-Venezia Giulia	199	83	68	12	36
Lazio	2.293	-	665	1.341	287
Liguria	247	32	138	57	20
Lombardia	1.546	1	1.071	6	468
Marche	371	168	165	25	13
Molise	146	50	69	7	20
Piemonte - Valle d'Aosta	671	150	224	64	233
Puglia	1.603	474	899	139	91
Sardegna	377	8	339	16	14
Toscana	913	214	541	44	114
Trentino-Alto Adige	193	100	72	9	12
Umbria	188	85	64	18	21
Veneto	663	53	385	29	196
Ufficio Costituzioni Interne	1.254	-	1.254	-	-
Totali	18.683	2.306	11.161	2.762	2.454

Fonte: Agenzia delle entrate-Riscossione

Riferisce l'Agenzia che nell'anno 2021, rispetto al totale degli atti conferiti per la difesa in giudizio nell'ambito del contenzioso tributario, l'incidenza delle difese interne e/o tramite i protocolli d'intesa stipulati con Agenzia delle entrate e/o tramite l'Avvocatura dello Stato, è stata pari al 77,4 per cento, a fronte di un indicatore obiettivo fissato per il 2021 al 75 per cento e di una incidenza del 76,3 per cento consuntivata nel 2020.

Nei casi in cui non sia possibile il patrocinio interno – in ragione dei volumi di contenzioso in ingresso, della relativa distribuzione e concentrazione per ambito geografico di riferimento, della rispettiva tipologia – nonché del numero e delle professionalità disponibili, e non si verta in presenza di controversie devolvibili all'Agenzia delle entrate, ovvero all'Avvocatura dello Stato, gli incarichi sono conferiti a professionisti esterni, individuati nel rispetto della disciplina inerente all'apposito Elenco, contenuta nel Regolamento, tempo per tempo, vigente (cfr. da ultimo, la disposizione n. 10 del 27/1/2021 – Elenco Avvocati), predisposto in recepimento di espresse indicazioni del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il conferimento avviene attraverso l'utilizzo di un applicativo che permette l'affidamento dell'incarico in maniera automatica, garantendo il rispetto del criterio di rotazione. A tale scopo i professionisti iscritti nell'elenco alla pertinente Sezione sono stati chiamati a sottoscrivere apposita convenzione per il/i Distretto/i o Circondario/i prescelto/i sulla cui base sono, di volta in volta, conferiti i singoli incarichi di rappresentanza e difesa in giudizio, a rotazione e fino al raggiungimento del compenso complessivo massimo pattuito in convenzione:

- € 35.000,00 (al netto di IVA, CPA e altre spese) se il professionista è iscritto in uno o più Circondari di Tribunale del medesimo Distretto di Corte d'Appello;
- € 45.500,00 (al netto di IVA, CPA e altre spese) se il professionista è iscritto in tutti i Circondari di Tribunale del medesimo Distretto di Corte d'Appello;

- € 35.000,00 € 45.500,00 (al netto di IVA, CPA e altre spese) per ciascun Distretto, se il professionista è iscritto in più di un Distretto di Corte d'Appello.

Il criterio della rotazione, garantito dall'utilizzo del suddetto applicativo, può essere non applicato nei soli casi di:

- affidamento dell'incarico di patrocinio nei gradi di giudizio successivi al primo;
- litispendenza, continenza, connessione soggettiva ed oggettiva;
- individuazione del legale effettuata dal cedente della ex Concessionaria (art. 3 commi 7 e ss. D.L. n. 203/2005), nell'ambito di una pratica indennizzabile, ai sensi del contratto di cessione, a suo tempo sottoscritto;
- controversia che verta su questioni di assoluta particolarità ovvero sia radicata presso un'Autorità giudiziaria non ricompresa nella "Tabella Compensi" di cui all'art. 10, punto 1, lett. a) del regolamento e l'Avvocatura dello Stato non ne assuma il patrocinio. In questo caso l'Agenzia esperisce un preliminare confronto concorrenziale fra almeno tre professionisti – anche non iscritti all'elenco, se sussistenti in tale numero - abilitati al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori da almeno cinque anni e che abbiano, alternativamente:
 - a) svolto per almeno un biennio – anche non consecutivo – attività di docenza a livello universitario in materie giuridiche ovvero attività di formatore in corsi accreditati dal Consiglio Nazionale Forense o dagli Ordini degli Avvocati presenti sul territorio nazionale;
 - b) trattato nel quadriennio precedente questioni analoghe per complessità e difficoltà e/o *petitum*, a quella oggetto della controversia da affidare.

L'incarico (cosiddetto extra standard) viene, quindi, affidato all'avvocato che abbia presentato la migliore offerta.

Il legale incaricato, con la sottoscrizione dell'atto di conferimento dell'incarico di assistenza e difesa in giudizio, si impegna ad esercitare il mandato secondo la migliore pratica professionale, nel rispetto delle norme, anche secondarie, deontologiche ed etiche.

Nella tavola che segue si evidenziano i compensi erogati agli avvocati di fiducia.

TAVOLA 2.116

PAGAMENTO SPESE LEGALI A FAVORE DEGLI AVVOCATI DI FIDUCIA

(in milioni)

Importi erogati	2018	2019	2020	2021	2022
	31,2	29,4	30,1	28,9	31,7

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Problematiche di particolare rilievo

L'Agenzia ha dettagliatamente riferito su alcune problematiche di particolare rilievo che, ancora nell'esercizio 2022, hanno ostacolato la sua attività o hanno comunque influenzato i risultati della gestione.

Un primo aspetto concerne la questione, di gran lunga prevalente in termini di frequenza, relativa al termine di prescrizione del credito. A questo riguardo è stato riferito che, in presenza di un affidamento sull'orientamento giurisprudenziale attestato, fino al 2016, sulla prescrizione decennale dell'azione di riscossione dei carichi affidati, gli agenti della riscossione hanno notificato le cartelle di pagamento entro nove mesi dalla consegna del ruolo – in conformità dell'art. 19, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 112/1999 – per poi effettuare i successivi atti interruttivi entro il decimo anno. Le ragioni sottese a questa scelta operativa sono state indicate nell'esigenza di contenere gli oneri di notifica (per quanto i relativi costi dovrebbero ricadere sul debitore o sull'ente titolare del credito) nonché nelle (invero, poco convincenti) preoccupazioni circa la natura "invasiva" delle attività svolte.

Tuttavia, con sentenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite, n. 23397/2016, si è affermato il principio per cui la scadenza del termine - pacificamente perentorio - per proporre opposizione alla cartella di pagamento (di cui all'art. 24, comma 5, del D.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46), pur determinando la decadenza dalla possibilità di proporre impugnazione, produce soltanto l'effetto sostanziale della irretrattabilità del reddito contributivo, senza determinare anche l'effetto della c.d. "conversione" del termine di prescrizione breve (nella specie, quinquennale secondo l'art. 3, commi 9 e 10, della legge n. 335 del 1995) in quello ordinario (decennale), proprio delle sentenze passate in giudicato ai sensi dell'art. 2953 cod. civ.

L'Agenzia, con il conforto dell'Avvocatura dello Stato, ha continuato a coltivare il contenzioso in parola, nel tentativo di ottenere dalla Corte di cassazione un nuovo intervento chiarificatore e in particolare l'affermazione del principio secondo cui che l'azione di recupero dei crediti da parte dell'agente della riscossione è sempre soggetta alla prescrizione decennale, a seguito della notifica di una cartella di pagamento (o atto equiparato). Ciò ha determinato, tuttavia, una pressoché sistematica soccombenza nel doppio grado dei giudizi di merito, con effetti importanti sull'entità delle spese di lite a carico dell'agente.

In tale contesto, con il supporto del nuovo parere dell'Avvocatura dello Stato espresso in data 19 gennaio 2021, l'Agenzia ha infine ritenuto opportuno desistere in radice dal contenzioso della specie, al fine di non esporsi alle inevitabili eccezioni di parte, impartendo conseguentemente istruzioni ai propri uffici affinché conformassero il proprio operato al nuovo orientamento giurisprudenziale consolidatosi anche sulle diverse prospettazioni difensive sopra accennate.

Resta da comprendere quanto la vicenda abbia inciso negativamente sugli interessi pubblici, pur in presenza di posizioni creditorie del tutto pacifiche.

Altro fenomeno patologico è quello della concentrazione delle liti innanzi al Giudice di Pace (79,92 per cento). Si tratta, per lo più, di controversie aventi ad oggetto contestazioni avverso sanzioni irrogate per violazioni al Codice della strada.

Il fenomeno è diversamente articolato sul territorio nazionale, con una concentrazione massima nella regione Campania (pari all'85,81 per cento del dato nazionale).

A tal proposito, anche secondo i dati generali forniti dal Ministero della giustizia e relativi ad alcune tipologie di procedimenti civili radicati presso Tribunali ordinari e Giudici di pace (inerenti ai distretti di Corte di appello) sussistono differenze quantitative e di composizione della domanda di giustizia tra Nord, Centro e Sud del Paese, con un profilo di litigiosità del Sud che non solo è quantitativamente superiore, ma lo è in modo sistematico per tutti i tipi di controversie.

Al proliferare del contenzioso avverso sanzioni per violazioni al Codice della strada concorre anche il comportamento dei Comuni del Sud, che in molti casi provvedono alla consegna dei ruoli all'agente della riscossione in prossimità dello scadere dei termini prescrizionali, decorrenti dalla data di contestazione della violazione. Circa il 34 per cento dei ruoli viene, infatti, consegnato all'agente della riscossione oltre quattro anni dalla commissione della violazione ed il 17 per cento circa, addirittura tra il quinto e il sesto anno dalla comminazione dell'infrazione.

Altra evidente macroscopica e grave patologia del sistema è quella relativa al contenzioso strumentale instaurato sulla base degli estratti di ruolo, impugnati dai contribuenti specie in assenza di iniziative recenti da parte dell'Agenzia.

Infatti, nonostante l'agente della riscossione, esauriti, negli anni, i tentativi di riscossione, abbia, su larga parte del magazzino in essere, desistito dall'assumere ulteriori iniziative, ritenendole non giustificate dalla possibilità di effettivo recupero, l'Agenzia riferisce di aver ricevuto richieste continue di estratti di ruolo delle posizioni debitorie risalenti nel tempo, avanzate in via telematica o allo sportello e finalizzate, senza apparente interesse e giustificazione, alla relativa impugnazione.

La diatriba sulla impugnabilità dell'estratto-ruolo è stata affrontata dapprima in sede giurisprudenziale ¹¹⁵ e, successivamente, risolta dallo stesso Legislatore con l'introduzione

¹¹⁵ *Ex multis*, Cassazione civ., sez. VI, ordinanza del 9 settembre 2019, n. 22507 e Cassazione civ., sez. trib., sentenza 17/09/2019, n. 23076.

dell'art. 12, comma 4-*bis*, d.P.R. 602/1973 ad opera dell'art. 3-*bis*, comma 1, del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215.

All'intervento legislativo citato ha fatto seguito un forte ridimensionamento del relativo contenzioso dopo la patologica dimensione assunta precedentemente¹¹⁶.

Ulteriori questioni sulle quali l'Agenzia ha dettagliatamente riferito e che in questa sede non è possibile ripercorrere singolarmente riguardano, le caratteristiche abnormi del contenzioso in Campania e il pagamento degli importi liquidati nelle sentenze dei Giudici di pace, il fenomeno degli atti esecutivi contro l'Agenzia per il recupero forzoso delle spese di soccombenza, le patologie dei pignoramenti presso terzi subiti dall'ente di riscossione e il fenomeno dei pignoramenti presso terzi dinanzi a tribunali incompetenti.

Si tratta di criticità gravi, che hanno compromesso non poco l'azione dell'Agente nazionale della riscossione e alle quali solo in parte il legislatore ha finora posto rimedio (con l'introduzione del già ricordato art. 12, comma 4-*bis* del dPR n. 602/1973, per quanto concerne la strumentale impugnazione dei riepiloghi dei ruoli, e con l'art. 5-*octies* del d.l. n. 146/2021, per le nuove modalità di pagamento telematico delle somme dovute a titolo di spese e onorari di giudizio liquidate con pronunce di condanna emesse a decorrere dal 21 dicembre 2021).

2.4.9. Il magazzino dei crediti da riscuotere e la gestione dell'inesigibilità

Come già evidenziato nelle relazioni sul rendiconto degli anni scorsi e come esposto anche nel Volume III, tomo II, della presente relazione, la questione della vetustà e dell'accumulo dei carichi tuttora in essere è un riflesso del sostanziale mancato funzionamento della procedura per l'accertamento dell'inesigibilità. Da ultimo, il tema è stato trattato diffusamente anche in una specifica relazione di controllo sulla gestione.¹¹⁷

In generale, va ricordato che il riferimento normativo della procedura di controllo e discarico per inesigibilità delle quote affidate all'agente della riscossione è costituito dagli artt. 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112. Il sistema è stato rimaneggiato più volte nel corso del tempo; in particolare, con la legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) è stato tra l'altro introdotto il meccanismo del c.d. "scalare inverso", poi più volte prorogato nel corso degli anni, con l'effetto di posticipare continuamente il discarico delle quote affidate dal 2000 in avanti.

La normativa in vigore fino a tutto il 2022¹¹⁸, sinteticamente richiamata nella relazione dello scorso anno, prevedeva in via transitoria che, per i ruoli consegnati negli anni 2018, 2019, 2020 e 2021, i termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità scadessero rispettivamente il 31 dicembre del 2023, del 2024, del 2025 e del 2026. Per i ruoli precedenti, invece, era previsto che i carichi più recenti (2016 e 2017) fossero regolati per primi, a partire dal 2026, procedendo poi a ritroso nel tempo, fino ai carichi più vecchi risalenti all'anno 2000. Più in dettaglio il sistema, peraltro già più volte traslato in avanti lungo l'asse del tempo, in ultimo prevedeva che le comunicazioni di inesigibilità fossero presentate entro il 2026 per i ruoli

¹¹⁶ Va segnalato che l'Agenzia ha svolto negli anni precedenti all'intervento legislativo un monitoraggio delle vertenze insorte rilevando l'esistenza di un contenzioso ritenuto alimentato, sin dall'origine, a fini strumentali con l'intento di saturare la capacità operativa delle strutture deputate alla relativa gestione, in modo da poterne trarre, anche indirettamente, vantaggi patrimoniali (in specie attraverso l'istituto della distrazione delle spese di lite, che permette all'avvocato di ottenere direttamente dal giudice la liquidazione dei propri onorari, in caso di vittoria, anziché percepire il compenso dal proprio cliente, cui competerebbero, in prima battuta, le suddette spese). A fronte di condotte penalmente rilevanti (documenti falsificati, cause intentate da soggetti deceduti anni prima, stesso atto impugnato contemporaneamente presso autorità giudiziarie diverse dallo stesso legale o da legali diversi, ecc.) è stata presentata denuncia all'autorità giudiziaria; le indagini sono attualmente in corso.

¹¹⁷ Cfr. deliberazione 23 dicembre 2022, n. 56/2022/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato concernente la "riforma della riscossione per effetto del d.l. n. 193/2016 e della legge n. 234/2021"; in particolare, si veda il cap. V riguardante "il magazzino della riscossione e la gestione dell'inesigibilità".

¹¹⁸ Limitandoci al periodo dal 2015 in poi, possono citarsi: il decreto-legge n. 193/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225; il decreto-legge n. 148/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172; il decreto-legge n. 119/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136; il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27; d.l. 22 marzo 2021, n. 41 convertito con modificazioni dalla L. 21 maggio 2021, n. 69.

consegnati nel 2016 e 2017, entro il 2027 per i ruoli 2015, entro il 2028 per i ruoli 2014, entro il 2029 per i ruoli 2013, entro il 2030 per i ruoli 2012, e così discorrendo fino a giungere al 2042 per i ruoli 2000. Peraltro, considerato che il discarico si produce automaticamente decorso il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di presentazione delle comunicazioni, la definitiva sistemazione dei ruoli affidati nel 2000 sarebbe avvenuta, in mancanza di controlli sulle comunicazioni stesse, al decorrere del 31 dicembre 2044.

Essendosi dubitato della legittimità costituzionale di simili previsioni, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi al riguardo, in due occasioni ¹¹⁹, limitandosi però a negare la loro applicabilità soggettiva alle società private c.d. “scorporate”, senza entrare nel merito della ragionevolezza intrinseca del sistema con riferimento alla riscossione operata dagli agenti a partecipazione pubblica.

Ad ogni modo, se la descritta dilatazione dei termini poteva essere idealmente ricondotta ai progetti di riforma del sistema della riscossione pubblica, certamente essa non era risolutiva delle gravi criticità di gestione del c.d. “magazzino” crediti ancora da riscuotere.

Con la legge di bilancio 2023 (n. 197 del 2022) il sistema è stato, ancora una volta, radicalmente rivisto, abbandonando lo “scalare inverso” ed introducendo un nuovo meccanismo di dilazione temporale, basato su scadenze maggiormente concentrate e organizzate per scaglioni, in ordine di tempo progressivo. Più in dettaglio, la presentazione delle comunicazioni relative ai carichi affidati dagli enti creditori all’Agente della riscossione dal 2000 al 2022 si esaurirà entro il 31 dicembre 2032 (v. Tav. 2.117), anziché nel 2042 come precedentemente previsto. Per i ruoli affidati dal 2023 in avanti, il termine “a regime” sarà quello ordinario triennale.

La stessa legge di bilancio, inoltre, ha previsto la possibilità per l’agente della riscossione di “presentare anticipatamente all’ente creditore la comunicazione di inesigibilità” dei carichi riferiti a categorie di contribuenti non solvibili e per i quali, sulla base delle caratteristiche del debitore (es. falliti) e delle informazioni presenti nelle banche dati accessibili all’Agente della riscossione (es. nullatenenti, debitori con sole possidenze non aggredibili per i limiti imposti dalla legge all’attività dell’Agente della riscossione), non sussistono prospettive di riscossione o, comunque, i carichi non sarebbero più esigibili per il decorso del termine di prescrizione.

Ad avviso dell’Agenzia, peraltro, l’attuale disciplina della responsabilità dell’Agenzia medesima nella gestione delle somme iscritte a ruolo, in tutte le fasi, compresa quella di gestione del contenzioso ad esse relativo, rimane, ancora, fondamentalmente ispirata a principi appropriati ad un contesto di alterità tra la Pubblica Amministrazione e i soggetti privati incaricati dell’attività di riscossione coattiva ¹²⁰, nonostante il mutato assetto che vede l’attività di riscossione nazionale gestita da un ente pubblico economico, strumentale ad un ente di diritto pubblico (Agenzia delle entrate) al quale sono state direttamente affidate le relative funzioni.

¹¹⁹ C. cost., sent. 51 del 15 marzo 2019; Id., sent. 66 dell’11 marzo 2022. Nell’occasione, la Consulta non ha mancato di precisare (sent. 51 del 2019) che “una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa» (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una «lunghissima dilazione temporale» (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica. In tale prospettiva deve essere sottolineata l’esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati”. Ed inoltre (sent. 66 del 2022) che “nel nuovo contesto della riforma del sistema della riscossione pubblica, inaugurata nel segno di una maggiore efficienza, anche a seguito del monito contenuto nella sentenza n. 120 del 2021 di questa Corte, dall’art. 1, commi da 14 a 23, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), dovranno essere evitati interventi di “rottamazione” o “stralcio” contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 288 del 2019)”.

¹²⁰ In tal senso si richiama anche l’art. 39 del d.lgs. 112 del 1999, che prevede il coinvolgimento dell’ente creditore nelle controversie in cui sia coinvolto l’agente della riscossione.

TAVOLA 2.117

ATTUALI SCADENZE PER LA PRESENTAZIONE DELLE COMUNICAZIONI DI INESIGIBILITÀ

Data consegna ruoli	Termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità
dal 2023	Termine triennale ordinario
dal 2021 al 2022	31-dic-32
dal 2016 al 2020	31-dic-31
dal 2011 al 2015	31-dic-30
dal 2006 al 2010	31-dic-29
dal 2000 al 2005	31-dic-28

Fonte: elaborazione Corte dei conti

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse**3.1. L'andamento dell'IVA in Italia e nei principali Paesi europei**

Il gettito dell'IVA¹²¹ nel 2022 ha fatto registrare un incremento significativo (+16,2 per cento), assestandosi, in termini monetari, a 171,6 miliardi, pari a 23,6 miliardi in più rispetto al 2021. Sul totale dell'imposta, 148,9 miliardi sono di competenza degli scambi interni, aumentati di 16,4 miliardi (+12,3 per cento), mentre la quota di pertinenza delle importazioni ha fatto registrare un incremento di 7,3 miliardi (+47,3 per cento).

Il buon esito del gettito beneficia del positivo andamento generale dell'economia¹²², pur se in una situazione di instabilità globale: la quota domestica è, altresì, trainata dall'impennata dei prezzi, mentre l'IVA alle importazioni risente delle tendenze inflattive conseguenti all'aumento del costo dei prodotti energetici e delle materie prime¹²³.

Dei 148,9 miliardi di pertinenza della domanda interna, 14,7 miliardi derivano dai versamenti delle PA a titolo di *split payment*¹²⁴, i quali fanno registrare un incremento di 900 milioni (+6,6 per cento). La quota del tributo derivante da questo istituto è in continua crescita: nel 2015 (primo anno di applicazione) era di 7,3 miliardi: in sette anni, quindi, questa componente si è raddoppiata.

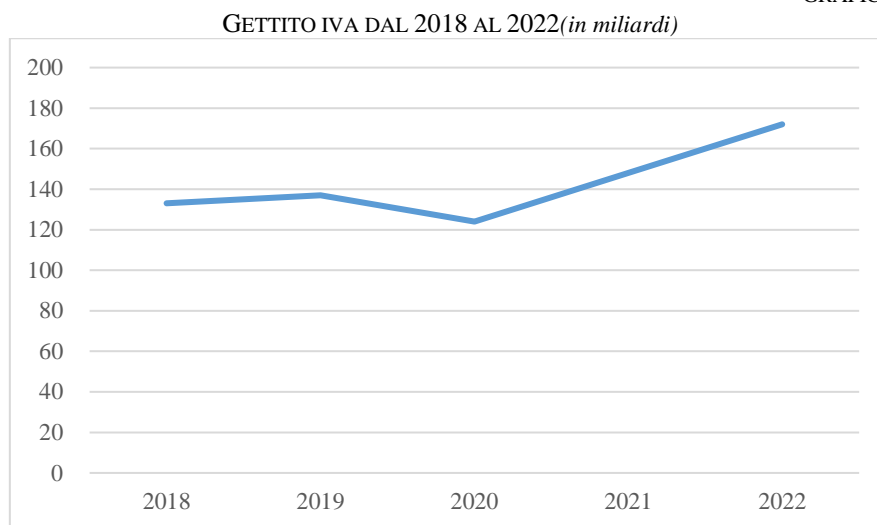
¹²¹ I dati sono relativi alle entrate da accertamento (competenza giuridica).

¹²² Il Pil ai prezzi di mercato è cresciuto, nel 2022, del 6,8 per cento mentre quello in termini reali del 3,7 per cento (Fonte: DEF 2023).

¹²³ Nel 2022 i prezzi al consumo, misurati dall'indice NIC (Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività) è risultato pari all'8,1 per cento, mentre l'IPCA (Indice armonizzato dei prezzi al consumo), utilizzato per i confronti internazionali, è risultato pari all'8,7 per cento (Fonte: DEF 2023).

¹²⁴ Lo *split payment* (art. 17-ter del d.P.R. n. 633 del 26 ottobre 1972), introdotto dall'art. 1, comma 629, legge n. 190 del 23 dicembre 2014, consiste nel versamento dell'IVA da parte delle Pubbliche Amministrazioni, degli enti pubblici economici, delle società in mano pubblica e delle società quotate inserite nell'indice FTSE MIB, per i beni e servizi da loro acquistati e si basa sulla stessa logica del *reverse charge*, ossia del trasferimento dell'onere di versamento dell'imposta dal fornitore all'acquirente. Questa inversione produce un incremento di gettito spontaneo nel caso in cui il soggetto acquirente è fiscalmente più *compliant* del venditore (ipotesi che si verifica nel caso l'acquirente sia una PA che, per definizione, non evade). L'applicazione dello *split payment* è stata prorogata fino al 30 giugno 2023 dal Consiglio UE con decisione 2020/1105 del 24 luglio 2020. La Direzione dedicata ai rapporti fiscali europei del MEF ha precisato che "sono in corso le interlocuzioni con i competenti Servizi della Commissione perché la misura venga prorogata".

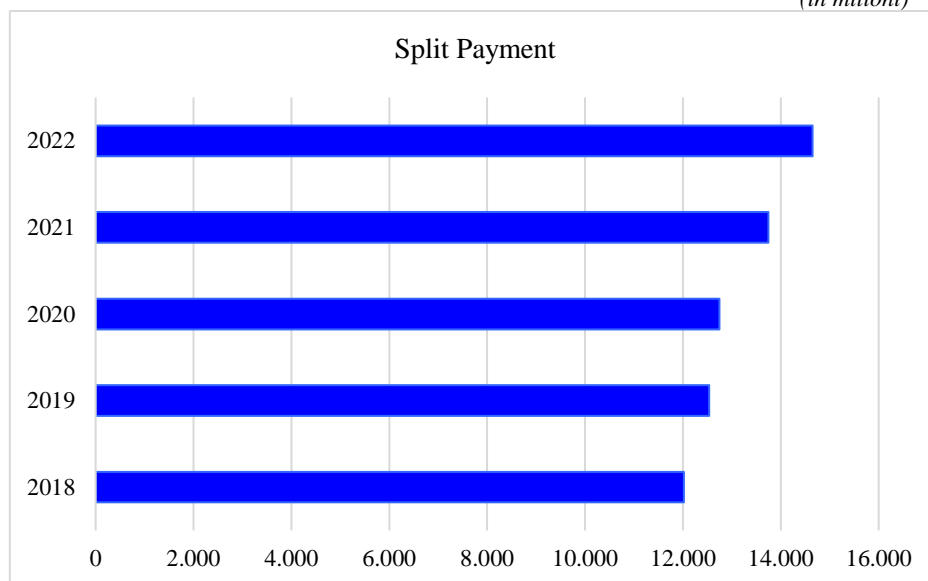
GRAFICO 3.1



Fonte: MEF – Dip.to delle finanze, bollettino delle entrate tributarie, marzo 2023

GRAFICO 3.2

QUOTA DEL GETTITO IVA DERIVANTE DALLO *SPLIT PAYMENT* - ANNI 2018-2022
(in milioni)

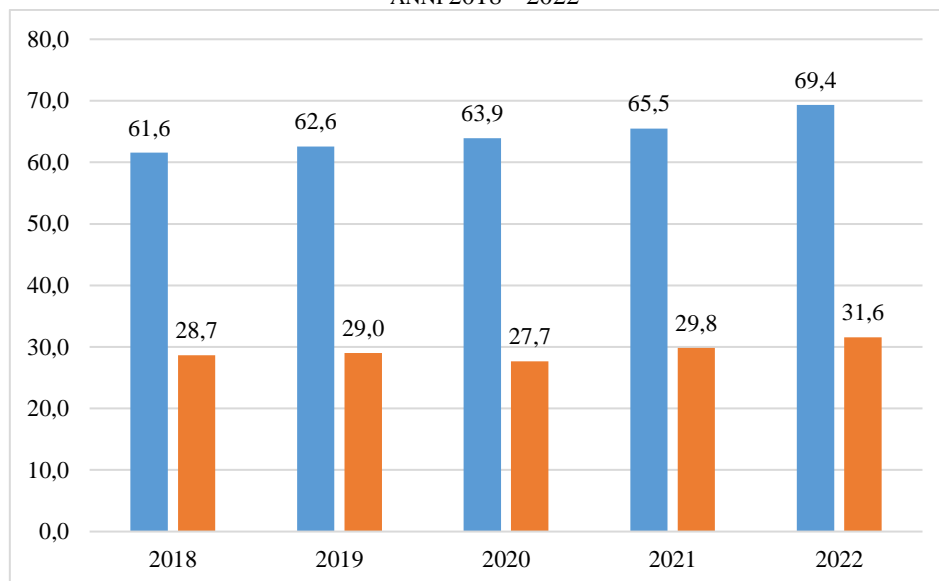


Fonte: MEF – Dip.to delle finanze, bollettino delle entrate tributarie, marzo 2023

In considerazione dell'elevato incremento fatto registrare, la quota dell'IVA sul totale delle imposte indirette (passate da 226,3 miliardi a 248,5) è aumentata dal 65,6 al 69,4 per cento, mentre è cresciuta di quasi due punti percentuali (dal 29,8 al 31,6) la sua quota rispetto alle entrate tributarie totali (aumentate da 496,1 miliardi a 544,5).

GRAFICO 3.3

QUOTA DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE IMPOSTE INDIRETTE E AL TOTALE DELLE IMPOSTE
ANNI 2018 – 2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – Dip.to delle finanze, bollettino delle entrate tributarie, marzo 2023

L'analisi dei flussi relativi ai versamenti IVA degli scambi interni, effettuati attraverso le deleghe di versamento mod. F24, consente di valutare l'andamento delle imposte a livello sia globale sia di settore economico.

Nel 2020 l'imposta versata tramite le deleghe F24 è complessivamente diminuita, rispetto al 2019, del 9,0 per cento, principalmente per effetto della sospensione di molte attività durante il periodo del *lockdown* causato dalla pandemia¹²⁵.

La tavola 3.1 consente di individuare i settori che hanno maggiormente sofferto della riduzione: le "Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione" (- 48 per cento), seguite da "Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento" (-27 per cento) e da "Altre attività di servizi" (-25 per cento).

Nel 2021 la totalità dei settori considerati ha fatto registrare una ripresa importante dell'IVA versata, mostrando tendenze marcatamente positive (complessivamente +17 per cento). Fra queste spicca il settore "Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata", con un incremento di quasi l'80 per cento.

¹²⁵ Un'analisi mensile dei versamenti mostra infatti come nei primi due mesi del 2020, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, imposta versata sia leggermente aumentata (Fonte: Agenzia delle entrate Dati MEF – Dipartimento delle finanze).

TAVOLA 3.1

VERSAMENTI IVA EFFETTUATI TRAMITE DELEGHE F24 PER SETTORI ECONOMICI
VARIAZIONI PERCENTUALI ANNI 2019 – 2022

IMPORTO A DEBITO	Variazioni percentuali			
	19- '20	'20- '21	21- '22	'19- '22
A - Agricoltura, silvicoltura e pesca	-5,8%	11,9%	8,5%	14,4%
B - Estrazione di minerali da cave e miniere	5,0%	31,3%	-11,0%	22,7%
C - Attività manifatturiere	-11,5%	26,6%	0,0%	12,0%
D - Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	-11,9%	79,7%	92,8%	205,2%
E - Fornitura di acqua-reti fognarie, attività di gestione dei rifinii e risanamento	-2,1%	16,7%	7,6%	22,9%
F - Costruzioni	-3,0%	36,0%	28,1%	69,0%
G - Commercio all'ingrosso e al dettaglio-riparazione di autoveicoli e motocicli	-7,7%	19,5%	6,6%	17,6%
H - Trasporto e magazzinaggio	-7,0%	10,4%	12,8%	15,9%
I - Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	48,4%	41,3%	66,1%	20,9%
J - Servizi di informazione e comunicazione	-3,5%	6,3%	4,0%	5,7%
K - Attività finanziarie e assicurative	-17,4%	17,9%	8,1%	5,3%
L - Attività immobiliare	-8,2%	15,5%	8,5%	15,0%
M - Attività professionali, scientifiche e tecniche	-92,0%	-12,3%	17,2%	-6,7%
N - Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	10,7%	14,3%	15,5%	17,9%
R - Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	-26,5%	12,7%	26,6%	4,9%
S - Altre attività di servizi	-24,9%	25,1%	13,1%	63,0%
O - Amministrazione pubblica e difesa-assicurazione sociale obbligatoria	71,2%	-1,9%	-2,2%	64,3%
P - Istruzione	-7,6%	41,3%	12,9%	47,2%
Q - Sanità e assistenza sociale	-11,0%	16,0%	1,1%	4,4%
U - Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	23,9%	54,9%	-6,8%	-39,9%
Z- Ulteriori attività	11,0%	71,9%	47,3%	180,9%
Totale	-9,0%	17,4%	12,8%	20,5%

Fonte: Agenzia delle entrate su dati MEF - Dipartimento delle finanze.

Anche il 2022 si mostra un anno decisamente positivo (complessivamente +13 per cento). Nello specifico si rileva una consistente ripresa del settore “Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione”, cresciuto del 66 per cento, così come si conferma la crescita straordinaria del settore “Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata” (+93 per cento), in seguito all’aumento dei costi dei prodotti energetici.

Nel periodo 2019-2022, considerando l’effetto congiunto della crisi pandemica e dell’aumento dei prezzi dei prodotti energetici, la ripresa maggiore si è registrata nel settore riguardante la Fornitura di energia, gas, vapore e aria condizionata, che presenta una variazione percentuale “‘19 su ‘22” del 200 per cento e in quello delle costruzioni, con un incremento del 69 per cento, mentre i settori con la maggiore criticità, ossia che non hanno raggiunto i livelli di versamento IVA *ante* pandemia, risultano le “Attività professionali, scientifiche e tecniche” (-7 per cento) e “Organizzazioni e organismi internazionali” (-40 per cento).

I risultati dell'imposta sul valore aggiunto negli altri paesi europei

Un confronto dell’andamento del gettito IVA¹²⁶ nel periodo 2019-2022, sia in valore assoluto sia rispetto ad alcuni macro-aggregati (Pil e totale delle entrate), fra alcuni paesi europei,

¹²⁶ Il riferimento normativo dell’imposta è rappresentato dal Testo Unico IVA (d.P.R. n. 633 del 26 ottobre 1972) aggiornato con le modifiche apportate da ultimo dalla legge n. 234 del 30 dicembre 2021. Rappresenta l'unico caso di

consente di analizzare come l'imposta si sia modificata rispetto all'andamento dell'economia¹²⁷ (nel primo caso), nonché l'an e il *quomodo* della variazione della quota di questo tributo rispetto alle entrate totali (nel secondo caso)¹²⁸.

TAVOLA 3.2

GETTITO IVA IN ALCUNI PAESI EUROPEI
ANNI 2019-2022

<i>(in milioni)</i>				
Paese	2019	2020	2021	2022
Euro area - 19 paesi	828.988	760.778	883.643	982.832
Belgio	32.181	29.761	34.783	36.489
Germania	244.111	221.562	259.385	287.508
Irlanda	15.271	12.753	16.604	19.189
Grecia	15.390	12.925	14.942	18.839
Spagna	80.889	70.669	83.548	94.479
Francia	173.953	161.537	184.731	199.669
Italia	111.464	99.669	120.980	138.537
Paesi Bassi	58.115	58.971	65.400	70.230
Austria	30.405	28.384	30.872	35.658
Portogallo	18.786	16.804	19.108	22.563

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat (*Government revenue, expenditure and main aggregates, VAT receivable*)

In tutti i paesi il gettito dell'imposta è in evidente crescita (tavola 3.2), confermando la tendenza positiva successiva alla crisi pandemica, con la variazione percentuale più bassa, tra il 2022 e il 2021, in Belgio (4,9 per cento) e la più alta in Grecia (26,1 per cento).

In Italia, come mostrato nel grafico seguente, tra il 2021 e il 2022 l'imposta è cresciuta del 14,5 per cento, tre punti percentuali di più rispetto alla crescita fatta evidenziare dal totale dei paesi dell'area Euro.

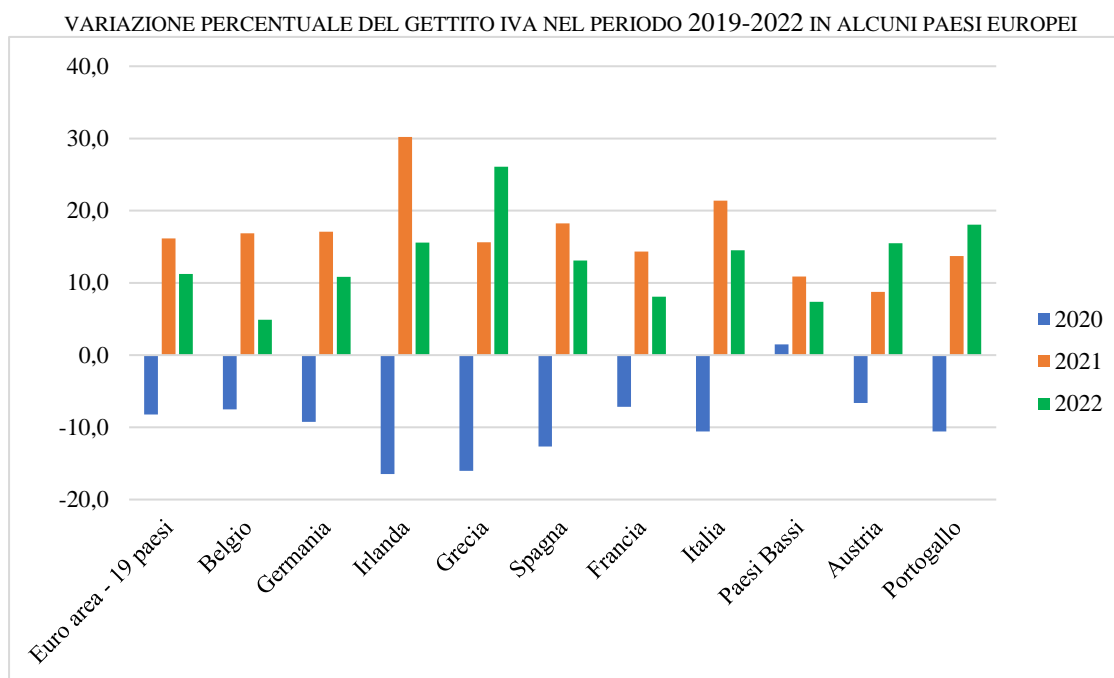
Dopo l'Irlanda (25,7 per cento) il nostro Paese è quello che ha fatto registrare la variazione percentuale maggiore rispetto al 2019, ultimo anno pre-pandemico (24,3 per cento). I buoni risultati del gettito IVA evidenziano anche come, nel nostro Paese, sia aumentata, più che negli altri paesi europei, la quota del tributo rispetto al prodotto interno lordo. Un incremento di mezzo punto percentuale rispetto ai due decimi di punto è stato registrato a livello di area Euro, dalla Germania, dalla Francia e dalla Spagna (tavola 3.3).

imposta davvero armonizzata a livello comunitario, salvo per le aliquote che possono essere stabilite autonomamente, seppure all'interno di un *range*, da ciascuno Stato membro. A livello comunitario la norma di riferimento è la "Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto", modificata dalla Direttiva (UE) 2020/285 del Consiglio del 18 febbraio 2020.

¹²⁷ Un'analisi più precisa di questo indicatore si basa sul rapporto tra l'imposta e il totale delle risorse interne (PIL + importazioni - esportazioni - variazione delle scorte), di cui la Corte si è occupata in più occasioni nel Rendiconto generale dello Stato degli esercizi precedenti.

¹²⁸ Va tenuto presente, come evidenziato nel paragrafo dedicato alla fiscalità petrolifera, che nella quasi totalità dei paesi europei si è intervenuti sulle aliquote iva dei prodotti petroliferi e sulle accise, per far fronte all'aumento dei prezzi del settore.

GRAFICO 3.4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat (*Government revenue, expenditure and main aggregates, VAT receivable*)

TAVOLA 3.3

QUOTA DEL GETTITO IVA RISPETTO AL PIL IN ALCUNI PAESI EUROPEI – ANNI 2019-2022

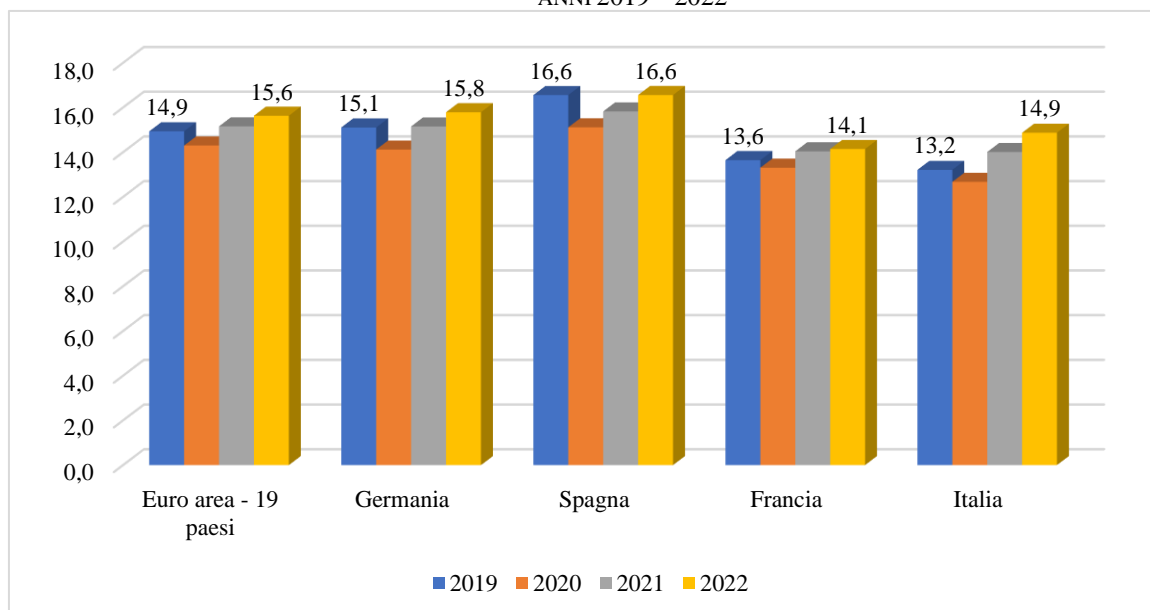
Paese	2019	2020	2021	2022
Euro area - 19 paesi	6,9	6,6	7,2	7,4
Belgio	6,7	6,5	6,9	6,6
Germania	7,0	6,5	7,2	7,4
Irlanda	4,3	3,4	3,9	3,8
Grecia	8,4	7,8	8,2	9,1
Spagna	6,5	6,3	6,9	7,1
Francia	7,1	7,0	7,4	7,6
Italia	6,2	6,0	6,8	7,3
Paesi Bassi	7,1	7,4	7,6	7,5
Austria	7,7	7,4	7,6	8,0
Portogallo	8,8	8,4	8,9	9,4

Fonte: dati Eurostat (*Government revenue, expenditure and main aggregates, VAT receivable*)

La tendenza significativamente positiva del gettito IVA fa sì che anche la quota dell'imposta sul totale delle entrate tributarie (grafico seguente) evidenzii un andamento crescente e superiore a quello degli altri principali paesi europei. Se nel 2019, nel nostro Paese, l'IVA rappresentava una percentuale del 13,2 per cento, 1,7 punti percentuali in meno dell'area Euro, nel 2022, in cui la quota è pari al 14,9 per cento, il *gap* si è ridotto di un punto percentuale e l'Italia ha superato la Francia, pur rimanendo ancora distante dalla Germania e dalla Spagna, in cui il rapporto è, rispettivamente, del 15,8 e del 16,6 per cento.

GRAFICO 3.5

QUOTA DEL GETTITO IVA SUL TOTALE DELLE ENTRATE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI
ANNI 2019 – 2022



Fonte: dati Eurostat (Government revenue, expenditure and main aggregates, VAT receivable)

Le modifiche comunitarie alla normativa sull'IVA

Come già rilevato nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2021, con la direttiva UE 2022/542 del Consiglio del 5 aprile 2022, a far data dal primo gennaio 2025, partirà una revisione del sistema delle aliquote dell'imposta. Le disposizioni necessarie al recepimento di dette modifiche dovranno essere prese entro il 31 dicembre 2024.

La struttura portante della riforma mira a adeguare il sistema comunitario in materia di aliquote Iva alle mutate condizioni del quadro giuridico ed economico, alla luce dell'abbandono definitivo del progetto originale di revisione, che prevedeva di lasciare agli Stati membri libertà nella scelta dei beni e servizi agevolabili, individuando un elenco di prodotti da assoggettare obbligatoriamente all'aliquota ordinaria. La modifica, invece, opta per un intervento che prevede di mantenere l'attuale impostazione, rivedendo però l'elenco dei prodotti tassabili in misura contenuta per tenere conto, tra l'altro, delle esigenze di tutela della sanità e dell'ambiente, in linea con le politiche di sviluppo dell'economia verde e climaticamente sostenibile.

La revisione prevede che ciascuno Stato membro potrà applicare due aliquote ridotte (ma non inferiori al 5 per cento), per un massimo di 24 voci (beni o servizi) tra quelle che compongono il (nuovo) paniere dei prodotti agevolabili, più un'aliquota ultraridotta (ossia inferiore al 5 per cento). Sarà possibile prevedere l'aliquota inferiore al 5 per cento o la c.d. aliquota zero solamente per le cessioni o prestazioni di servizi contemplate da un massimo di sette punti nell'Allegato III della direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006, scelte dagli Stati membri tra le cessioni o prestazioni destinate a coprire esigenze di base.

Va annotato che nell'elenco dei beni e servizi assoggettabili alle aliquote ridotte, con le modifiche apportate dalla citata direttiva 2022/542, entrano alcune voci nuove quali i pannelli solari, le biciclette, l'abbigliamento e le calzature per bambini, le prestazioni di assistenza legale ai lavoratori e ai meno abbienti, la fornitura di energia elettrica, la fornitura di sistemi di riscaldamento a basse emissioni e alto rendimento, i servizi ricreativi, culturali e sportivi anche se resi con modalità a distanza.

Saranno, inoltre, agevolabili¹²⁹ anche i servizi di accesso a *internet* forniti nell'ambito della politica di digitalizzazione, che, come si legge nelle premesse della direttiva stessa, svolge un ruolo fondamentale nel creare valore e nel promuovere la competitività¹³⁰.

3.2. Le compensazioni e i rimborsi

Particolare importanza assume, nel concreto funzionamento del rapporto fiscale e dei suoi esiti in termini di riscossione, la compensazione dei crediti fiscali ai fini del pagamento di tributi e contributi, da tempo divenuta, insieme ai rimborsi, un elemento strutturale dell'intero sistema.

Nell'anno 2022 i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) ammontano a ben 84,5 miliardi con una crescita pressoché costante, che nell'ultimo anno è stata addirittura del 23,2 per cento.

Il fenomeno dal 2012 è più che triplicato e, oltre a interessare l'IVA (tributo ordinariamente interessato da tale fenomeno), le imposte sul reddito e il recupero del Bonus 80 euro introdotto nel 2014, ha ormai assunto massima rilevanza per le compensazioni originate dalle agevolazioni, che hanno raggiunto nel 2022 i 27,6 miliardi di euro. Unica componente in contrazione, almeno fino al 2020, è stata quella delle compensazioni relative ai "Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio". Anche tali compensazioni, tuttavia, hanno ripreso ad aumentare nel 2021; nel 2022 ammontano a quasi 2,4 miliardi.

La straordinaria rilevanza che le compensazioni indotte dalle agevolazioni hanno raggiunto - e che perdurerà anche nei prossimi anni - si spiega con il crescente ricorso allo strumento del credito di imposta, registrato a partire dal 2019. Come rilevato da questa Corte nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2023¹³¹ al quale si rinvia per una dettagliata analisi, *"si sono infatti sommate forme di incentivazione "strutturali" per favorire gli investimenti delle imprese (che hanno visto nel 2020 una trasformazione da incentivi legati agli ammortamenti ai crediti di imposta), sussidi di natura puramente congiunturale (come quelli legati alla pandemia o all'aumento delle spese energetiche delle imprese) e incentivi legati al patrimonio immobiliare per la ristrutturazione o l'efficientamento energetico, che hanno visto un vero e proprio boom con l'introduzione della possibilità di trasformazione le detrazioni in crediti di imposta cedibili che è stata introdotta a partire dal 2020 e poi recentemente annullata"*.

Il rilievo che hanno continuato ad avere le compensazioni derivanti dalle imposte sui redditi (nel 2022 costituiscono quasi 1/3 del totale) si spiega prevalentemente con la natura stessa di tali tributi, caratterizzati da diffuse anticipazioni d'imposta tramite ritenute e acconti.

Nel caso delle compensazioni IVA (nel 2022 poco più del 25 per cento del totale), la spiegazione prevalente risiede nella struttura stessa del tributo e delle aliquote adottate in Italia; assume una certa rilevanza per il fenomeno anche l'evasione, che può basarsi su crediti non giustificati.

Va ricordato che, attesi i rischi cui l'istituto della compensazione espone l'Erario, la disciplina è stata oggetto di diversi interventi legislativi volti a limitare il fenomeno. Tra i più recenti si ricordano l'attivazione della procedura di controllo preventivo delle compensazioni che presentano profili di rischio, già prevista dall'art. 37, comma 49-ter, del d.l. n. 223 del 4 luglio 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 4 agosto 2006 e modificato dall'art. 1, comma 990, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017, che pure risulta aver incontrato ritardi e difficoltà, e l'art. 1 del d.l. n. 124 del 26 ottobre 2019, convertito dalla legge n. 157 del 19

¹²⁹ Restano confermati, nel paniere dei prodotti agevolabili, tra l'altro: i beni e servizi di prima necessità, quali i generi alimentari, l'erogazione di acqua, i prodotti farmaceutici, gli apparecchi e dispositivi medico-sanitari, i prodotti editoriali (anche elettronici) e l'edilizia abitativa (cessione, costruzione, ristrutturazione, riparazione, locazioni).

¹³⁰ Per una più approfondita analisi dell'IVA in Italia e delle direttive europee, dell'applicazione dell'IVA in Europa e degli obiettivi distributivi e settoriali delle aliquote multiple, della logica e della revisione delle norme di esenzione e dello spazio per una ricomposizione del prelievo tra IRPEF e IVA si veda il Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica, parte seconda, Il ruolo dell'imposta sul valore aggiunto, pag. 121 e segg.

¹³¹ Cfr. Rapporto sul coordinamento della funzione pubblica 2023, Parte Seconda, *L'ingorgo dei crediti di imposta e la lievitazione delle risorse impegnate*, pag. 146 e segg.

dicembre 2019, finalizzato a prevenire il fenomeno fraudolento che si realizza attraverso l'istituto dell'accollo, compensando il debito fiscale o contributivo dell'accollato con un credito fiscale fittizio esposto nel proprio modello di versamento F24 dall'accollante¹³².

Peraltro, a seguito della crisi indotta dall'emergenza sanitaria, il limite ordinario di 700 mila euro previsto per le compensazioni dall'art. 34, comma 1, della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 è stato elevato per l'anno 2020 a 1 milione di euro dall'art. 147 del d.l. n. 34 del 19 maggio 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020 e, con l'art. 22, comma 1, del d.l. n. 73 del 25 maggio 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 106 del 23 luglio 2021, è stato previsto, relativamente all'anno 2021, un ulteriore innalzamento a due milioni di euro. Il limite di due milioni è stato poi confermato in via permanente con l'art. 1, comma 72, della legge n. 234 del 30 dicembre 2021.

In aumento nel 2022 l'ammontare complessivo dei rimborsi erogati dall'Amministrazione rispetto all'anno precedente (+954,68 milioni di euro, pari a +5,06 per cento). L'aumento riguarda sia il settore dell'IVA (+5,47 per cento) che quello delle imposte sul reddito (+3,63 per cento).

Nel rinviare per il dettaglio ai dati della tavola 3.6, si segnala che l'ammontare complessivo dei rimborsi erogati nel 2022 corrisponde al 23,4 per cento delle compensazioni complessivamente effettuate nello stesso anno. Si rafforza, pertanto, nel 2022 il preminente rilievo assunto dalle compensazioni nel funzionamento dell'intero sistema di restituzione dei crediti tributari.

¹³² Già prima di quelli ricordati nel testo, numerosi erano stati i provvedimenti volti a contenere gli abusi nelle compensazioni. Fra i più importanti si ricordano: a) il d.l. n. 78 del 1° luglio 2009, convertito dalla legge n. 102 del 3 agosto 2009, che ha introdotto alcuni vincoli alla possibilità di compensazione in materia di IVA che hanno trovato applicazione a partire dal 1° gennaio 2010. In particolare, i crediti IVA, annuali o infrannuali, di importo superiore a 10.000 euro annui, possono essere compensati con altri tributi, contributi previdenziali e assistenziali o altre somme (cosiddetta compensazione "orizzontale") solo a decorrere dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione IVA (o dall'istanza da cui il credito risulta); per l'utilizzo in compensazione "orizzontale" di crediti di importo superiore a 15.000 euro è anche richiesta l'apposizione del visto di conformità alla dichiarazione da cui risulta il credito; b) la legge n. 122 del 30 luglio 2010, che ha stabilito che dal 1° gennaio 2011 la compensazione tra crediti e debiti erariali non è consentita nel caso di presenza di debiti iscritti a ruolo scaduti di importo superiore a 1.500 euro; c) l'art. 8, comma, 18 del d.l. n. 16 del 2 marzo 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 44 del 26 aprile 2012, che ha ridotto la soglia di compensazione orizzontale del credito IVA, da 10.000 euro a 5.000 euro; d) la legge di stabilità 2014, che ha reso obbligatorio richiedere l'applicazione del visto di conformità alle dichiarazioni dalle quali emergano crediti che il contribuente voglia utilizzare in compensazione per un importo superiore a 15.000 euro; e) il d.l. n. 35 dell'8 aprile 2013, convertito dalla legge n. 64 del 6 giugno 2013, che ha aumentato, a decorrere dal 2014, il limite annuale per l'utilizzo di crediti in compensazione da 516.000 euro a 700.000 euro; il d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 96 del 21 giugno 2017, che all'art. 3 ha, tra l'altro, ridotto da 15.000 euro a 5.000 euro il limite oltre il quale la compensazione è subordinata all'apposizione del visto di conformità previsto dall'art. 35, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 241 del 9 luglio 1997, ovvero, in alternativa, per i contribuenti di cui all'art. 2409-bis c.c., alla dichiarazione rilasciata dai soggetti che esercitano il controllo contabile e ha modificato l'art. 37, comma 49-bis, del d.l. n. 223 del 4 luglio 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 4 agosto 2006, prevedendo, per i soggetti titolari di partita IVA, l'obbligo di utilizzare i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate qualora essi intendano compensare, per qualsiasi importo, crediti IVA (annuali o relativi a periodi inferiori), ovvero crediti relativi alle imposte sui redditi e alle relative addizionali, alle ritenute alla fonte, alle imposte sostitutive delle imposte sul reddito, all'imposta regionale sulle attività produttive e dei crediti d'imposta da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi.

TAVOLA 3.4

COMPENSAZIONI E RIMBORSI: 2012-2022

(in milioni)

Compensazioni F24						
Anni	IVA	Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio	Recupero <i>bonus</i> 80 euro erogato dai sostituti d'imposta ⁽²⁾	Agevolazioni	Totale
2012	14.054,60	9.225,60	2.672,10		1.664,40	27.616,60
2013	13.644,00	10.866,80	2.706,40		2.067,70	29.284,90
2014	13.917,00	9.988,40	3.979,60	3.681,50	2.173,40	33.739,90
2015	14.290,90	18.725,80	4.292,50	7.575,70	2.149,50	47.034,40
2016	15.499,30	20.536,40	3.022,70	8.163,70	2.787,70	50.009,80
2017	16.052,30	21.115,80	5.028,20	8.468,20	4.041,30	54.705,80
2018	17.006,30	23.168,40	2.973,60	8.760,90	6.092,90	58.002,10
2019	17.143,40	23.303,90	1.172,30	8.678,30	7.261,50	57.559,40
2020	16.413,66	23.429,27	876,70	10.019,50	9.272,54	60.011,67
2021	17.861,68	25.546,50	1.904,00	11.733,70	11.590,25	68.636,13
2022	21.357,45	27.114,62	2.389,70	6.055,50	27.610,67	84.527,94

Rimborsi*					
Anni	IVA	Imposte dirette	Agevolazioni ⁽²⁾	Totale	di cui: rimborsi in conto fiscale
2012	7.162,70	1.772,60	11,6	8.946,80	6.943,50
2013	11.456,40	1.822,60	4,6	13.283,60	10.916,00
2014	8.458,50	4.301,80	2,6	12.762,80	7.888,00
2015	8.741,00	6.984,60	10	15.735,60	8.222,10
2016	10.701,47	3.464,76	1,30	14.167,53	10.201,25
2017	11.906,47	4.182,23	1,03	16.089,73	11.411,92
2018	13.645,30	3.741,45	1,19	17.387,94	13.172,73
2019	14.359,31	4.356,07	0,45	18.715,83	13.773,85
2020	14.704,34	5.117,89	0,28	19.822,51	14.089,17
2021	14.724,36	4.111,67	0,21	18.836,24	14.243,90
2022	15.529,64	4.261,11	0,17	19.790,92	15.058,17

* Nelle tabelle non sono inclusi i rimborsi di Imposte Indirette che ammontano a € 157.521.272,00 e i rimborsi degli oneri fideiussori che ammontano a € 639.568,71.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue sono riportati, per ciascun ambito regionale, gli importi dei rimborsi IVA erogati e i tempi medi intercorrenti tra la richiesta, la liquidazione e il pagamento. Al primo posto per entità dei rimborsi si colloca la Lombardia con il 31 per cento del totale, mentre - tra le regioni con il maggiore ammontare di rimborsi effettuati - la maggiore celerità si registra anche nel 222 in Emilia-Romagna.

TAVOLA 3.5

TEMPI DI ESECUZIONE DEI RIMBORSI*

Regioni	Importo erogato	Tempi intercorrenti tra presentazione della domanda di rimborso e liquidazione (in giorni)	Tempi intercorrenti tra liquidazione e pagamento (in giorni)
Abruzzo**	1.378.248.909,84	78	7
Basilicata	72.451.856,70	85	7
Calabria	61.538.166,41	72	7
Campania	510.551.793,49	78	7
Emilia-Romagna	1.841.182.705,67	69	7
Friuli-Venezia-Giulia	217.542.913,02	53	7
Lazio	1.858.217.527,46	77	7
Liguria	330.023.407,51	78	7
Lombardia	4.815.205.516,40	88	7

Regioni	Importo erogato	Tempi intercorrenti tra presentazione della domanda di rimborso e liquidazione (in giorni)	Tempi intercorrenti tra liquidazione e pagamento (in giorni)
Marche	138.559.572,11	74	7
Molise	36.299.979,28	61	7
Piemonte	888.686.677,36	61	7
Puglia	295.884.997,11	85	7
Sardegna	100.655.865,62	79	7
Sicilia	266.410.897,48	105	7
Toscana	799.801.993,50	58	7
Trentino	254.107.651,39	60	7
Alto Adige	431.414.406,60	82	7
Umbria	127.220.071,01	54	7
Valle D' Aosta	21.255.965,15	84	7
Veneto	1.084.377.055,75	75	7
TOTALE	15.529.637.928,86	75	7

*A partire dal 2022, per il calcolo dei tempi medi di lavorazione dei rimborsi IVA, vengono considerati anche i rimborsi di società cessate in quanto non più erogati tramite ordinativi manuali (finora esclusi dal conteggio) ma pagati centralmente dalla Struttura di gestione previa emissione delle disposizioni di pagamento (analogamente a quanto avviene per i contribuenti in attività). Escludendo i rimborsi di società cessate, per i quali la lavorazione è generalmente più complessa e richiede quindi più tempo, i giorni medi di lavorazione sono pari a 69 (stesso criterio di elaborazione utilizzato negli anni precedenti).

** Il dato della Regione Abruzzo contiene anche i rimborsi di competenza del Centro Operativo di Pescara.

Nella Tavola successiva è riportata la serie storica 2014-2022 relativa ai rimborsi IVA richiesti ed erogati. Nel 2022 si sono registrati il maggior numero di richieste, nonché il maggior numero e il maggior ammontare di rimborsi.

TAVOLA 3.6

RIMBORSI IVA RICHIESTI ED EROGATI

ANNO	Rimborsi IVA richiesti		Rimborsi IVA erogati	
	Numero	Importo (in milioni)	Numero	Importo (in milioni)
2014	63.008	7.588,7	53.178	8.458,5
2015	68.073	8.970,5	73.071	8.741,0
2016	71.735	10.872,3	65.880	10.719,0
2017	76.557	11.577,7	68.374	11.905,4
2018	88.636	13.292,5	78.314	13.646,8
2019	90.341	14.483,9	82.770	14.359,3
2020	87.704	14.534,9	77.292	14.704,3
2021	91.198	13.880,6	84.550	14.724,4
2022	92.597	16.304,6	90.209	15.529,6

*Gli importi IVA richiesti sono relativi solo alla quota capitale mentre gli importi erogati comprendono anche gli interessi spettanti.

Nella tavola che segue sono riportate le compensazioni effettuate ai fini dell'IVA negli ultimi cinque anni, distintamente per fasce d'importo. Il numero di contribuenti interessati nel 2022 conferma l'incremento già manifestatosi nel 2021, dopo la flessione registrata nel 2019 e nel 2020 (+04 per cento): detto incremento interessa tutte le fasce a eccezione della fascia da 516.001 a 700.000.

Gli importi complessivamente compensati sono cresciuti del 19,62 per cento e riguardano tutte le fasce, sempre con esclusione della fascia da 516.001 a 700.000.

L'importo medio delle compensazioni è stato di 16 mila euro, con una tendenza quasi costantemente crescente al crescere della fascia, fino a 1.258.000 euro per la fascia superiore a 700 mila.

TAVOLA 3.7

COMPENSAZIONI DI CREDITI IVA EFFETTUATE TRAMITE MODELLO F24:
DISTRIBUZIONE PER FASCIA DI IMPORTO

(in milioni)

Fascia d'importo	anno 2018		anno 2019		anno 2020		anno 2021		anno 2022		2018	2022
	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	Importo medio (in migliaia)	
da 0,01 a 5.000	1.167.506	1.739,27	1.092.703	1.679,32	1.005.258	1.524,07	1.073.304	1.632,31	1.058.244	1.682,55	1	2
da 5.000,01 a 10.000	65.775	464,63	59.289	421,21	61.463	437,95	67.295	476,62	72.286	509,77	7	7
da 10.000,01 a 15.000	30.417	375,98	29.629	366,06	30.309	373,34	31.545	389,01	33.855	417,86	12	12
da 15.000,01 a 50.000	68.176	1.892,64	68.392	1.897,87	68.049	1.889,41	69.872	1.945,13	75.755	2.104,76	28	28
da 50.000,01 a 100.000	24.685	1.745,81	24.585	1.741,64	22.856	1.619,05	23.411	1.656,29	25.542	1.809,88	71	71
da 100.000,01 a 200.000	16.353	2.308,89	16.499	2.329,48	15.253	2.149,13	15.745	2.221,94	17.386	2.455,05	141	141
da 200.000,01 a 300.000	6.406	1.566,39	6.611	1.615,69	6.080	1.484,64	6.216	1.522,86	7.022	1.718,56	245	245
da 300.000,01 a 400.000	3.493	1.208,15	3.501	1.216,78	3.162	1.096,12	3.277	1.135,18	3.954	1.368,39	346	346
da 400.000,01 a 516.000	2.529	1.150,56	2.581	1.174,58	2.221	1.009,54	2.369	1.079,32	2.723	1.237,25	455	454
da 516.000,01 a 700.000	5.745	3.739,36	6.074	3.962,61	2.814	1.744,58	2.714	1.683,48	2.678	1.609,29	651	601
> 700.000	720	814,6	692	738,16	3.279	3.085,83	3.403	4.119,54	5.122	6.444,09	1.131	1.258
Totale	1.391.805	17.006,28	1.310.556	17.143,40	1.220.744	16.413,66	1.299.151	17.861,68	1.304.567	21.357,45	12	16

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Considerata la stretta connessione con il tema delle compensazioni e dei rimborsi, nella tavola che segue si riportano l'ammontare dei versamenti F24 nei quali è evidenziata l'IVA soggetta a scissione dei pagamenti (c.d. *split payment*)¹³³. È evidente, infatti, come tale meccanismo possa riflettersi, indirettamente, sull'andamento delle compensazioni e dei rimborsi.

TAVOLA 3.8

VERSAMENTI F24 CON IVA SOGGETTA A SPLIT PAYMENT

		2018	2019	2020	2021	2022
Fatture elettroniche emesse con evidenziazione dell'IVA da Split Payment	n. soggetti interessati	28.470	28.137	27.980	27.949	27.916
	ammontare dell'IVA relativa	27.703	27.078	26.118	29.032	30.442
Versamenti F24 relativi a IVA soggetta a Split Payment della PA (Codici tributo 6040-6041-620E-621E)	n. delle P.A. interessate	22.958	22.542	22.248	22.178	22.652
(anno di presentazione del modello F24)	IVA versata a titolo di Split Payment*	10.920	11.222	11.462	12.266	13.122

* ammontare in milioni di euro.

Fonte: Agenzia delle entrate

Il sistema di utilizzazione dei crediti di imposta ha assunto ormai grande rilievo: infatti, l'estensione della facoltà di compensazione (a quella verticale si è venuta ad aggiungere la compensazione orizzontale¹³⁴) determina un ampio ricorso all'istituto, incidendo direttamente sulla canalizzazione dei versamenti effettuati dai contribuenti e sui relativi flussi informativi. Per tale ragione, i flussi dei versamenti sono centralizzati presso la Tesoreria, mentre i flussi

¹³³ La scissione dei pagamenti è un particolare regime IVA secondo il quale debitore dell'IVA è il cessionario/committente anziché, come di regola, il cedente/prestatore. Nel caso di operazioni soggette a *split payment* il cessionario/committente non corrisponde l'IVA al proprio cedente/prestatore, ma direttamente all'Erario. Il meccanismo dello *split payment* (introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge n. 190 del 23 dicembre 2014) consiste in una speciale modalità di versamento dell'IVA a fronte delle operazioni effettuate nei confronti di pubbliche amministrazioni che non risultano debitori d'imposta. In sostanza, tale meccanismo prevede che al fornitore del bene o del servizio viene erogato il solo importo del corrispettivo pagato dalla pubblica amministrazione, al netto dell'IVA indicata in fattura. A loro volta, quindi, le pubbliche amministrazioni acquirenti di beni e servizi, ancorché non rivestano la qualità di soggetto passivo d'imposta, devono versare direttamente all'erario l'IVA indicata in fattura dai fornitori.

¹³⁴ La compensazione è chiamata "verticale" se il credito IVA, riportato nelle liquidazioni successive, è utilizzato solo per la riduzione di altri debiti IVA; essa è detta "orizzontale" se il credito IVA è utilizzato (tramite il modello F24) per compensare tutti i debiti (e non solo quello IVA) inclusi nella delega di pagamento (altre imposte erariali e territoriali, contributi sociali).

informativi sono indirizzati verso l'apposita Struttura di gestione istituita presso l'Agenzia delle entrate.

Tale Struttura provvede alla gestione dei processi necessari per l'attribuzione delle somme definitivamente spettanti ai diversi enti creditori, una volta rilevata la compensazione dei rapporti di debito/credito realizzata con la presentazione del modello unico di pagamento (F24).

Nella tavola 3.11 sono riportati i dati relativi all'attività svolta dalla Struttura di Gestione nell'anno 2022 ed il ruolo esercitato dal sistema delle contabilità speciali nell'acquisizione delle entrate e nella loro redistribuzione fra i diversi enti, ad integrazione del versamento netto effettuato dai contribuenti.

TAVOLA 3.9

**EVIDENZE CONTABILI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2022
DALLA STRUTTURA DI GESTIONE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE**

(in milioni)

	Fondi della riscossione	Fondi di Bilancio	Fondi INPS	Fondi Inail	Totale
	C.S. 1777	C.S. 1778	C.S. 1779	C.S. 1789	
Saldo iniziale 2022	2.465,48	24.776,22	17,78	0,43	27.259,91
Entrate 2022 (+)	674.364,49	107.364,88	0	0,75	781.730,12
Uscite 2022 (-)	671.740,23	108.671,88	3,1	0,19	780.415,40
di cui:					
- Bilancio dello Stato	417.984,16	70.499,73	0	0	488.483,89
- Regioni ed EE.LL.	67.490,86	18.463,47	0,16	0,19	85.954,68
- Inps	171.662,12	242,64	2,95	0	171.907,71
- Inail	7.581,41	7,84	0	0	7.589,25
Saldo al 31/12/2022	5.089,74	23.469,22	14,68	0,99	28.574,63

Fonte: Agenzia delle entrate

In particolare:

- la contabilità speciale 1777 accoglie i saldi dei modelli F24 per il tramite degli intermediari (banche, poste e agenti della riscossione);
- la contabilità speciale 1778 è alimentata con i fondi del bilancio dello Stato e degli enti pubblici, per fornire alla Struttura di Gestione le risorse occorrenti per la regolazione contabile delle minori entrate derivanti dai crediti d'imposta compensati tramite modello F24.
- le contabilità speciali 1779 e 1789 sono alimentate, rispettivamente, dall'Inps e dall'Inail, con i fondi necessari per la regolazione contabile dei crediti verso detti Istituti utilizzati in compensazione tramite modello F24.

3.3. Le misure per favorire la tax compliance: la precompilata, la fatturazione elettronica, la gestione degli adempimenti tributari e l'uso delle tecnologie

L'Agenzia delle entrate ha proseguito, anche nel 2022, nello sforzo di semplificare gli adempimenti demandati ai contribuenti e di favorire l'adempimento spontaneo pur in un quadro normativo estremamente complesso e mutevole.

In tale ottica, particolare rilievo assumono l'accesso telematico alle informazioni personali da parte dei contribuenti e di coloro che li assistono, le dichiarazioni precompilate, le lettere finalizzate alla correzione di errori o incongruenze, nonché l'utilizzo del servizio telefonico e telematico per la gestione delle posizioni.

Nella tavola che segue, si riportano gli accessi ai servizi informatici distinti per tipologia di abilitazione. Risulta evidente la rilevante crescita degli accessi ai servizi telematici verificatasi, in particolare, nell'ultimo anno.

Va, peraltro, segnalato che dal 1° ottobre 2021 non sono state più utilizzabili le credenziali Fisconline ed è divenuto possibile accedere ai servizi online dell'Agenzia delle entrate e di Agenzia entrate-Riscossione soltanto attraverso le chiavi digitali uniche valide (Spid, Cns o Cie);

al contempo, non ha trovato ancora attuazione la previsione contenuta nell'art. 64-ter del d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 ("Codice dell'amministrazione digitale"), introdotto dal d.l. n. 77 del 31 maggio 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 29 luglio 2021, che consentirebbe di delegare l'accesso a uno o più servizi della PA, a un soggetto titolare dell'identità digitale di secondo livello che possa operare per conto del delegante.

Tuttavia, dal 2023, l'Agenzia ha opportunamente consentito la delega telematica alla gestione degli adempimenti da svolgere *on line* a "persona di fiducia" con autorizzazione temporalmente limitata.

TAVOLA 3.10

ADEMPIMENTI TRIBUTARI E ASSISTENZA AI CONTRIBUENTI
NUMERO DI ACCESSI AI SERVIZI TELEMATICI PER TIPO DI ABILITAZIONE

		2018	2019	2020	2021	2022
Numero accessi ai servizi telematici per tipo abilitazione - Area riservata** - Dichiarazione precompilata - Fatturazione Elettronica - SISTER	<i>Credenziali Agenzia Entrate (Fisconline, Entratel, SISTER)</i>	65.193.607	140.825.566	157.564.425	205.866.494	517.727.398
	<i>SPID</i>	625.553	6.080.113	15.062.872	19.255.861	106.469.147
	<i>CNS</i>	n.d.	n.d.	n.d.	528.695	13.290.157
	<i>CIE*</i>				274.298	2.189.527
	<i>Altro</i>	25.290.461	33.979.190	34.220.637	37.425.808	34.103.478
	Totale	90.484.068	180.884.869	206.847.934	263.351.156	673.779.707

* Il sistema di rilevazione degli accessi è disponibile solo dal gennaio 2021.

** Dati disponibili dal 2022

Fonte: Agenzia delle entrate

La tavola che segue riporta il numero di dichiarazioni trasmesse direttamente dai contribuenti e quelle presentate tramite CAF e intermediari professionali negli anni dal 2018 al 2022. Nonostante il costante incremento delle dichiarazioni inviate direttamente dai contribuenti, continua ad essere di gran lunga prevalente e in crescita la presentazione tramite CAF e intermediari. Come già rilevato in passato, il ricorso da parte dei contribuenti al supporto degli intermediari è dovuto, oltre che alla scarsa dimestichezza di molti cittadini, in particolare anziani, con gli strumenti telematici, soprattutto alla complessità sostanziale dell'ordinamento tributario e al persistente timore di commettere errori e di doverne poi subire le conseguenze.

TAVOLA 3.11

NUMERO DICHIARAZIONI INViate DAL CONTRIBUENTE E DA CAF E INTERMEDIARI

	2018	2019	2020	2021	2022
Dichiarazioni inviate direttamente dal contribuente	3.101.569	3.540.919	4.123.098	4.391.427	4.405.397
<i>di cui: Mod. 730 precompilati</i>	<i>2.853.979</i>	<i>3.246.939</i>	<i>3.823.188</i>	<i>4.065.909</i>	<i>4.057.669</i>
<i>Mod. Redditi PF precompilati</i>	<i>246.493</i>	<i>290.172</i>	<i>299.514</i>	<i>325.415</i>	<i>347.723</i>
<i>Unico PF precompilati*</i>	<i>1.097</i>	<i>3.808</i>	<i>396</i>	<i>103</i>	<i>5</i>
Dichiarazioni inviate da CAF e intermediari	28.464.657	28.887.821	28.165.076	28.692.454	29.143.693
<i>di cui: Mod. 730 precompilati</i>	<i>17.995.798</i>	<i>18.115.292</i>	<i>18.348.638</i>	<i>18.748.379</i>	<i>19.149.194</i>
<i>Mod. Redditi PF precompilati</i>	<i>10.208.605</i>	<i>10.583.474</i>	<i>9.787.138</i>	<i>9.935.947</i>	<i>9.991.994</i>
<i>Unico PF precompilati*</i>	<i>260.254</i>	<i>189.055</i>	<i>29.300</i>	<i>8.128</i>	<i>2.505</i>
Altri modelli inviati**	102.849.211	107.841.450	101.237.012	107.563.407	104.713.661
Totale dichiarazioni inviate	134.415.437	140.270.190	133.525.186	140.647.288	138.262.751

* Si tratta di invii di dichiarazioni integrative del vecchio modello unico oramai sostituito dal modello redditi. Pertanto, negli anni, il numero tenderà a diminuire fino ad azzerarsi.

** Il dato è comprensivo delle Certificazioni Uniche (CU).

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue sono riportati i dati relativi ai modelli di versamento F24 inviati nel periodo 2017-2021 suddivisi per canale di trasmissione/presentazione. Prevalente risulta il flusso attraverso i servizi *on line* dell'Agenzia delle entrate, anche in ragione dell'obbligo sussistente per i versamenti effettuati mediante compensazione di crediti.

In relativa diminuzione nel 2022, ma sempre molto numerosi, risultano i versamenti effettuati direttamente agli sportelli bancari e postali.

TAVOLA 3.12

NUMERO VERSAMENTI F24

(in migliaia)

Modelli di versamento F24	2018	2019	2020	20201	2022
Servizi on-line Agenzia entrate	60.970	61.846	71.040	77.209	80.126
Homebanking	69.060	69.079	58.318	61.218	61.519
Sportelli banche e PT	68.043	65.734	49.578	51.561	49.531
Totale	198.073	196.659	178.936	189.988	191.176

Fonte: Agenzia delle entrate

La tavola che segue riporta il numero di contratti di locazione registrati telematicamente negli anni dal 2018 al 2022. Anche in questo caso, come in quello delle dichiarazioni dei redditi, del tutto prevalenti risultano i contratti presentati tramite operatori professionali.

TAVOLA 3.13

NUMERO CONTRATTI DI LOCAZIONE REGISTRATI TELEMATICAMENTE

	2018	2019	2020	2021	2022
Direttamente dal contribuente	249.349	284.461	301.866	354.120	329.010
Tramite intermediario	1.010.869	1.010.869	1.010.869	1.010.869	1.010.869
Totale	1.260.218	1.295.330	1.312.735	1.364.989	1.339.878

Fonte: Agenzia delle entrate

La tavola che segue riporta i dati relativi al numero di comunicazioni di irregolarità annullate o rettificate tramite i canali di assistenza (telematico Civis¹³⁵, *call centre* e uffici territoriali).

Il rilevante incremento nel numero di comunicazioni annullate o rettificate, pur se fortemente influenzato dai volumi di attività realizzati nei diversi anni, appare sintomatico delle persistenti criticità generate dalla complessità del sistema normativo di riferimento

TAVOLA 3.14

NUMERO COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ A SEGUITO DI "LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA ART. 36-BIS E 54-BIS" ANNULLATE O RETTIFICATE

	2018	2019	2020	2021	2022
Tramite call center o in via telematica	197.873	145.687	38.374	105.199	123.292
Presso uffici territoriali	487.750	417.696	87.174	344.936	871.406
Totale	685.623	563.383	125.548	450.135	994.698

Fonte: Agenzia delle entrate

¹³⁵ Con il Civis è, tra l'altro, possibile chiedere assistenza su comunicazioni di irregolarità, avvisi telematici e cartelle di pagamento emesse a seguito del controllo automatizzato delle dichiarazioni (articoli 36-bis del d.P.R. n. 600 del 19 settembre 1973 e 54-bis del d.P.R. n. 633 del 26 ottobre 1972); richiedere la modifica della delega di pagamento F24; trasmettere la documentazione chiesta dall'ufficio a seguito del controllo formale delle dichiarazioni previsto dall'art. 36-ter del d.P.R. n. 600 del 19 settembre 1973; inviare la documentazione in risposta alle comunicazioni finalizzate a promuovere l'adempimento spontaneo agli obblighi tributari (art. 1, comma 634 e ss., della legge n. 190 del 23 dicembre 2014).

La tavola seguente riporta il numero e l'ammontare dei rimborsi di imposte dirette erogati a persone fisiche nel periodo 2018-2022. Sia il numero sia l'ammontare complessivo dei rimborsi risultano in costante crescita.

TAVOLA 3.15

RIMBORSI IMPOSTE DIRETTE EROGATI A PERSONE FISICHE

	2018	2019	2020	2021	2022
Tramite accredito diretto su C/C	1.144.251	1.397.687	1.409.594	1.669.531	1.743.794
Altro (assegno vidimato*)	1.003.958	1.214.470	1.102.108	1.429.990	1.461.184
Totale	2.148.209	2.612.157	2.511.702	3.099.521	3.204.978

*L'assegno vidimato è utilizzato dal 2020 in poi. Fino al 2019 l'erogazione poteva avvenire in contanti alle Poste e con vaglia cambiario.

La tavola che segue riporta il numero di contribuenti che adotta il sistema di fatturazione elettronica, il numero di registratori telematici e il numero di distributori automatici connessi al sistema informativo negli anni dal 2018 al 2022.

Per quanto specificamente concerne la fatturazione elettronica, va ricordato che, per effetto di quanto previsto dall'art. 18 del d.l. n. 36 del 30 aprile 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 29 giugno 2022, i contribuenti in regime forfetario che nell'anno precedente hanno conseguito ricavi superiori a euro 25.000 sono stati obbligati a tale procedura di emissione dei documenti contabili a partire dal 1° luglio 2022. Ciò spiega il notevole incremento nel numero di contribuenti emittenti fatture nel 2022.

Non va, peraltro, sottaciuto come, pur dopo l'estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica ai soggetti con ricavi superiori a 25 mila euro nell'esercizio precedente, il regime forfetario, che dal 2022 interessa circa 2 milioni di contribuenti con ricavi e compensi fino a 85 mila euro, presenta notevoli criticità, per il venir meno dell'interesse a documentare le componenti passive del reddito e per il freno che esercita sulla crescita dimensionale delle imprese.

TAVOLA 3.16

FATTURE ELETTRONICHE E REGISTRO DEI CORRISPETTIVI

		2018	2019	2020	2021	2022
Fatturazione elettronica	Contribuenti emittenti (n. soggetti cedenti/prestatori)* ¹	-	3.896.622	3.989.552	4.128.481	5.507.577
	Contribuenti che hanno aderito all'accordo di conservazione** ²	685.189	2.630.969	3.041.332	3.496.764	3.128.908
Corrispettivi	Registratori telematici connessi ³	-	420.754	1.409.413	1.581.375	1.624.972
	Distributori automatici connessi ⁴	764.384	792.336	779.281	773.786	778.498

* L'obbligo di fatturazione elettronica tra privati è stato introdotto a decorrere dal 1° gennaio 2019.

** Numero di soggetti attivi alla fine dell'anno di riferimento.

Fonte: Agenzia delle entrate

La tavola seguente consente di apprezzare il crescente utilizzo telematico delle banche dati fiscali nel lustro 2017-2021.

TAVOLA 3.17

CONSULTAZIONI TELEMATICHE

	2018	2019	2020	2021	2022
Cassetto fiscale	30.571.013	44.947.825	52.366.972	70.989.507	96.365.394
Banche dati catastali	47.945.740	46.938.134	44.838.630	56.829.967	53.556.425
Banche dati ipotecarie	44.683.406	45.686.219	44.133.982	49.288.114	50.312.385
Totale	123.200.159	137.572.178	141.339.584	177.107.588	200.234.204

Fonte: Agenzia delle entrate

Infine, nella tavola che segue si riporta il numero dei contribuenti che hanno beneficiato delle erogazioni a fondo perduto negli anni 2020-2022.

TAVOLA 3.18

CONTRIBUTI A FONDO PERDUTO			
	2020	2021	2022
N. contribuenti beneficiari di contributo a fondo perduto	2.450.417	2.252.580	51.935

Fonte: Agenzia delle entrate

3.4. Profili di carattere internazionale

In considerazione del rilievo sempre maggiore assunto dalle problematiche tributarie di carattere internazionale, si riportano i, sia pur limitati, elementi conoscitivi acquisiti, con l'auspicio che si possa in futuro disporre di un *report* sull'attività svolta dall'Amministrazione in questo specifico settore¹³⁶.

3.4.1. Il *ruling* internazionale

Tra gli strumenti previsti dal legislatore nazionale per razionalizzare il rapporto con le grandi imprese multinazionali e attrarre gli investimenti, un ruolo specifico è stato attribuito agli accordi di *ruling* internazionale (ora *accordi preventivi*).

L'originaria norma sul *ruling* internazionale contenuta nell'art. 8 del d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modificazioni dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003, dopo le modifiche apportate con l'art. 7 del d.l. n. 145 del 23 dicembre 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 9 del 21 febbraio 2014, con l'art. 1 del d.lgs. n. 147 del 14 settembre 2015, è stata abrogata e sostituita dall'art. 31-ter del d.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973¹³⁷, che ora disciplina

¹³⁶ In materia di problematiche internazionali vanno ricordate la relazione approvata con deliberazione n. SCCGAS/6/2019/GEST del 1° aprile 2019 concernente lo scambio automatico di informazioni tra i paesi dell'Unione europea, e la relazione approvata con deliberazione n. SCCGAS/8/2018/ GEST del 24 maggio 2018 concernente l'e-commerce e il sistema fiscale.

¹³⁷ Il testo dell'art. 31-ter del d.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973 (Accordi preventivi per le imprese con attività internazionale) è il seguente: "1. Le imprese con attività internazionale hanno accesso ad una procedura finalizzata alla stipula di accordi preventivi, con principale riferimento ai seguenti ambiti: a) preventiva definizione in contraddittorio dei metodi di calcolo del valore normale delle operazioni di cui al comma 7, dell'art. 110 del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e dei valori di uscita o di ingresso in caso di trasferimento della residenza, rispettivamente, ai sensi degli articoli 166 e 166-bis del medesimo testo unico. Le imprese che aderiscono al regime dell'adempimento collaborativo hanno accesso alla procedura di cui al periodo precedente anche al fine della preventiva definizione in contraddittorio dei metodi di calcolo del valore normale delle operazioni di cui al comma 10 dell'art. 110 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986; b) applicazione ad un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l'attribuzione di utili e perdite alla stabile organizzazione in un altro Stato di un'impresa o un ente residente ovvero alla stabile organizzazione in Italia di un soggetto non residente; c) valutazione preventiva della sussistenza o meno dei requisiti che configurano una stabile organizzazione situata nel territorio dello Stato, tenuti presenti i criteri previsti dall'art. 162 del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, nonché dalle vigenti Convenzioni contro le doppie imposizioni stipulate all'Italia; d) applicazione ad un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l'erogazione o la percezione di dividendi, interessi e royalties e altri componenti reddituali a o da soggetti non residenti. 2. Gli accordi di cui al comma 1 vincolano le parti per il periodo d'imposta nel corso del quale sono stipulati e per i quattro periodi d'imposta successivi, salvo mutamenti delle circostanze di fatto o di diritto rilevanti ai fini degli accordi sottoscritti e risultanti dagli stessi. Tuttavia, qualora conseguano ad altri accordi conclusi con le autorità competenti di Stati esteri a seguito delle procedure amichevoli previste dalle convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni, gli accordi di cui al comma 1 vincolano le parti, secondo quanto convenuto con dette autorità, a decorrere da periodi di imposta precedenti purché non anteriori al periodo d'imposta in corso alla data di presentazione della relativa istanza da parte del contribuente. 3. Qualora le circostanze di fatto e di diritto a base dell'accordo di cui al comma 1 ricorrano per uno o più dei periodi di imposta precedenti alla stipula ma non anteriori a quello in corso alla data di presentazione dell'istanza, relativamente a tali periodi di imposta è concessa la facoltà al contribuente di far valere retroattivamente l'accordo stesso, provvedendo, ove si renda a tal fine necessario rettificare il comportamento adottato, all'effettuazione

gli “*Accordi preventivi per le imprese con attività internazionale*” ed è stata oggetto di svariate modifiche¹³⁸.

- Gli accordi preventivi previsti dall’art. 31-ter in parola fanno riferimento ai seguenti ambiti:
- preventiva definizione in contraddittorio dei metodi di calcolo del valore normale dei prezzi di trasferimento ai sensi dell’art. 110, comma 7, del d.P.R. n. 917 del 22 dicembre 1986 (Testo unico delle Imposte sui redditi, di seguito – *breviter* - TUIR) e dei valori di uscita o di ingresso in caso di trasferimento della residenza, rispettivamente, ai sensi degli articoli 166 e 166-bis del TUIR;
 - applicazione ad un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l’attribuzione di utili e perdite alla stabile organizzazione in un altro Stato di un’impresa o un ente residente ovvero alla stabile organizzazione in Italia di un soggetto non residente;
 - valutazione preventiva della sussistenza o meno dei requisiti che configurano una stabile organizzazione situata nel territorio dello Stato, tenuti presenti i criteri previsti dall’art. 162 del TUIR, nonché dalle vigenti Convenzioni contro le doppie imposizioni stipulate dall’Italia;
 - applicazione a un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l’erogazione o la percezione di dividendi, interessi e *royalties* e altri componenti reddituali a o da soggetti non residenti.

Sul piano operativo gli accordi hanno prevalentemente a oggetto metodi e criteri per la determinazione del prezzo di libera concorrenza di transazioni infragruppo tra soggetti residenti e soggetti non residenti. Le altre fattispecie previste dalla medesima norma presentano, sul piano applicativo, carattere marginale.

Come risulta dalla tavola seguente il numero dei soggetti che hanno presentato istanze di *ruling* internazionale e il numero delle istanze complessivamente pervenute, dopo una costante crescita fino al 2018 - probabilmente determinato dalle modifiche normative introdotte con la legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 19 settembre 2017) nella definizione contenuta nell’art. 162 del T.U.I.R., che ha recepito quanto già condiviso in ambito internazionale nell’ambito del progetto B.E.P.S.¹³⁹ e che ha indotto un maggior numero di imprese ad addivenire ad un accordo preventivo con l’Amministrazione su tali aspetti - ha fatto registrare una contenuta flessione nel 2019, anno nel quale sono pervenute 136 istanze da parte di 115 soggetti. Dopo la drastica riduzione del 2020, indotta dall’emergenza sanitaria insorta dal mese di marzo, il numero di istanze ha ripreso a crescere nel 2021 e nel 2022.

Anche nel 2022 la gran parte delle richieste ha riguardato la definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento. I

del ravvedimento operoso ovvero alla presentazione della dichiarazione integrativa ai sensi dell’art. 2, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, senza l’applicazione, in entrambi i casi, delle relative sanzioni. [4. In base alla normativa comunitaria, l’Amministrazione finanziaria invia copia dell’accordo all’autorità fiscale competente degli Stati di residenza o di stabilimento delle imprese con le quali i contribuenti pongono in essere le relative operazioni.] 5. Per i periodi d’imposta di validità dell’accordo, l’Amministrazione finanziaria esercita i poteri di cui agli articoli 32 e seguenti soltanto in relazione a questioni diverse da quelle oggetto dell’accordo medesimo. 6. La richiesta di accordo preventivo è presentata al competente Ufficio della Agenzia delle entrate, secondo quanto stabilito con provvedimento del Direttore della medesima Agenzia. Con il medesimo provvedimento sono definite le modalità con le quali il competente Ufficio procede alla verifica del rispetto dei termini dell’accordo e del sopravvenuto mutamento delle condizioni di fatto e di diritto su cui l’accordo si basa. 7. Qualunque riferimento all’art. 8 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ovunque presente, deve intendersi effettuato al presente articolo”.

¹³⁸ Da ultimo, a decorrere dal 1° gennaio 2021, con l’art. 1, comma 1101, lett. a), b) e c), della legge n. 178 del 30 dicembre 2020, che ha introdotto i commi 3-bis e 3-ter all’articolo 31-ter citato. In base al suddetto comma 3-bis, l’ammissibilità della richiesta di accordo preventivo di cui al comma 3 è ora subordinata al versamento di una commissione pari a: a) 10.000 euro nel caso in cui il fatturato complessivo del gruppo cui appartiene il contribuente istante sia inferiore a 100 milioni di euro; b) 30.000 euro nel caso in cui il fatturato complessivo del gruppo cui appartiene il contribuente istante sia compreso tra 100 milioni e 750 milioni di euro; c) 50.000 euro nel caso in cui il fatturato complessivo del gruppo cui appartiene il contribuente istante sia superiore a 750 milioni di euro. Ai sensi del comma 3-ter nel caso di richiesta di rinnovo dell’accordo, le commissioni sono ridotte alla metà.

¹³⁹ Per esteso, Base Erosion and Profit Shifting, ovvero il progetto O.C.S.E. che esamina le problematiche dell’evasione fiscale internazionale delle multinazionali.

residui casi sottoposti riguardano, essenzialmente, la valutazione in ordine alla sussistenza di stabili organizzazioni nel territorio italiano e l'applicazione di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle stabili organizzazioni italiane di soggetti non residenti.

TAVOLA 3.19

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*) – ISTANZE PRESENTATE PER TIPOLOGIA

	2018	2019	2020	2021	2022
Numero totale di soggetti che hanno presentato istanze di <i>ruling</i> internazionale nell'anno	127	115	59	78	93
Numero istanze di <i>ruling</i> internazionale pervenute nell'anno	153	136	67	88	101
<i>di cui relative a:</i>					
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento	122	122	51	73	84
determinazione del valore in uscita in caso di trasferimento all'estero della residenza	2	1	1		
determinazione del valore in entrata in caso di trasferimento in Italia della residenza	2	0			1
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni con paesi black list		0			
applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. estere di soggetti residenti		0	1	2	2
applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. italiane di soggetti non residenti	13	9	4	1	5
valutazione preventiva della sussistenza di S.O. in Italia di soggetto non residente	12	3	5	10	7
applicazioni di norme concernenti l'erogazione di dividendi, interessi e royalties		1	1	2	
applicazioni di norme concernenti la percezione di dividendi, interessi e royalties		0	4		1
altre questioni	2	0			1

Fonte: Agenzia delle entrate

Come emerge dalla tavola seguente, il numero degli accordi stipulati a seguito delle richieste presentate nel 2022 risulta in sensibile crescita rispetto a quello degli anni precedenti e riguarda, per la gran parte, la definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento.

TAVOLA 3.20

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*) – ACCORDI STIPULATI PER TIPOLOGIA

	2018	2019	2020	2021	2022
Numero totale di soggetti con cui sono stati siglati accordi di <i>ruling</i> internazionale nell'anno	40	41	14	53	88
Numero di accordi di <i>ruling</i> internazionale stipulati nell'anno	45	46	15	70	102
<i>di cui relativi a:</i>					
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento	41	41	12	65	93
determinazione del valore in uscita in caso di trasferimento all'estero della residenza					
determinazione del valore in entrata in caso di trasferimento in Italia della residenza					
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni con paesi black list					
applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. estere di soggetti residenti	1			1	

	2018	2019	2020	2021	2022
applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. italiane di soggetti non residenti	2	2			6
valutazione preventiva della sussistenza di S.O. in Italia di soggetto non residente		1	1	3	1
applicazioni di norme concernenti l'erogazione di dividendi, interessi e royalties	1	1	1	1	1
applicazioni di norme concernenti la percezione di dividendi, interessi e royalties					1
altre questioni		1	1		

Fonte: Agenzia delle entrate

In merito agli effetti economici degli accordi stipulati, l'Agenzia non appare in grado di fornire elementi conoscitivi. È, dunque, evidente la necessità di impostare sistemi di rilevazione e consuntivazione degli effetti dei diversi fenomeni internazionali gestiti tramite tali accordi, al fine di conoscerne ed analizzarne i risultati ed impostare eventuali opportune misure correttive.

TAVOLA 3.21

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*)
DATI ECONOMICI E TRIBUTARI

	2018	2019	2020	2021	2022
Numero di soggetti che nel periodo di imposta hanno determinato la base imponibile IRES, in presenza di ruling di standard internazionale relativo alla determinazione della stessa	107	135	110	160	179
Totale ricavi rilevanti per la determinazione del reddito	ND	ND	ND		
Totale IRES corrente dichiarata	ND	ND	ND		
Totale maggiore imposta IRES accertata o definita	ND	ND	ND		
Totale IRES dovuta	ND	ND	ND		
Numero di soggetti che nel periodo di imposta hanno corrisposto flussi in uscita oggetto di accordo di ruling di standard internazionale	1	2	4	5	3
Totale dei flussi in uscita (interessi, dividendi, royalties o altro) soggetti all'accordo	ND		ND		ND
Totale ritenute applicate	ND		ND		ND
Totale maggiori ritenute accertate o definite	ND		ND		ND
Totale ritenute dovute	ND		ND		ND
Numero di soggetti con cui nel periodo di imposta erano validi accordi volti a definire la sussistenza o meno di S.O. in Italia di soggetti non residenti		1	3	6	5
Totale dei ricavi consolidati realizzati dai membri del gruppo internazionale in Italia			ND		ND
Totale dei ricavi rilevanti ai fini della determinazione della base imponibile IRES dei soggetti appartenenti al gruppo			ND		ND
Totale IRES corrente dichiarata			ND		ND
Totale maggiore imposta IRES accertata o definita			ND		ND
Totale IRES dovuta			ND		ND

Fonte: Agenzia delle entrate

3.4.2. La gestione del *patent box*

L'ordinamento italiano prevede dal 2015 un regime opzionale di tassazione agevolata, denominato *patent box*¹⁴⁰, attualmente oggetto della disciplina semplificata ad opera dell'art. 6 del d.l. n. 146 del 21 ottobre 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 215 del 17 dicembre 2021, così come successivamente modificato dalla legge n. 234 del 30 dicembre 2021: esso consente alle imprese di godere, a determinate condizioni, di una agevolazione fiscale (che,

¹⁴⁰ Il regime di *patent box* italiano discende dal *nexus approach* elaborato in sede O.C.S.E. e descritto nel *Final Report* dell'*action 5* del progetto B.E.P.S..

a regime, è pari al 50 per cento) sui redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali (c.d. *intangibles*).

L'agevolazione è subordinata allo svolgimento di attività di ricerca e sviluppo finalizzate al mantenimento, accrescimento e sviluppo dei beni immateriali.

La norma istitutiva del regime opzionale agevolativo (art. 1, commi da 37 a 45, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014, abrogato ad opera del d.l. sopra richiamato) prevedeva che i contribuenti, oltre a comunicare l'esercizio dell'opzione, presentassero un'istanza di *ruling* nei casi in cui i beni immateriali che si intendeva agevolare fossero oggetto di "utilizzo diretto" da parte dell'impresa, cioè quando la stessa realizzasse e/o distribuisse prodotti o servizi incorporanti beni immateriali.

L'istanza di *ruling* era invece facoltativa negli altri casi; tuttavia, la presentazione di istanza facoltativa inibiva l'autonoma determinazione del reddito agevolato da parte del contribuente, nelle more della definizione dell'accordo con l'Agenzia delle entrate.

Dai risultati dei primi anni di applicazione dell'agevolazione, è spiccato evidente come l'Amministrazione non fosse pronta a gestire l'elevato numero di istanze prodotte, anche a causa dei confini estremamente ampi della disciplina e della difficoltà intrinseca della stessa, che ha comportato il protrarsi dell'interlocuzione.

Inoltre, sia la mancanza di un termine legale per la stipula dell'accordo chesi di certezze in merito alle conseguenze legali del mancato accordo hanno certamente contribuito al ritardo registrato nei primi anni di gestione dell'agevolazione.

Per superare tale *impasse*, è intervenuto il legislatore con l'art. 4 del d.l. n. 34 del 30 aprile 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 58 del 28 giugno 2019, che ha previsto la possibilità per le imprese di applicare autonomamente, a partire dal 2019, l'agevolazione con una diluizione del beneficio in 3 anni, predisponendo autonomamente idonea documentazione da esibire in caso di controllo al fine di evitare l'eventuale applicazione di sanzioni. L'opzione è esercitabile anche dai soggetti che abbiano già presentato istanza di *ruling*, senza che l'accordo sia ancora stato perfezionato, e che conseguentemente rinuncino alla stessa procedura di *ruling*.

Tramite l'art. 6 inizialmente citato, la disciplina del *patent box* è stata semplificata, prevedendo un regime agevolativo opzionale connesso alle spese sostenute nello svolgimento di attività di ricerca e sviluppo in relazione a *software* protetti da *copyright*, brevetti industriali e disegni e modelli giuridicamente tutelati.

Nella tavola che segue sono riportati i dati aggiornati delle istanze di *patent box* presentate dal 2018 al 2021.

TAVOLA 3.22

CONTRIBUENTI CHE HANNO COMUNICATO L'OPZIONE PER IL *PATENT BOX* – ANNI 2018-2021

	Anno di presentazione dell'istanza			
	2018	2019	2020	2021
Numero di contribuenti che hanno comunicato di voler esercitare l'opzione per il <i>patent box</i> e che non vi hanno successivamente rinunciato o che non siano stati successivamente esclusi dal beneficio	137	406	170	91
<i>di cui, con domicilio in:</i>				
Ufficio Accordi preventivi e controversie internazionali	7	48*	26*	12
Abruzzo	1	2	1	1
Basilicata	2	1	2*	1
Bolzano	0	7	5	0
Calabria	1	0	0	0
Campania	9	11	5	4
Emilia-Romagna	7	57	23	13
Friuli-Venezia Giulia	4	14*	2	4
Lazio	2	18	8	6
Liguria	0	1	2	1
Lombardia	50	153	91*	2

	Anno di presentazione dell'istanza			
	2018	2019	2020	2021
Marche	8	16	14	11
Molise	0	0	0	0
Piemonte	6	41	34	3
Puglia	1	11	4	2
Sardegna	2	0	0	0
Sicilia	2	3	22	12
Toscana	9	33	11	6
Trento	4	1	0	0
Umbria	1	8	6	4
Valle d'Aosta	0	1	0	0
Veneto	21	42	33	9

Dati aggiornati a marzo 2023.

*Incremento delle istanze ammissibili per aggiornamento.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue sono riportati il numero di contribuenti che hanno fruito della procedura di *ruling* e sottoscritto l'accordo (1.794 soggetti oggetto di approfondimento a fronte di 2.087 soggetti con accordo concluso nel periodo 2016-2022) e i valori del reddito detassato rilevati dalle dichiarazioni dei redditi presentate¹⁴¹ relativamente ai periodi d'imposta dal 2015 al 2021.

TAVOLA 3.23

PATENT BOX – REDDITO DETASSATO – ANNO 2017-2021

Periodo d'imposta	Contribuenti che hanno fruito del reddito agevolato dopo la sottoscrizione dell'accordo	Ammontare del reddito detassato*	di cui: fino a 1 milione di euro		di cui: da 1 milione di euro a 5 milioni		di cui: maggiori di 5 milioni	
			n. soggetti	importo*	n. soggetti	importo*	n. soggetti	importo*
2015	659	1,47	428	0,14	165	0,36	66	0,98
2016	1.091	4,18	606	0,22	341	0,76	144	3,2
2017	976	3,79	482	0,19	341	0,8	153	2,8
2018	1104	4,57	564	0,23	365	0,87	175	3,47
2019	1131	5,47	561	0,21	388	0,9	182	4,37
2020	502	1,88	293	0,12	150	0,35	59	1,41
2021	268	1,26	129	0,05	89	0,2	50	1,02

*Importi espressi in miliardi di euro.

Dati aggiornati a marzo 2023

Fonte: Agenzia delle entrate

3.4.3. L'adempimento collaborativo

In attuazione dell'art. 6 della legge n. 23 dell'11 marzo 2014, (*"Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita"*), gli articoli da 3 a 7 del d.lgs. n. 128 del 5 agosto 2015 hanno introdotto nel nostro ordinamento tributario il regime opzionale dell'adempimento collaborativo (c.d. *cooperative compliance*). Esso consente ai contribuenti (dotati di un *"efficace sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale, inserito nel contesto del sistema di governo aziendale e di controllo interno"* il quale sia in grado di *"assicurare: a) una chiara attribuzione di ruoli e responsabilità ai diversi settori dell'organizzazione dei contribuenti in relazione ai rischi fiscali; b) efficaci procedure di rilevazione, misurazione, gestione e controllo dei rischi fiscali il cui rispetto sia garantito a tutti i livelli aziendali; c) efficaci procedure per rimediare ad eventuali carenze riscontrate nel suo funzionamento e attivare le necessarie azioni correttive"*) di comunicare e cooperare in

¹⁴¹ Dopo la stipula dell'accordo, è rimessa alla volontà del contribuente la scelta di fruire dell'agevolazione tramite presentazione di dichiarazione integrativa sul periodo d'imposta di riferimento tramite presentazione di istanza di rimborso ovvero, cumulativamente, tramite la dichiarazione relativa al periodo d'imposta in cui l'accordo è stipulato.

maniera costante e collaborativa con l'Amministrazione finanziaria, allo scopo di prevenire l'insorgere di potenziali controversie in ordine alle situazioni suscettibili di generare rischi fiscali. L'obiettivo è quello dell'instaurazione di un rapporto di reciproca fiducia, che garantisca un aumento del livello di certezza sulle questioni fiscali rilevanti.

Secondo quanto comunicato dall'Agenzia, i soggetti che hanno presentato istanza di adesione al regime risultano in leggero aumento nel 2022 rispetto all'anno precedente.

Va ricordato, a questo proposito, che per gli anni 2020 e 2021 la soglia minima di volume d'affari o di ricavi era fissata in 5 miliardi di euro (d.m. 30 marzo 2020) e che per gli anni 2022, 2023 e 2024, il limite è stato abbassato a un miliardo di volume di affari o di ricavi (d.m. 31 gennaio 2022).

Complessivamente, dal 2016 al 2022, i soggetti di rilevanti dimensioni ammessi al regime sono stati 92, con oltre 21 miliardi di euro di basi imponibili presidiate¹⁴².

Nella tavola che segue sono riportati gli elementi informativi relativi al regime agevolativo di *cooperative compliance* rilevati al 31 dicembre 2022.

TAVOLA 3.24

SOGGETTI ADERENTI AL REGIME DI ADEMPIMENTO COLLABORATIVO – ANNI 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Soggetti che hanno richiesto l'accesso al regime di adempimento collaborativo *	9	14	17	13	16	14	22
Soggetti ammessi al regime di adempimento collaborativo	5	5	9	22	12	24	15
Soggetti potenzialmente interessati	74	74	82	82	210	448	460

* Il dato contiene le società ammesse e le società istanti.

Fonte: Agenzia delle entrate

3.4.4. L'imposta sui servizi digitali

Con l'art. 1, commi da 35 a 50, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 è stata istituita l'imposta sui servizi digitali (inizialmente definita "*Web tax*"). Dopo le modifiche apportate dall'art. 1, comma 678, della legge n. 160 del 27 dicembre 2019 l'imposta (ora definita "*Digital Services Tax*") ha assunto carattere transitorio fino alla "*data di entrata in vigore delle disposizioni che deriveranno da accordi raggiunti nelle sedi internazionali in materia di tassazione dell'economia digitale*" (art. 1 comma 49-bis della legge n. 145 del 30 dicembre 2018)¹⁴³.

L'imposta è pari al 3 per cento dei ricavi derivanti da specifici servizi digitali, c.d. "*B2B*" (*business to business*), che non riguardano i beni, cioè l'*e-commerce*, né i consumatori, ma solo le prestazioni di servizi effettuate tramite mezzo elettronico tra operatori economici che, da soli o in gruppo, nell'anno solare precedente hanno ottenuto globalmente un totale di ricavi, realizzati nel mondo, non inferiore a 750 milioni di euro e un ammontare di ricavi derivanti da servizi digitali, realizzati in Italia, non inferiore a 5,5 milioni di euro.

Ordinariamente, il versamento dell'imposta deve essere effettuato entro il 16 febbraio dell'anno solare successivo a quello in cui sono stati realizzati i ricavi imponibili; per il primo anno di applicazione dell'imposta (versamenti del 2021 parametrati sui ricavi del 2020), il termine è stato prorogato al 16 marzo 2021¹⁴⁴.

¹⁴² Determinate prendendo a riferimento la base imponibile IRAP (valore della produzione netta) in ragione della sua stabilità nel tempo (rispetto ad altri tributi quali l'IRES) e dell'omogeneità di applicazione in settori eterogenei quali il settore industriale e il settore finanziario (rispetto a tributi quali l'IVA).

¹⁴³ A decorrere dal 2024 sarà applicabile in ambito EU la *Global minimum tax* del 15 per cento nei confronti delle imprese con ricavi o volume d'affari superiore a 750 milioni di euro (DIRETTIVA (UE)2022/2523 del Consiglio del 14 dicembre 2022), allo scopo di garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione.

¹⁴⁴ L'Agenzia delle entrate, con provvedimento del 15 gennaio 2021, ne ha definito le modalità applicative, compresi gli obblighi contabili e strumentali. Con il successivo provvedimento del 25 gennaio 2021, è stato approvato il modello DST (*Digital Services Tax*) per la dichiarazione dell'imposta, con le relative istruzioni e le specifiche tecniche per la trasmissione telematica dei dati e sono state definite le modalità di presentazione. In particolare, è stato previsto che i

Nella tavola che segue si riportano gli importi, in milioni di euro, dei versamenti relativi agli anni 2021 e 2022.

TAVOLA 3.25

IMPOSTA SUI SERVIZI DIGITALI – VERSAMENTI

(in milioni)

Modalità di versamento	2021	2022
Bonifico diretto al Bilancio dello Stato	137	170
F24 (codici tributo 2700 - 2701 - 2702)	103	128
Totale	240	298

Fonte: Agenzia delle entrate

3.4.5. Il regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all'estero

L'art. 1, commi da 152 a 159, della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016, ha introdotto, al fine di favorire gli investimenti in Italia da parte di soggetti non residenti, un regime fiscale speciale, alternativo alla disciplina ordinaria, ed applicabile a talune categorie di soggetti in presenza di specifiche condizioni.

In particolare, il comma 152 ha inserito, nel T.U.I.R., l'art. 24-*bis* il quale stabilisce che, in deroga al principio della tassazione mondiale di cui all'art. 3, comma 1, dello stesso T.U.I.R., le persone fisiche che trasferiscono la propria residenza in Italia possono optare per l'assoggettamento a imposta sostitutiva dei redditi prodotti all'estero, individuati secondo i criteri di cui all'art. 165, comma 2, del citato testo unico, sempreché non siano state residenti in Italia, ai sensi dell'art. 2, comma 2, in almeno nove dei dieci periodi d'imposta che precedono l'inizio del periodo di validità dell'opzione.

Per effetto dell'esercizio dell'opzione, relativamente ai redditi prodotti all'estero, il soggetto interessato deve versare un'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi delle persone fisiche calcolata in via forfettaria, a prescindere dall'importo dei redditi esteri percepiti. L'imposta sostitutiva sopra citata non si applica alle plusvalenze da partecipazioni qualificate realizzate nei primi cinque periodi di imposta di validità del regime.

L'imposta dovuta ammonta a centomila euro per ciascun anno d'imposta cui si riferisce la predetta opzione e a euro venticinquemila per ciascuno dei familiari, ai quali sono estesi gli effetti dell'opzione medesima. L'imposta è corrisposta in un'unica soluzione, entro la data prevista per il versamento del saldo delle imposte sui redditi. L'opzione è revocabile e, comunque, non produce più effetti decorsi quindici anni dal primo periodo d'imposta di validità dell'opzione.

soggetti passivi devono inviare, in via telematica, entro il 30 giugno di ciascun anno, la dichiarazione contenente i ricavi percepiti nell'anno solare precedente e devono procedere al versamento dell'imposta entro il 16 maggio utilizzando il modello F24. I soggetti non residenti che non dispongono di un conto corrente presso sportelli bancari o postali situati in Italia effettuano il versamento mediante bonifico in euro a favore del Bilancio dello Stato. Con risoluzione n. 14 del 1° marzo 2021 è stato istituito il codice tributo per il versamento dell'imposta tramite modello F24 mentre, con la circolare n. 3 del 23 marzo 2021, sono stati forniti i chiarimenti interpretativi in merito al funzionamento dell'imposta. A seguito degli interpelli pervenuti ai sensi dell'art. 11 dello Statuto dei diritti del contribuente, relativi all'applicazione della normativa a casi concreti, l'Agenzia con circolare n. 3 del 23 marzo 2021, ha fornito i primi chiarimenti in relazione al funzionamento dell'imposta e, dal settembre 2021 ha iniziato a corrispondere alle istanze pervenute.

Secondo quanto ha riferito l'Agenzia, dalle istanze pervenute le problematiche principali riguardano il superamento delle soglie dimensionali, la determinazione della base imponibile dell'imposta in presenza di più operatori che intervengono nella filiera, la nozione di pubblicità mirata, il servizio di messa a disposizione di un'interfaccia digitale multilaterale che consente agli utenti di essere in contatto e di interagire tra loro nell'ambito del gioco e delle scommesse on line, il servizio di messa a disposizione di un'interfaccia digitale multilaterale.

Tra le difficoltà gestionali del tributo, l'amministrazione ha segnalato quelle connesse al controllo del corretto assolvimento dell'obbligazione tributaria e all'eventuale recupero dell'imposta dovuta e non versata, in particolar modo in relazione a soggetti non residenti. Si fa riferimento, nello specifico, sia all'individuazione dei soggetti passivi dell'imposta, che presuppone l'accertato superamento delle soglie dimensionali anche a livello di gruppo operante in ambito internazionale, sia alla determinazione della base imponibile del tributo.

Ai sensi dell'art. 1, comma 153, della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016, i soggetti che esercitano l'opzione per l'applicazione del regime fiscale speciale di cui all'art. 24-bis citato e i familiari ai quali gli stessi hanno chiesto di estendere gli effetti dell'opzione non sono tenuti al versamento delle imposte sugli immobili situati all'estero (IVIE) e sul valore dei prodotti finanziari, dei conti correnti e dei libretti di risparmio detenuti all'estero di cui all'art. 19, commi 13 e 18, del d.l. n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

In relazione al citato regime, che ha trovato applicazione a partire dal periodo d'imposta 2017, si riporta nella sottostante tabella il riepilogo dei versamenti effettuati dai soggetti che hanno esercitato l'opzione nelle dichiarazioni per i periodi d'imposta dal 2017 al 2021, dettagliata a seconda della tipologia di optante.

TAVOLA 3.26

REGIME OPZIONALE DI IMPOSIZIONE SOSTITUTIVA DI CUI ALL'ART. 24-BIS DEL TUIR

Periodo d'imposta	Tipologia soggetto che ha esercitato l'opzione	Soggetti che hanno esercitato l'opzione	Importo versato
2018	Contribuente principale*	196	19.600.000,00
	Familiare**	67	1.675.000,00
	Maggiorazioni		3.400,00
	Totale	263	21.278.400,00
2019	Contribuente principale*	318	31.800.000,00
	Familiare**	111	2.775.000,00
	Maggiorazioni		16.350,49
	Totale	429	34.591.350,49
2020	Contribuente principale*	402	40.200.000,00
	Familiare**	147	3.675.000,00
	Maggiorazioni		4.478,68
	Totale	549	43.879.478,68
2021	Contribuente principale*	585	58.500.000,00
	Familiare**	218	5.450.000,00
	Maggiorazioni		55.700,00
	Totale	803	64.005.700,00
TOTALE	Contribuente principale*	1.579	157.900.000,00
	Familiare**	563	14.075.000,00
	Maggiorazioni		79.929,17
	Totale	2.142	172.054.929,17

Importi in euro

*Importo imposta dovuta € 100.000.

** Importo imposta dovuta € 25.000.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel corso del 2021 l'Agenzia ha risposto a 348 interPELLI aventi ad oggetto questioni riferite al predetto regime.

In base a quanto riferito dall'Agenzia delle entrate, complessivamente l'opzione è stata esercitata, per il periodo di imposta 2021 da 2.142 contribuenti (1.579 contribuenti principali e 563 familiari) generando un gettito complessivo di 172 milioni di euro, mentre nel periodo d'imposta precedente l'opzione è stata esercitata da 803 soggetti (585 contribuenti principali e 218 familiari) e il gettito complessivo è stato di 64 milioni di euro. Dalla sua introduzione il numero di beneficiari ha fatto registrare un costante, sensibile incremento.

Le informazioni fornite dall'Agenzia non consentono di conoscere né l'ammontare dei redditi esteri sui quali agisce l'imposta sostitutiva, né le imposte ordinarie che sarebbero state effettivamente prelevate su tali redditi in assenza del regime sostitutivo.

Non è possibile, in assenza di specifiche rilevazioni, valutare la reale rispondenza della misura alla finalità della stessa, così come dichiarata nella relazione illustrativa alla legge di bilancio per il 2017, "di favorire gli investimenti in Italia da parte di soggetti non residenti". La

disciplina, infatti, appare principalmente indirizzata a favorire soggetti che possono ritrarre fonti di reddito da più paesi e che trasferiscono la propria residenza in Italia per finalità lavorative (come nel caso, probabilmente frequente, degli sportivi professionisti), residenziali o per altre ragioni, senza tuttavia esigere - come pure ci si sarebbe dovuto attendere - un effettivo e tangibile collegamento con la realizzazione di investimenti produttivi nel nostro Paese.

3.4.6. I controlli nei confronti dei residenti in paesi a fiscalità agevolata

In considerazione della rilevanza che hanno acquisito nel tempo i fenomeni di trasferimento della residenza fiscale verso paesi a fiscalità agevolata da parte di persone fisiche che conservano in Italia fonti reddituali o che di fatto vi hanno mantenuto la dimora abituale o il domicilio (centro dei propri affari o interessi), sono stati acquisiti alcuni, pur sommari, elementi conoscitivi in materia.

Secondo quanto comunicato dall'Agenzia delle entrate nel 2020 i cittadini italiani residenti all'estero sono 3.137.051, di cui 514.701 risultano residenti in uno degli stati o territori aventi un regime fiscale privilegiato indicati nel decreto del Ministro delle finanze 4 maggio 1999.

Di tale complessivo aggregato fanno parte circa 11.000 soggetti che per lo stesso anno 2020 hanno dichiarato la disponibilità di fonti reddituali per le quali esiste l'obbligo di dichiarazione in Italia.

Nella tavola che segue, si riporta il numero di cittadini italiani iscritti all'Anagrafe dei residenti all'estero (Aire) e residenti in paesi o territori a fiscalità privilegiata nonché il numero e i redditi di coloro che hanno presentato per il 2020 la dichiarazione per redditi prodotti in Italia.

TAVOLA 3.27

CITTADINI ITALIANI RESIDENTI IN PAESI O TERRITORI A FISCALITÀ PRIVILEGIATA DICHIARAZIONI PRESENTATE PER IL PERIODO D'IMPOSTA 2020 - REDDITI PRODOTTI IN ITALIA

Stato o territorio	Cittadini italiani	N. soggetti possessori	Entità del reddito
Alderney (Aurigny) Sark:	33	4	16.987
Andorra (Principat d'Andorra)	670	6	123.690
Anguilla	983	*	*
Antigua e Barbuda (Antigua)	162	11	119.578
Aruba	30	*	*
Bahama (Bahamas)	218	8	162.606
Bahrein (Dawlat al-Bahrain)	417	21	189.625
Barbados	61	7	36.845
Belize	99	*	*
Bermuda	2.416	5	92.531
Brunei (Negara Brunei)	43	*	*
Costa Rica (Repubblica de Costa)	3.315	72	870.602
Curacao	76	*	*
Ecuador (Repuplica del)	6.476	35	291.103
Emirati Arabi Uniti*	10.549	602	18.542.080
Filippine (Pilipinas)	1.595	38	377.139
Gibilterra (Dominion of)	2.468	*	*
Gibuti (Djibouti)	80	4	65.543
Grenada	31	*	*
Hong Kong (Xianggang)	70	170	2.388.973
Isola di Man (Isle of Man)	757	*	*
Isole Cayman (The Cayman)	128	*	*
Isole Vergini Britanniche	39	*	*
Jersey	123	*	*
Libano (Al-Jumhuriya al)	1631	16	122.391
Liberia (Republic of Liberia)	17	4	21.821
Liechtenstein (Furstentum)	2.444	13	184.540
Macao (Macau)	1	*	*

Stato o territorio	Cittadini italiani	N. soggetti possessori	Entità del reddito
Malaysia (Persekutuan Tanah)	960	48	617.178
Maldives (Divehi)	105	6	41.660
Maurizio (Republic of)	532	12	97.729
Monaco (Principauté de)	7061	812	26.722.840
Oman (Saltanat 'Oman)	380	19	129.720
Panama (Repubblica de)	3979	67	1.069.254
Polinesia Francese (Polynesie)	75	4	10.837
Saint Lucia	18	*	*
Saint Vincent e Grenadine	25	*	*
Seicelle (Republic of)	186	4	160.133
Singapore (Republic of)	3429	243	3.458.633
Svizzera (Confederazione)	452.002	8.295	120.406.435
Taiwan (Chunghua MinKuo)	673	20	345.327
Uruguay (Repubblica Oriental)	21077	22	485.065
TOTALE	514.701	10.596	177.347.097

* Le frequenze inferiori a 4 e il relativo ammontare dei redditi dichiarati sono state oscurate per motivi di riservatezza.

** Nel dato Emirati Arabi uniti sono stati sommati quelli di: Abu Dhabi; Ajman; Dubai; Fujaira; Ras al-Khaima; Sharjah e Umm al-Qaywayn

Fonte: elaborazione Cdc su dati Agenzia delle entrate e Dipartimento delle Finanze

Quanto all'attività di controllo svolta nei confronti dei soggetti che residenti nei suddetti stati o territori, l'Agenzia delle entrate ha comunicato di avere svolto, nel quinquennio 2018-2022, 1093 controlli, dei quali 839 con esito positivo (76,8 per cento). La gran parte dei controlli effettuati, che riguardano i periodi d'imposta dal 2012 al 2021, concerne contribuenti residenti nella Confederazione elvetica (78,3 per cento del totale).

Un ulteriore aspetto meritevole di considerazione concerne i cittadini italiani, titolari di fonti reddituali italiane, che emigrano in stati, che pur non rientrando tra i paesi a fiscalità privilegiata, applicano particolari regimi agevolativi che comportano una detassazione o una riduzione della tassazione per i cittadini stranieri che si stabiliscono in tali stati.

A tale riguardo sono stati chiesti elementi conoscitivi all'Agenzia delle entrate relativamente ai soggetti residenti in Cipro, in Portogallo e in Tunisia che accordano un regime fiscale particolarmente favorevole per i cittadini stranieri che vi si stabiliscono.

TAVOLA 3.28

CITTADINI ITALIANI RESIDENTI: CIPRO, PORTOGALLO E TUNISIA
DICHIARAZIONI PRESENTATE PER IL PERIODO D'IMPOSTA 2020 - REDDITI PRODOTTI IN ITALIA

Stato di residenza	Numero cittadini italiani iscritti all'Aire	N. soggetti possessori di reddito Italiano*	Entità del reddito prodotto in Italia**	N. di controlli effettuati dal 2018 al 2022	di cui con esito positivo
CIPRO	1.037	295	12.428.277	1	1
PORTOGALLO	13.454	3.341	132.381.570	7	7
TUNISIA	5.942	1.656	88.379.760	31	26

* Numero soggetti calcolato in relazione ai periodi d'imposta dal 2012 al 2021.

** Imponibile rilevato dal quadro RN per i periodi d'imposta dal 2012 al 2021.

Fonte: Agenzia delle entrate

Dai dati sopra riportati emerge evidente l'esigenza di una specifica attenzione, nell'ambito dell'attività di controllo, nei confronti dei numerosi cittadini italiani che hanno trasferito la residenza in paesi a fiscalità agevolata o, come emerge dalla tavola 3.30 che precede, in stati che

accordano regime fiscali agevolati pur non rientrando tra quelli contemplati dal d.m. 4 maggio 1999.

3.5. L'attività antifrode

I gravi fenomeni di frode che, anche nel 2022, hanno interessato il sistema fiscale rendono opportuno riferire sull'attività svolta nell'anno dalle diverse articolazioni dell'Amministrazione fiscale.

3.5.1. L'attività antifrode della Guardia di finanza

Nella tavola che segue sono riepilogati i risultati finanziari dell'attività antifrode comunicati dalla Guardia di finanza.

TAVOLA 3.29

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA

	2018	2019	2020	2021	2022
Risultati finanziari attività antifrode*	38.352,1	39.040,2	32.767,4	40.420,8	46.148,2
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	1.721	1.862	1.659	2.108	1.722

* importi espressi in milioni

Fonte: Guardia di finanza

Rispetto all'anno precedente, nel 2022 si rileva un incremento dei risultati finanziari conseguiti (+14,2 per cento), sebbene il numero dei controlli si sia ridotto (-18,3 per cento).

Le indagini svolte nel 2022 confermano che la criminalità economica e organizzata ricorre ai reati di natura tributaria non solo per evadere i tributi, ma anche per dare un'apparenza di legalità a flussi finanziari riconducibili ad altri gravi illeciti, come il riciclaggio, la corruzione, l'indebita percezione di finanziamenti nazionali o europei e la bancarotta.

Emblematica al riguardo è una operazione nel cui ambito sono state eseguite misure cautelari personali nei confronti di persone affiliate a clan della 'ndrangheta', con contestuale sequestro preventivo di conti correnti, beni immobili e quote societarie di ingente entità. Le investigazioni, riguardanti presunte infiltrazioni nel tessuto socio-economico della relativa regione dell'Emilia-Romagna di organizzazioni criminali di stampo mafioso radicate in Calabria, hanno permesso di disvelare un vorticoso giro di società formalmente intestate a "prestanome", utilizzate come "mezzo" per riciclare denaro ovvero per consentire l'arricchimento dei reali *domini*, attraverso l'emissione e l'utilizzo di fatture false, preordinate anche al trasferimento di ingenti somme di denaro e al compimento di distrazioni patrimoniali.

In questo contesto, a schemi illeciti consolidati e ricorrenti si accompagnano forme di evasione innovative, tramite le quali ingenti risorse sottratte a tassazione sono trasferite verso territori con legislazioni fiscali favorevoli o carenti sotto il profilo della trasparenza bancaria o societaria.

Per le indagini risultano fondamentali le informazioni derivanti dall'obbligo di fatturazione elettronica, grazie al quale sono acquisiti automaticamente e in tempo reale i dati delle fatture emesse e ricevute, superando i limiti dei precedenti obblighi comunicativi che, nei casi di frode, risultavano sistematicamente omessi o assolti con informazioni errate.

A riprova dei positivi riflessi della digitalizzazione degli adempimenti fiscali, si ricorda l'indagine di un Nucleo di polizia economico-finanziaria, che ha individuato una rilevante frode IVA nel settore della grande distribuzione organizzata, perpetrata mediante l'emissione e l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti. Le investigazioni sono state supportate dalle informazioni pervenute dal canale di cooperazione internazionale di polizia denominato "EMPACT", costituito in ambito EUROPOL.

Altrettanto significativa è stata l'operazione di un altro Nucleo di polizia economico-finanziaria nel settore del commercio di prodotti petroliferi. Nel corso delle indagini è stato ricostruito un ingente giro di false fatturazioni con sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte di entità particolarmente rilevante. Il sistema di frode consentiva di cedere i carburanti, per lo più a cc.dd. “pompe bianche”, a prezzi altamente concorrenziali. Contestualmente alle misure cautelari è stato eseguito il sequestro preventivo di beni mobili e immobili, anche per equivalente, tra cui beni “schermati” mediante intestazioni a società con sede in Delaware (USA), a Cipro e in Croazia.

Le esperienze operative più recenti confermano, inoltre, che molti sistemi imprenditoriali illegali si basano sull'utilizzo strumentale di aziende “apri e chiudi”, funzionali alla sistematica violazione degli obblighi fiscali e contributivi, all'importazione di merci contraffatte o insicure e al riciclaggio di capitali illeciti.

Si tratta di aziende costituite, normalmente, nella forma di ditta individuale, con un ciclo di vita estremamente breve (in genere non superiore a 3 anni), terminato il quale subentrano, senza soluzione di continuità, nuove imprese operanti nei medesimi luoghi e con le stesse attrezzature, con il determinante contributo di pseudo-consulenti che agevolano il perpetuarsi del meccanismo illecito.

Talvolta si tratta di vere e proprie “cartiere”, imprese di fatto non operanti, con una dotazione patrimoniale minima, intestate a “prestanome” e costituite al solo scopo di emettere fatture per operazioni inesistenti e consentire l'evasione a terzi.

In tale contesto, l'attività di prevenzione si sviluppa attraverso interventi sulle partite IVA di nuova costituzione che presentano significativi profili di rischio. Nel solo 2022 sono state avanzate, dalla Guardia di finanza all'Agenzia delle entrate, oltre 1.600 proposte di chiusura di partite IVA.

Tale azione è coerente con le disposizioni introdotte dall'art. 1, commi 148-150, della legge n. 197 del 29 dicembre 2022 (legge di bilancio 2023), con la specifica finalità di contrastare il fenomeno delle partite IVA “apri e chiudi”, rafforzando il presidio preventivo connesso all'attribuzione e all'operatività delle stesse. Considerato, poi, che ai contribuenti destinatari dei provvedimenti di cessazione della partita IVA è preclusa, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 124 del 26 ottobre 2019, la compensazione orizzontale dei crediti fiscali, la tempestiva adozione di tali misure consente di prevenire indebite compensazioni.

Al riguardo, tra le operazioni concluse nel 2022 in questo settore, va ricordata quella svolta in sinergia con l'Agenzia delle entrate, che ha portato all'individuazione di rilevanti crediti IVA e in materia di ricerca e sviluppo ritenuti fittizi, esposti nelle dichiarazioni presentate da 85 soggetti economici e pronti per essere ceduti o utilizzati in compensazione con debiti tributari. A seguito degli accertamenti effettuati, detti crediti sono stati disconosciuti bloccandone, altresì, il possibile uso in compensazione.

Con specifico riguardo ai crediti d'imposta per attività di ricerca e sviluppo, sono state individuate posizioni palesemente incoerenti rispetto ai presupposti oggettivi e soggettivi dell'agevolazione, nelle quali l'attività di ricerca e sviluppo, soprattutto se interna all'azienda, non è apparsa compatibile con l'attività economica dichiarata e con la struttura organizzativa dell'impresa.

Le numerose indagini effettuate su tutto il territorio nazionale hanno confermato i rischi di frode e di riciclaggio che possono derivare da una circolazione illimitata e non adeguatamente presidiata dei crediti d'imposta.

Indicativa, al riguardo, si è rivelata un'altra operazione, che ha individuato una frode in materia di crediti (relativi al “bonus locazioni”, al “sismabonus” e al “bonus facciate”) per un ammontare complessivo di 440 milioni di euro. All'esito delle indagini sono stati sottoposti a sequestro preventivo crediti d'imposta per circa 305 milioni di euro, nonché beni e disponibilità finanziarie in misura equivalente per ulteriori 122 milioni di euro, anche in territorio estero.

Analogo rilievo ha avuto un'altra operazione, che ha permesso il sequestro di crediti fittizi (relativi al “bonus locazioni”, al “sismabonus”, all’“ecobonus”, al “bonus ristrutturazioni” e al

“bonus facciate”) per oltre 770 milioni di euro, generati attraverso fatture per operazioni inesistenti e ceduti a terzi, per la successiva monetizzazione presso gli intermediari finanziari.

Un altro fenomeno criminale individuato concerne le illecite esternalizzazioni di manodopera, soprattutto nei settori della logistica e della movimentazione merci. È stata riscontrata la dicotomia tra l’assetto simulato dei rapporti negoziali (contratti di appalto e subappalto) e la realtà dissimulata (sommministrazione di manodopera, in violazione della normativa giuslavoristica), da cui consegue l’omesso versamento di tributi (in particolare IVA e ritenute fiscali) da parte delle società formalmente titolari dei rapporti di lavoro, la compressione della base imponibile retributiva (e contributiva) dei lavoratori, mediante utilizzo in busta paga di voci esenti (trasferite, mensa, ristori salariali) e indebite compensazioni di imposte e contributi con crediti inesistenti.

Spicca, in tale ambito di servizio, l’operazione che, nel dicembre del 2022, ha portato all’esecuzione di sequestri preventivi d’urgenza nei confronti di due multinazionali operanti nel settore della logistica, per un controvalore di oltre cento milioni di euro, nonché alla notifica delle informazioni di garanzia in tema di responsabilità amministrativa degli enti in relazione all’ipotesi di commissione di illeciti penali da parte dei dirigenti delle società. Ricostruendo la “filiera della manodopera”, è emerso che i rapporti di lavoro con le società committenti sarebbero stati in taluni casi “schermati” da “società filtro” che a loro volta si sarebbero avvalse di diverse società cooperative (società “serbatoio”). Queste ultime, facendo capo ad un’unica regia, si sarebbero avvicendate nel tempo, trasferendo la manodopera dall’una all’altra e omettendo sistematicamente il versamento dell’IVA e, nella maggior parte dei casi, degli oneri di natura previdenziale e assistenziale. Dagli approfonditi accertamenti svolti nei confronti delle società fornitrici di manodopera, è emerso, inoltre, che alcune di esse avrebbero effettuato indebite compensazioni di imposte con crediti fiscali inesistenti.

Le illecite esternalizzazioni sono, peraltro, frequentemente associate anche a fenomeni di sfruttamento della manodopera, come ha rivelato un’indagine di un Nucleo di polizia economico-finanziaria, che ha coinvolto un’importante società, esercente l’attività di commercio all’ingrosso di ortofrutta. Le attività investigative si sono focalizzate sulla gestione di consorzi e cooperative di lavoratori, il cui fine ultimo sarebbe stato quello di fornire ai committenti, in regime di concorrenza sleale e in evasione d’imposta, mediante l’utilizzo di fatture false, manodopera a basso costo, in condizioni di sfruttamento.

Nel 2022 è proseguito l’impegno del Corpo anche contro le frodi fiscali internazionali in materia di imposizione diretta, sovente realizzate con il coinvolgimento di c.d. “*shell company*” o di società interposte (c.d. “*conduit company*”), prive di una struttura organizzativa idonea all’esercizio di un’attività economica. Continuano a registrarsi, inoltre, casi di omessa dichiarazione dei redditi da parte di stabili organizzazioni occulte e di persone fisiche e giuridiche fittiziamente residenti all’estero e di manipolazione dei prezzi di trasferimento.

Tra le principali operazioni, merita menzione un’operazione riguardante una compagnia assicurativa estera, attiva nella distribuzione di polizze a contenuto finanziario di tipo *unit linked*.

Nel corso delle indagini è emerso che la società assicurativa avrebbe operato in Italia avvalendosi di una stabile organizzazione non formalmente costituita, dedita al collocamento di prodotti assicurativi, tramite i quali, in taluni casi, sarebbero state rese possibili condotte di riciclaggio.

Sotto il profilo amministrativo, le attività svolte hanno consentito la riqualificazione giuridica dell’effettivo assetto organizzativo con cui il gruppo assicurativo ha operato in Italia, addivenendo alla constatazione di redditi non dichiarati e alla segnalazione all’Autorità giudiziaria delle ipotesi di reato di omessa dichiarazione dei redditi e di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici.

A seguito dell’indagine con l’impresa sono stati conclusi accordi di accertamento con adesione che hanno portato all’effettuazione di versamenti per un importo complessivo pari ad oltre 52,5 milioni di euro.

Inoltre, nell'ambito dell'azione di contrasto ai più pericolosi fenomeni di evasione/elusione fiscale internazionale, su alcuni peculiari aspetti attinenti a fenomenologie di *treaty shopping*¹⁴⁵, attuate con il principale scopo di sottrarre dall'imposizione in Italia le plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni qualificate in società residenti, è stata conclusa un'attività di verifica, concernente le plusvalenze realizzate da due società di diritto lussemburghese, per la cessione delle partecipazioni detenute in due distinti soggetti economici italiani. In tale contesto, è stata approfondita l'operatività del fondo di *private equity*, appartenente ad un importante gruppo francese e gestito da una società di diritto transalpino, in relazione agli investimenti societari operati in Italia per il tramite di *special purpose vehicles* (società, talvolta, prive di una reale struttura imprenditoriale e di autonomia patrimoniale) localizzati, appunto, in Lussemburgo.

Per tutte le società *conduit* interessate è stata riscontrata la totale mancanza di una struttura d'impresa e di operatività economico-commerciale. Dalle attività è emerso, al contrario, come le stesse siano state utilizzate dai fondi come mere strutture "passanti", prive di autonomia patrimoniale, finanziaria e decisionale, interposte rispetto ai reali contraenti rappresentati dai fondi di *private equity* francesi. All'esito delle attività di verifica sono state constatate violazioni per omessa presentazione della dichiarazione dei redditi, successivamente oggetto di definizione da parte del soggetto giuridico verificato mediante accordi di accertamento con adesione, con impegno al pagamento di oltre 29,5 milioni di euro a titolo di IRES, sanzioni e interessi.

Da segnalare anche un'altra verifica effettuata nei confronti della stabile organizzazione occulta di un noto gruppo inglese che ha operato, nell'ultimo decennio, quale *marketplace* virtuale e *provider* di servizi per imprese domestiche attive nel settore della vendita di abbigliamento e accessori di lusso. Gli approfondimenti hanno permesso di accertare che un *team* italiano ha svolto attività determinanti per la gestione delle relazioni economico-commerciali, la negoziazione, la trattativa e la stipula di contratti con centinaia di partner nazionali, trattandosi quindi di una vera e effettiva stabile organizzazione di tipo materiale.

La società, nel riconoscere l'impianto complessivo delle contestazioni, ha versato all'Erario, in un'unica soluzione, circa 12 milioni di euro per definire ogni pendenza. Contestualmente, si è impegnata - attraverso la costituzione di una nuova società di diritto italiano - a versare le imposte, anche future, dovute sulle provvigioni maturate sul territorio italiano.

Infine, merita di essere menzionata una complessa ed articolata attività ispettiva, nei confronti di una società di diritto maltese, esercente l'attività di *bookmaker*, che ha operato in Italia mediante una stabile organizzazione occulta radicata nel capoluogo siciliano. La società avrebbe effettuato, sull'intero territorio nazionale, la raccolta illegale di scommesse nel settore dei giochi, avvalendosi di una rete di centri trasmissione dati e punti vendita ricarica non controllata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Mediante un modello organizzativo strutturato su più livelli e dislocato capillarmente su tutto il territorio nazionale, essa avrebbe raccolto scommesse per centinaia di milioni di euro, non assoggettati ad alcuna imposizione ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP e parzialmente sottratti a imposizione ai fini dell'Imposta unica sulle scommesse.

Complessivamente, sono stati individuati ricavi non dichiarati per oltre 860 milioni di euro e una base imponibile ai fini IRES e IRAP di oltre 60 milioni di euro, nonché un'Imposta unica sulle scommesse evasa di 98,5 milioni di euro.

Con specifico riguardo alla collaborazione amministrativa, nel corso del 2022, nel settore delle imposte dirette e dell'IVA, è stato rilevante l'interscambio informativo sia con i Paesi dell'Unione Europea - agevolato dalle basi legali rispettivamente fornite dalla Direttiva 2011/16/UE e dal Reg. (UE) 904/2010 - che con i Paesi *extra*-UE, mediante l'utilizzo della Convenzione multilaterale sulla mutua assistenza amministrativa e degli accordi bilaterali stipulati dall'Italia con le altre giurisdizioni.

¹⁴⁵ Forma di elusione fiscale di livello internazionale, legata al favorevole avvalimento, da parte del soggetto passivo, delle diverse condizioni previste nei trattati internazionali al fine di sfruttarne le asimmetrie normative, riducendo la pressione fiscale gravante su di sé.

Gli scambi informativi con l'estero, nello scorso anno, sono risultati essere complessivamente n. 1.722, in linea con la media (circa 1.800) relativa al periodo 2014-2021. Di questi, n. 1.144 sono stati oggetto di mutua assistenza amministrativa in materia di IVA e n. 578 in materia di Imposte dirette (di cui, rispettivamente, sono 182 e 343¹⁴⁶ le istanze originate dal Corpo alle competenti Autorità estere).

Inoltre, in applicazione della Convenzione stipulata nel 2019 con l'Agenzia delle entrate in materia di scambio automatico d'informazioni in materia fiscale *ex art. 16-sexies* d.l. n. 119 del 23 ottobre 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 136 del 17 dicembre 2018, sono state inoltrate - per finalità di controllo tributario ovvero di analisi di rischio di evasione - diverse richieste finalizzate ad acquisire elementi informativi principalmente in materia di disponibilità di asset patrimoniali, finanziari ed assicurativi all'estero e di accordi preventivi sui prezzi di trasferimento e/o *tax rulings* ai fini della corretta applicazione della normativa in tema di *transfer pricing*.

I rapporti di collaborazione con le Amministrazioni fiscali estere e con gli Organismi internazionali competenti si sono, altresì, sviluppati nell'ambito del *network* Eurofisc e tramite intervento a tavoli di cooperazione per impedire la diffusione di illeciti tributari transnazionali.

In tale ambito, si è intensificato il ricorso ai controlli multilaterali/PAOE (*Presence in Administrative Offices and Enquiries*), strumenti che consentono l'esecuzione di azioni ispettive coordinate - anche attraverso la presenza di funzionari presso gli uffici delle Amministrazioni fiscali coinvolte - al fine di approfondire la posizione fiscale di uno o più contribuenti di comune o complementare interesse. In particolare, nel corso del 2022 il Corpo ha partecipato a cinque controlli multilaterali in materia di *transfer pricing* e di frode fiscale nei settori del commercio dei prodotti alcolici e degli autoveicoli usati, nonché in tema di operazioni straordinarie d'impresa nel settore della produzione di componenti elettronici.

Il Corpo ha fatto parte, unitamente al Dipartimento delle finanze ed all'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia, alla delegazione italiana presso la *Task Force on Tax Crime and Others Crimes* (TFTC) dell'OCSE, che ha il compito di rafforzare la cooperazione tra Amministrazioni fiscali dei Paesi aderenti nella lotta dei fenomeni di evasione fiscale internazionale, attraverso la condivisione di *best practices* di settore e linee guida finalizzate ad armonizzare norme e metodologie di contrasto ai crimini tributari e finanziari.

Inoltre, personale del Corpo ha partecipato agli *assessment team* del *Peer Review Group* del *Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* dell'OCSE, che valuta il grado di *compliance* delle giurisdizioni aderenti agli standard internazionali in materia di scambio d'informazioni e di trasparenza fiscale.

3.5.2. L'attività antifrode dell'Agenzia delle entrate

Nell'ambito delle proprie attività finalizzate a contrastare le frodi, nel corso del 2022 l'Agenzia delle entrate ha proseguito nell'attività di prevenzione delle indebite compensazioni di crediti d'imposta con modello F24, attraverso l'analisi e l'individuazione dei fenomeni caratterizzati da significativi profili di rischio. In particolare, è proseguita l'attività di individuazione di specifici fenomeni di frode finalizzati alla costituzione e all'utilizzo di crediti d'imposta inesistenti, di tipo tributario e agevolativo.

Le risultanze di quest'attività, unitamente ad altri specifici criteri selettivi finalizzati all'individuazione preventiva di operazioni che presentano profili di rischio, sono state utilizzate per alimentare la procedura informatica automatizzata che consente di sospendere i modelli F24, ai sensi dell'art. 49-ter, del d.l. n. 223 del 4 luglio 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 4 agosto 2006. I modelli F24 sospesi sono analizzati dalle strutture territoriali dell'Agenzia, ai fini dell'eventuale scarto delle deleghe di pagamento.

¹⁴⁶ N. 187 richieste sono state avanzate come "*bulk request*", suddivise su due gruppi di contribuenti.

Nella tavola seguente sono riportati i dati dei modelli F24 intercettati e scartati in fase di controllo preventivo dalla suddetta specifica procedura, che altrimenti sarebbero stati perfezionati.

TAVOLA 3.30

MODELLI F24 INTERCETTATI E SCARTATI IN FASE DI CONTROLLO PREVENTIVO

N. operazioni scartate	N. soggetti coinvolti	Importo compensazioni scartate
7.551	5.091	74,4 milioni di euro

Fonte: Agenzia delle entrate

Nell'ambito della strategia di contrasto all'evasione fiscale, i fenomeni di frode fiscale più gravi e insidiosi, sia dal punto di vista della diffusione sul territorio nazionale sia in termini di perdita di gettito erariale, sono stati riscontrati non solo in relazione a fattispecie già individuate negli anni precedenti, alcune delle quali realizzate con modalità differenti e più articolate, ma anche con riferimento a meccanismi del tutto nuovi.

La struttura antifrode dell'Agenzia delle entrate, nel corso del 2022, è stata chiamata ad intervenire con urgenza su alcuni fenomeni, ivi inclusi quelli connessi alle cessioni dei crediti derivanti da bonus edilizi, previste dagli artt. 121 e 122 del d.l. n. 34 del 19 maggio 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020.

La strategia si è articolata su due direttrici: da un lato, la prevenzione e repressione dei fenomeni di frode, e dall'altro, le indagini sugli illeciti fiscali internazionali. Svariate sono le tipologie di frodi rilevate nel corso del 2022.

Già dall'ultimo trimestre del 2021 erano state riscontrate gravi condotte fraudolente legate alle cessioni di crediti concernenti le agevolazioni edilizie. Le indagini ulteriormente sviluppate nel corso del 2022 all'interno degli imponenti volumi di cessioni e sconti in fattura posti in essere, l'attività di analisi e controllo svolta dall'Agenzia delle entrate e le indagini della Guardia di Finanza hanno consentito di individuare numerosi casi di irregolarità e abusi.

Questi ultimi hanno riguardato la creazione di crediti d'imposta inesistenti per importi pari a diversi miliardi che, anche dopo articolate concatenazioni di cessioni a società e persone fisiche interposte (preordinate a ostacolare i controlli e l'accertamento delle responsabilità dei soggetti coinvolti), sono stati in parte ceduti a intermediari finanziari o società di capitali. In alcuni casi, i proventi delle frodi sono stati trasferiti all'estero.

L'Agenzia delle entrate, al fine di monitorare il fenomeno, ha attivato un'apposita *task-force* in sinergia con la Guardia di Finanza. Grazie all'attività di analisi, l'attenzione si è concentrata sulle operazioni che presentavano indici di rischio significativi, riuscendo a intercettare operazioni fraudolente. Tuttavia, la normativa previgente al d.l. n. 157 dell'11 novembre 2021, non consentiva un sistematico controllo preventivo da parte dell'Amministrazione finanziaria.

L'Agenzia ha comunicato le ipotesi di reato riscontrate alle competenti autorità giudiziarie (false comunicazioni alla Piattaforma per la cessione dei crediti, indebite compensazioni, violazioni in materia di riciclaggio, ecc.). Le successive indagini sono state svolte dalla Guardia di Finanza che, in alcuni contesti, ha avviato anche autonome investigazioni.

L'Autorità giudiziaria, condividendo gli esiti delle analisi svolte dall'Agenzia e dalla Guardia di Finanza, ha successivamente sottoposto a sequestro i crediti ceduti nelle frodi riscontrate, impedendo nella gran parte dei casi il loro utilizzo da parte dei soggetti cessionari, acquirenti dei relativi crediti.

Fino ad oggi, l'attività di analisi e controllo ha consentito all'Agenzia delle entrate e alla Guardia di Finanza di individuare un ammontare complessivo di crediti d'imposta irregolari pari a 9 miliardi di euro¹⁴⁷.

TAVOLA 3.31

ATTIVITÀ ANALISI E CONTROLLO SUI CREDITI IRREGOLARI

Crediti irregolari individuati		Importi
Distinzione dei crediti oggetto di indagini svolte o in corso	1. Oggetto di sequestri preventivi riferiti prevalentemente a crediti generati ante d.l. 157/2021	3,7
	2. Sospesi e scartati dall'Agenzia sulla piattaforma "cessione crediti" – procedura art. 122 bis D.L. 34/2020	2,1
	3. Indagini in corso (stima): crediti individuati come fittizi e oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione	3,2
TOTALE		9

Fonte: Agenzia delle entrate

In tale ricostruzione sono ricompresi crediti irregolari pari a 2,1 miliardi di euro che, a seguito delle disposizioni introdotte dal citato d.l. n. 157 dell'11 novembre 2021 (controlli preventivi sulle comunicazioni di cessione del credito), l'amministrazione è stata posta nelle condizioni di sospendere preventivamente e scartare.

Nella tavola seguente si riporta il dettaglio della distribuzione percentuale delle irregolarità tra le varie tipologie di bonus.

TAVOLA 3.32

CREDITI IRREGOLARI PER TIPOLOGIA DI BONUS

ologia bonus	% crediti irregolari
Bonus facciate	58%
Ecobonus ordinario	23%
Sismabonus ordinario	8%
Superbonus	5%
Bonus locazioni	5%
Ristrutturazione	1%

Fonte: Agenzia delle entrate

Al riguardo, l'Agenzia ha segnalato che, nell'ambito del contesto normativo originario, la perpetrazione di comportamenti fraudolenti risultava sensibilmente facilitata dall'assenza di limitazioni legate al numero delle cessioni e alla tipologia dei cessionari, dalla possibilità di cessioni parziali del credito originario, nonché dalla mancanza di un codice univoco di identificazione di ciascun credito oggetto di successiva cessione. Tale particolare struttura normativa ammetteva, quindi, la facoltà di cedere un credito fittizio innumerevoli volte, creando una distanza anche notevole tra l'asserito beneficiario (primo cedente) e il cessionario (utilizzatore finale), nonché di frazionarlo in più parti, con possibilità di svariate successive cessioni a terzi, rendendo così assai difficoltosa la ricostruzione a ritroso del flusso originario.

Il legislatore è, poi, intervenuto a più riprese con contromisure e correttivi normativi tra i quali si ricordano:

- il visto di conformità (che attesta la sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione d'imposta) e l'asseverazione della congruità dei prezzi da parte di professionisti

¹⁴⁷ Una parte delle operazioni fraudolente individuate riguardano anche le cessioni del c.d. bonus locazioni, ossia il credito d'imposta introdotto durante l'emergenza pandemica, pari a una quota del canone di locazione degli immobili ad uso non abitativo.

abilitati, sono stati resi obbligatori in tutti i casi di cessione o sconto in fattura dei bonus edilizi¹⁴⁸;

- sono stati messi a disposizione dell'Agenzia delle entrate strumenti di controllo più efficaci (controlli preventivi), con meccanismi di sospensione della fruizione dei crediti ceduti in presenza di determinati profili di rischio (in precedenza, a meri fini fiscali, l'Agenzia poteva agire solo *ex post*);
- è stato introdotto, per i soggetti obbligati alle verifiche antiriciclaggio, il divieto di acquisizione del credito in caso di sussistenza dei presupposti per l'invio delle segnalazioni di operazioni sospette ovvero di impossibilità oggettiva di effettuare l'adeguata verifica della clientela;
- sono state introdotte limitazioni al numero delle cessioni e alla platea dei potenziali cessionari;
- sono state vietate le cessioni parziali dei crediti ed è stata prevista la tracciabilità delle cessioni con l'attribuzione, a ciascuna rata annuale in cui sono suddivisi i bonus edilizi, di un codice identificativo univoco che consente di ricostruire puntualmente la circolazione del credito.

Fra gli altri fenomeni illeciti, particolarmente diffuso su tutto il territorio nazionale continuano a risultare le frodi IVA realizzate mediante l'utilizzo di false dichiarazioni d'intento, concentrate nei settori della compravendita di autoveicoli e dell'elettronica di consumo. Dal 2019 al corrente anno, l'attività ha consentito di bloccare falsi *plafond* IVA per oltre 2 miliardi di euro, di cui 156 milioni nel 2022.

Nel 2022 è proseguita l'attività prevista dai progetti Mi.Tr.A e CONDUIT per il contrasto alle frodi MTIC (*Missing Trader Intra Community*) avviati nel 2020, finalizzati a prevenire il danno erariale derivante dalle frodi IVA intracomunitarie, attraverso la tempestiva cessazione della Partita IVA o l'esclusione dal sistema VIES dei soggetti nazionali, responsabili dell'evasione dell'IVA, che operano come cartiere (*missing trader* o *defaulter*) in circuiti economici fraudolenti. Dal 2020 ad oggi sono state complessivamente individuate e bloccate 313 società cartiere per un valore di false fatture emesse pari a circa 2,6 miliardi di euro, di cui 650 milioni di euro nel 2022.

Numerose sono state le indagini sul contrasto alle frodi IVA c.d. "carosello", con la principale finalità di risalire ai reali beneficiari delle frodi in oggetto. Tra le più importanti frodi accertate, si segnala, l'indagine sulla grande distribuzione organizzata, che ha consentito di intercettare ingenti volumi di false fatturazioni in frode all'IVA e che ha determinato, ad oggi, versamenti per oltre 131 milioni di euro.

Per quanto concerne le indebite compensazioni di crediti fiscali, nel 2022 sono state finalizzate le linee guida per il coinvolgimento di tutte le strutture dell'Agenzia nel processo di sospensione e scarto degli F24. In sintesi, nel 2022 sono bloccati falsi crediti per oltre 300 milioni di euro. Nel corso del triennio precedente erano stati bloccati ulteriori 1,2 miliardi di euro (principalmente crediti IVA con i progetti *Ghost Fuel* e *Ghost Credit*).

Nel corso del 2022 è proseguito il percorso di analisi del rischio, a livello nazionale, finalizzato all'individuazione e al controllo di soggetti che hanno utilizzato indebitamente in compensazione crediti per ricerca e sviluppo di cui all'art. 3 del d.l. n. 145 del 23 dicembre 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 9 del 21 febbraio 2014. Il totale delle compensazioni ad alto rischio frode intercettate, per le quali sono in corso le attività di controllo, ammontano a oltre 1,8 miliardi di euro.

A partire dal mese di settembre 2021 è stato intrapreso un percorso di analisi sulle cessioni di crediti agevolati di cui al d.l. n. 34 del 19 maggio 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020 e al d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020. L'attività di analisi e controllo svolta ha consentito di individuare un ammontare complessivo di crediti fittizi pari ad oltre 8,3 miliardi di euro, di cui di cui oltre 2 miliardi intercettati e scartati con il sistema automatico di sospensione introdotto con il d.l. n. 157 dell'11 novembre 2021.

¹⁴⁸ In precedenza, tali requisiti erano richiesti solo per il Superbonus.

Altre tipologie di frodi rilevate hanno riguardato l'esternalizzazione di manodopera: il fenomeno riscontrato riguarda, in particolare, gli effetti distorsivi conseguenti a un improprio utilizzo del decentramento produttivo in numerosi ambiti economici. Si assiste, in particolare, a una dicotomia tra assetto simulato dei rapporti negoziali (contratti di appalto e subappalto) e realtà dissimulata degli stessi (somministrazione di manodopera, in violazione della normativa giuslavoristica, anche in ragione del profilo soggettivo degli enti che vi prendono parte, non autorizzati all'esercizio di tale attività economica). I controlli, svolti in modo coordinato con l'Autorità giudiziaria e la Guardia di finanza, si sono recentemente concentrati sui grandi committenti, primari player della logistica a livello nazionale ed internazionale. Nel corso del 2022 è stata definita una pretesa tributaria di oltre 73 milioni di euro e sono stati disposti dalla Procura competente sequestri preventivi per oltre 130 milioni di euro su attività in corso.

Altre attività di indagine, svolte in sinergia con la Guardia di finanza e in raccordo con la Procura della Repubblica di Milano, sono state svolte nei confronti di intermediari finanziari esteri, in merito all'esistenza di stabili organizzazioni riconducibili a compagnie assicurative e intermediari finanziari esteri che abbiano operato con clientela nazionale.

Analisi e indagini sono state svolte in relazione alla detenzione di asset esteri in violazione del monitoraggio fiscale. L'attività di controllo, effettuata sulla base di apposite *group request* e dei dati pervenuti tramite il *Common Reporting Standard*, ha riguardato posizioni riconducibili a contribuenti nazionali detentori in via diretta e/o indiretta di attività finanziarie all'estero non dichiarate.

Intensa è stata l'attività di cooperazione internazionale orientata al contrasto delle frodi IVA intracomunitarie e dell'evasione transnazionale attraverso la partecipazione dell'Agenzia agli appositi tavoli internazionali. L'Agenzia è presente, insieme alla Guardia di finanza e all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sulla piattaforma EUROFISC, che scambia dati e informazioni per la tempestiva individuazione di soggetti coinvolti in frodi intracomunitarie; inoltre partecipa attivamente a specifici gruppi di lavoro promossi dalla Commissione Europea e dall'OCSE e segue controlli multilaterali attivati in materia di frodi fiscali.

Nell'ambito del Gruppo EUROFISC, l'Agenzia coordina le attività a livello europeo del tavolo di lavoro *Working Field 1* dedicato al contrasto delle frodi MTIC (*"Missing Trader Intra-community Fraud"*) e opera abitualmente sulla piattaforma di scambio di dati TNA (*"Transaction Network Analysis"*). Inoltre, da luglio prende parte allo specifico sottogruppo di lavoro "CARS" relativo all'applicativo EUCARIS (previsto dall'art. 21-bis del Regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio del 7 ottobre 2010). L'Agenzia ha poi coordinato l'implementazione dei nuovi strumenti di cooperazione internazionale previsti dagli artt. 33, 34 e 36 del Regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio del 7 ottobre 2010, facendone ricorso, tra i primi a livello europeo, nella forma delle c.d. *"Follow-Up Actions"*. Nell'ambito delle frodi IVA intracomunitarie, prende parte anche allo *Study Centre (ex Working Field 4)* relativo ai lavori del *Working Field 5 (Control of Electronic Commerce)*, partecipando al gruppo di lavoro incaricato dell'aggiornamento della GPG (*"Good Practice Guide"*).

Dal 2022 l'Agenzia prende parte attivamente all'implementazione dei risultati dell'FPG117 TADEUS (conclusosi nel 2021), avente a oggetto l'elaborazione di una strategia volta all'ottimizzazione del network EUROFISC in termini operativi e di governance (*"Strategy and Governance of Eurofisc"*).

L'Agenzia ha, inoltre, partecipato alle riunioni del Gruppo Direttivo dello *"IOTA Forum on combating VAT Fraud"*, il quale lavora in stretta cooperazione con il segretariato IOTA trattando le diverse questioni all'esame.

3.5.3. L'attività antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

Tra i principali fenomeni fraudolenti rilevati, specifica attenzione è stata dedicata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli al settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti. Le attività di controllo ed i risultati conseguiti nel 2022 sono riepilogati nella tavola che segue, comprensiva di tutte le violazioni rilevate, comprese quelle amministrative, con sanzioni di ammontare superiore ad euro 1.000.

TAVOLA 3.33

EVASIONI E FRODI NEL SETTORE DELLA COMMERCIALIZZAZIONE E DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI
ANNO 2022

PRODOTTO ENERGETICO	Nr. Irregolarità	M.D.A. (Totali)*	M.D.A. (Accise)*
Gasolio	540	39.565.948	29.177.543
Benzina	68	575.895	429.693
G.P.L.	11	214.431	186.777
Oli lubrificanti	24	1.842.544	953.774
Altre preparazioni lubrificanti	6	69.034	68.457
Totale complessivo	649	42.267.852	30.816.244

* Importi in euro.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nell'anno sono state condotte numerose attività di accertamento, di controllo e di vigilanza su ogni aspetto riguardante il settore dei prodotti energetici. In merito, si è provveduto ad effettuare operazioni di verifica che hanno determinato la revoca di licenze presso depositi commerciali che avevano emesso e ricevuto i documenti "e-DAS"¹⁴⁹ ideologicamente falsi. Sono state eseguite attività di controllo delle procure alla sottoscrizione degli "e-DAS" e sono state fornite prescrizioni ai depositi fiscali per la comunicazione telematica dei dati relativi alla denaturazione di gasolio e di benzina per uso agricolo.

I quantitativi di gasolio e di benzina per uso carburazione immesso in consumo verso i distributori (stradali e privati) ed erogato dai medesimi distributori nel 2021¹⁵⁰ sono riportati nella tavola che segue.

TAVOLA 3.34

I QUANTITATIVI DI GASOLIO E DI BENZINA PER USO CARBURAZIONE IMMESSO IN CONSUMO*
ANNO 2021 – CONSOLIDATO 2022

	Erogato distributori			e-DAS emessi verso Distributori					
	Stradali	Privati	Totale	Stradali		Privati		Totale	
	<i>mln litri</i>	<i>mln litri</i>	<i>mln litri</i>	<i>Ktonn</i>	<i>mln litri 15°C</i>	<i>Ktonn</i>	<i>mln litri 15°C</i>	<i>Ktonn</i>	<i>mln litri 15°C</i>
Gasoli	19.380,1	1.841,8	21.221,9	16390,74	19710,95	1745,48	2104,12	18.136,22	21.815,07
Benzina	9.218,8	7,8	9.226,6	6955,06	9392,9	5,92	7,69	6.960,98	9.400,59

*Tabella dati per calcolo tax gap accise

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Va ricordato che la definizione del *tax gap* accise attualmente adottata per la stesura della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – anno 2022"¹⁵¹ fa riferimento alla filiera verso i soli distributori stradali e compara il dato di carburante erogato fornito dall'Agenzia con l'immesso in consumo verso i predetti distributori, desunto dal dato del Ministero dello sviluppo economico.

In base ai dati dell'Agenzia si evince l'inversione di tendenza rispetto ai dati storici del Ministero dell'economia e delle finanze sia per il gasolio sia per la benzina (nella tavola che segue i dati sino al 2020 sono quelli della predetta relazione mentre i dati per l'anno 2021 – evidenziati in giallo - sono quelli dell'Agenzia).

¹⁴⁹ L'e-DAS è il documento previsto dall'art. 11, comma 1, del d.l. n. 124 del 26 ottobre 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 157 del 19 dicembre 2019, emesso dal sistema informatizzato che accompagna la movimentazione di benzina e gasolio usati come carburante assoggettati ad accisa.

¹⁵⁰ Per l'anno 2022 i dati saranno resi disponibili nella seconda metà dell'anno corrente.

¹⁵¹ Di cui all'art. 10-bis.1, comma 3, della legge n. 196 del 31 dicembre 2009 e pubblicata sul sito internet del MEF.

TAVOLA 3.35

GAP ACCISE - BASE IMPONIBILE EFFETTIVA E BASE IMPONIBILE TEORICA

	Aggregato	Unità di misura	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BENZINA	Base imponibile teorica (Erogato distributori stradali)	mln di litri	10.380	10.184	10.033	9.790	9.991	7.963	9.219
	Base imponibile effettiva	.000tonnellate	7.601	7.399	7.148	7.211	7.255	5.730	6.955
	(Immissioni in consumo MISE)	mln di litri	10.169	9.898	9.563	9.647	9.706	7.666	9.393
	Differenza	mln di litri	211	285	470	143	285	298	-174,1
		%	2,00%	2,80%	4,70%	1,50%	2,90%	3,70%	-1,89%
GASOLIO	Base imponibile teorica (Erogato distributori stradali)	mln di litri	20.027	20.445	20.922	21.042	21.424	17.403	19.380
	Base imponibile effettiva	.000 tonnellate	14.952	15.129	15.078	15.638	15.534	12.459	16.391
	(Immissioni in consumo MISE)	mln di litri	17.960	18.173	18.112	18.784	18.659	14.966	19.711
	Differenza	mln di litri	2.067	2.272	2.810	2.257	2.765	2.438	-331
		%	10,30%	11,10%	13,40%	10,70%	12,90%	14,00%	-1,71%

*Tabella dati per calcolo tax gap accise per gli anni 2015 – 2020 (dati MEF) e per l'anno 2021 (dati ADM)

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Dai dati emerge il sostanziale annullamento del *tax gap* accise nella filiera verso i distributori stradali. Essi, inoltre, consentono di ritenere che nell'anno 2022 è stata regolarizzata anche la filiera verso i distributori privati e che, quindi, le sacche di evasione nelle accise sono presenti presso gli impianti non inclusi nel processo di telematizzazione.

Nel corso dell'anno 2022, quanto alle attività di prevenzione e repressione delle frodi nel settore delle accise, sono state eseguite attività volte ad impedire il rilascio di autorizzazioni a soggetti non aventi sufficiente capitalizzazione ovvero non inseriti in una catena di approvvigionamento dotata degli ordinari requisiti di affidabilità richiesti nel settore petrolifero.

In particolare, sono state esaminate filiere irregolari di approvvigionamento, caratterizzate da vendite sottocosto durante la catena del valore ovvero da prezzi di cessione eccessivamente bassi.

Sono proseguite le attività di controllo sui depositi fiscali caratterizzati dalla ricezione di carburanti, via autobotte, da basi di carico eccessivamente distanti, tali da comprovare un trasferimento antieconomico di prodotto.

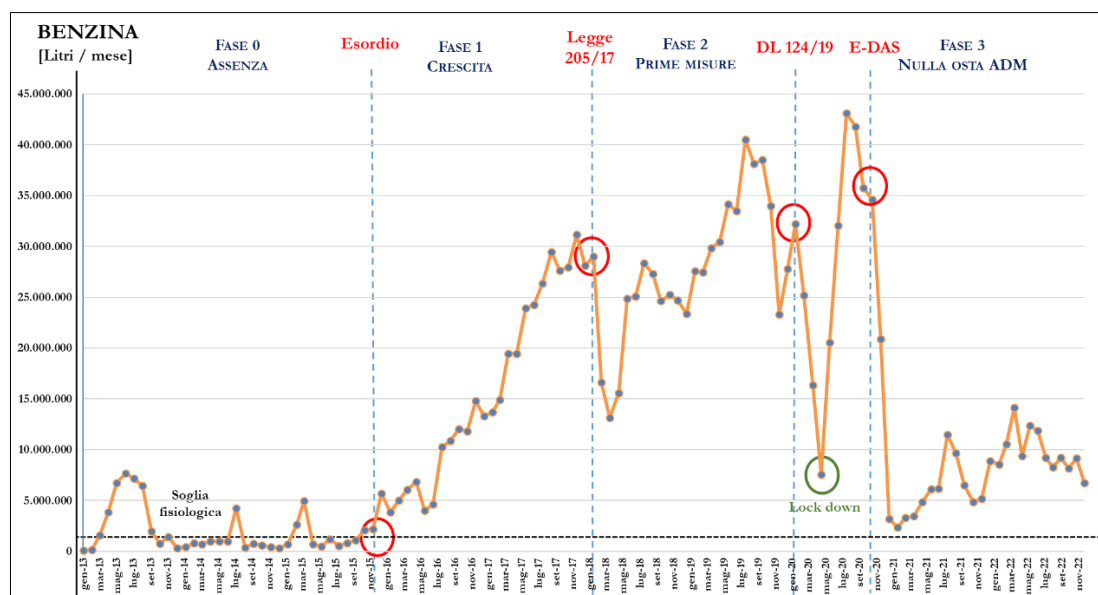
In tali evenienze, sono sempre stati constatati fenomeni di evasione dell'I.V.A. nella relativa catena del valore.

Al riguardo, l'andamento dell'indicatore proprietario dell'Agenzia, sulla base dell'analisi dei trasferimenti intra UE antieconomici, si è mantenuto sostanzialmente costante nell'anno 2022, dopo la forte flessione dell'anno 2021, a seguito dell'introduzione dell'e-DAS e del nulla osta alle vulture delle autorizzazioni amministrative. Permangono in attività alcuni destinatari registrati per i quali i provvedimenti di revoca dell'autorizzazione sono al vaglio della Giustizia amministrativa. Per tale motivo, i flussi risultano al di sopra della soglia fisiologica che caratterizza il periodo precedente l'insorgenza delle frodi.

Di seguito, si riportano i seguenti grafici esplicativi:

GRAFICI 3.6

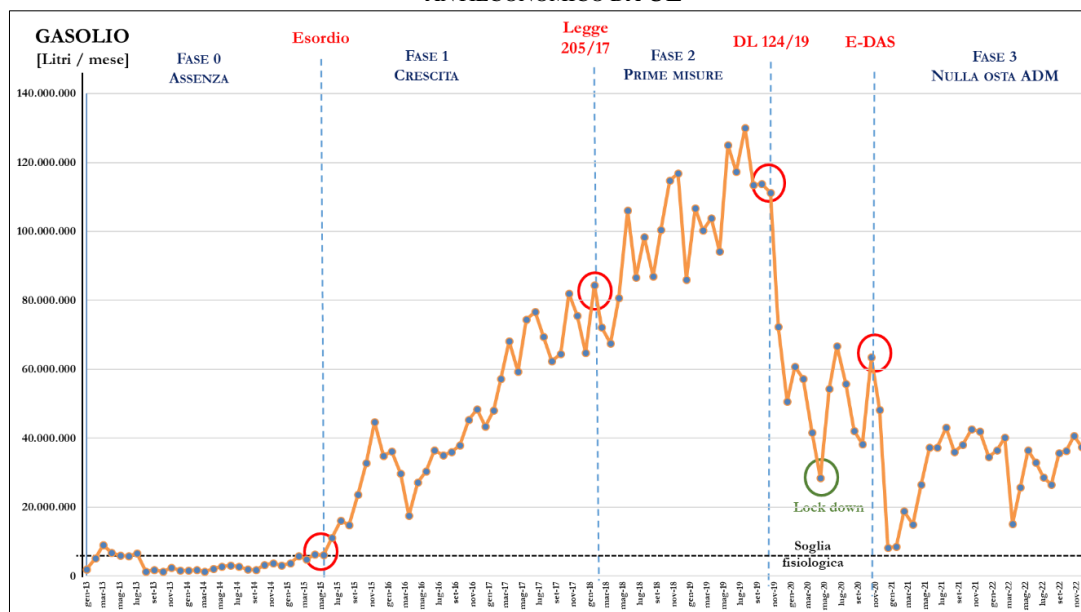
BENZINA CARBURAZIONE – QUANTITATIVO MENSILE CARATTERIZZATO DA TRASFERIMENTO ANTIECONOMICO DA UE



Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

GRAFICI 3.7

GASOLIO CARBURAZIONE – QUANTITATIVO MENSILE CARATTERIZZATO DA TRASFERIMENTO ANTIECONOMICO DA UE



Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Pertanto, nel 2022, resta sostanzialmente confermato l'effetto delle attività di vigilanza poste in essere nel 2021, che hanno consentito di impedire l'accesso al mercato petrolifero dei soggetti che operano in frode all'IVA e, quindi, di ridurre drasticamente i flussi antieconomici di carburanti verso l'Italia.

L'effetto economico positivo rispetto al periodo di massima diffusione delle frodi IVA sui carburanti, permane, quindi, nell'ordine di 70 milioni di euro/mese di imposta della quale si è scongiurata l'evasione.

3.6. La fiscalità petrolifera

Un'attenta analisi dell'andamento della fiscalità petrolifera e della sua incidenza sul prezzo dei carburanti presuppone alcune premesse. I prodotti energetici destinati a essere utilizzati come carburanti per motori o come combustibili per riscaldamento sono gravati da accisa, ai sensi delle disposizioni di cui al Capo II del d.lgs. n. 504 del 26 ottobre 1995 e ss. mm. e ii. (*“Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative”*): essa è un'imposta indiretta (in quanto assume a presupposto impositivo un indice di capacità contributiva indiretto, ovvero la fabbricazione-consumo di un bene), specifica (colpendo determinate categorie di beni) e armonizzata (giacché applicata negli Stati membri dell'U.E. in attuazione di principi e criteri comuni e nel rispetto di un livello di aliquote minime di imposizione).

Le disposizioni che regolano il settore delle accise sono contenute nelle direttive comunitarie, attualmente la direttiva del Consiglio n. 2008/118/CE del 16 dicembre 2008¹⁵², relativa al regime generale delle accise, e dalla direttiva del Consiglio n. 2003/96/CE del 27 ottobre 2003, che riguarda la disciplina specifica per i prodotti energetici e l'elettricità.

Come *supra* anticipato, la disciplina dell'accisa è contenuta a livello nazionale nel vigente d.lgs. n. 504 del 26 ottobre 1995¹⁵³; questa indica il momento generativo dell'obbligazione tributaria all'atto della fabbricazione o dell'importazione da un paese terzo nel territorio della Unione Europea. L'esigibilità, ossia il diritto dello Stato a riscuotere l'accisa sorge, invece, quando il prodotto è trasportato fuori dal *“deposito fiscale”* (stabilimento di produzione, come la raffineria o altro deposito in cui i prodotti vengono detenuti, sotto vigilanza fiscale, in regime di sospensione d'imposta) per essere *“immeso in consumo”* nel territorio nazionale. Per i beni sottoposti ad accisa, la base imponibile dell'IVA include anche l'ammontare della prima (con aliquota ordinaria al 22 per cento).

L'onere tributario sostenuto dal fabbricante (depositario autorizzato) è assorbito nel prezzo di vendita e sopportato economicamente dall'acquirente-consumatore finale del prodotto. Il prezzo pagato alla pompa di erogazione comprende anche il margine dell' esercente (l'impianto di distribuzione stradale di carburanti); quindi, il *“depositario autorizzato”* (titolare del deposito fiscale) versa, a monte, allo Stato l'accisa corrispondente alla quantità di prodotto *“immeso in consumo”* nel territorio nazionale. Ai fini delle accise si considera immesso in consumo il prodotto che ha lasciato il *“deposito fiscale”* per essere detenuto presso un altro deposito in cui viene stoccato il prodotto *“ad accisa assolta”* (ad esempio i serbatoi dei distributori stradali di carburante).

Come evidenziato, gli acquirenti dei prodotti - in qualità di consumatori finali - pagheranno ai venditori un prezzo di vendita pari al prezzo di cessione aumentato del margine di guadagno del gestore, maggiorato dell'IVA al 22 per cento (questo è il prezzo al consumatore); invece si intende per *“prezzo industriale”* il prezzo alla pompa al netto dell'accisa, dell'IVA e, per la benzina, dell'eventuale imposta regionale. Il *“prezzo industriale”* assorbe, quindi, anche i margini di raffinazione, di distribuzione e di commercializzazione, escludendo le imposte.

Va, inoltre, ricordato che tra la fine del 2021 e il 2022 il settore è stato interessato da molteplici disposizioni di rango legislativo o di normazione secondaria, le quali, come conseguenza del consistente aumento dei prezzi dei prodotti energetici a seguito del conflitto

¹⁵² Tale direttiva ha più volte subito modifiche sostanziali, fino alla sua rifusione ad opera della direttiva del Consiglio n. 2020/262/UE del 19 dicembre 2019, la cui attuazione è avvenuta a decorrere dal 13 febbraio 2023, *dies a quo* dell'efficacia delle disposizioni del d.lgs. n. 180 del 5 novembre 2021 di recepimento.

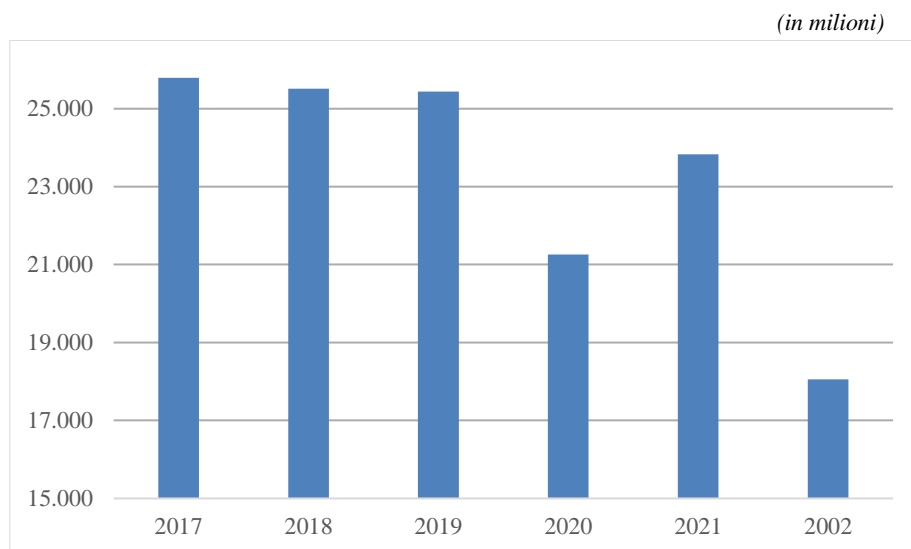
¹⁵³ Esso ha subito integrazioni, in particolare, dal d.l. n. 124 del 26 ottobre 2019 - convertito dalla legge n.157 del 19 dicembre 2019 - e dalla legge n. 160 del 27 dicembre 2019.

Russo-Ucraino e del mutato scenario internazionale e finanziario, hanno rideterminato le aliquote dell'accisa¹⁵⁴.

Come desumibile dal grafico 3.8, nel 2022 il gettito delle accise sui prodotti petroliferi, a seguito del temporaneo ribasso delle aliquote, si è assestato a poco più di 18 miliardi di euro, con un decremento del 29 per cento rispetto all'anno precedente, rappresentando così il 7,3 per cento delle imposte indirette (era l'11 per cento nel 2021) e il 3,4 del totale delle entrate tributarie (4,8 per cento nell'esercizio precedente).

GRAFICO 3.8

L'ANDAMENTO DELL'ACCISA PER GLI OLI MINERALI, ANNI 2018-2022



Fonte: MEF dipartimento delle finanze – Bollettino Entrate tributarie del 2022, marzo 2023.

Nelle tavole seguenti si evidenziano, rispettivamente, le aliquote dell'accisa su benzina, gasolio e GPL per autotrazione e i relativi consumi (in milioni di litri o kg) fatti registrare nel quinquennio 2018-2022.

TAVOLA 3.36

ALIQUOTE DEI PRODOTTI PETROLIFERI UTILIZZATI COME CARBURANTE PER MOTORI
(MILDI LITRI - KG PER IL GPL) - ANNI 2018-2022

Prodotto petrolifero	Aliquote accise
Benzina	0,728 € per litro dal 1° gennaio 2018 al 21 marzo 2022
	0,478 € per litro dal 22 marzo al 30 novembre 2022
	0,578 € per litro dal 1° dicembre al 31 dicembre 2022
Gasolio	0,617 € per litro dal 1° gennaio 2018 al 21 marzo 2022
	0,367 € per litro dal 22 marzo al 30 novembre 2022
	0,467 € per litro dal 1° dicembre al 31 dicembre 2022
GPL	0,268 € per kg dal 1° gennaio 2018 al 21 marzo 2022
	0,183 € per kg dal 22 marzo al 30 novembre 2022
	0,217 € per kg dal 1° dicembre al 31 dicembre 2022

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

¹⁵⁴ D.l. n. 38 del 2 maggio 2022, non convertito in legge, art.1bis, legge n. 51 del 20 maggio 2002, di conversione del d.l. n. 21 del 21 marzo 2022, prorogate con i decreti interministeriali del 24 giugno e del 19 luglio 2022, d.l. n. 115 del 9 agosto 2022, d.m. 13 settembre 2022, d.l. n. 144 del 23 settembre 2022, convertito dalla legge n. 175 del 17 novembre 2022e, infine, il d.l. n. 176 del 18 novembre 2022.

Le aliquote sull'accisa sono state ridotte per la prima volta nel mese di marzo: del 34 per cento quella della benzina, del 41 per cento quella del gasolio e del 32 per cento quella del GPL; sono, poi, risalite nel mese di dicembre, assestandosi al 79 per cento del valore iniziale per la benzina, al 76 per cento per il gasolio e all'81 per cento per il GPL¹⁵⁵.

I consumi totali, sia in considerazione dell'aumento del Pil sia dell'intervento sulle aliquote effettuato per calmierare il prezzo dei prodotti petroliferi, evidenziano un incremento in tutte le tre principali categorie di carburante: 12 per cento per la benzina, 3 per cento per il gasolio e 8 per cento per il GPL.

TAVOLA 3.37

CONSUMI DEI PRODOTTI PETROLIFERI UTILIZZATI COME CARBURANTE PER MOTORI
(MIL DI LITRI (KG PER IL GPL) - ANNI 2018-2022)

Anno	Consumi benzina	Consumi gasolio	Consumi GPL autotrazione
2018	9.874	28.866	1.614
2019	9.880	28.460	1.653
2020	7.786	23.840	1.309
2021	9.474	27.631	1.407
2022	10.588	28.435	1.520

Fonte: Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica – Statistiche energetiche e minerarie

A completamento del quadro relativo alla tassazione gravante sui prodotti petroliferi, si ricorda che fino al 31 dicembre 2020 le Regioni a statuto ordinario avevano facoltà di introdurre un'imposta regionale sulla benzina erogata dai distributori situati nel loro territorio entro un massimo di 2,6 centesimi al litro, innalzabile fino a 5 centesimi per far fronte a spese relative a stati di emergenza. Il gettito di tale imposta, contrariamente all'IVA relativa (di competenza dell'Erario), era versato direttamente alle Regioni interessate.

I commi 628 e 629 della legge n. 178 del 30 dicembre 2020, hanno disposto, rispettivamente, a decorrere dal 1° gennaio 2021, l'abrogazione dell'imposta regionale della benzina per autotrazione e il conseguente obbligo per le Regioni a statuto ordinario di conformare ad esso la propria normativa¹⁵⁶.

La tavola che segue evidenzia le regioni che hanno applicato l'imposta fino al 31 dicembre 2020, con l'eccezione della Regione Marche che l'aveva già soppressa a partire dal 1° novembre 2018¹⁵⁷.

TAVOLA 3.38

IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA PER AUTOTRAZIONE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO (€/LITRO)

REGIONE	Aliquota applicata
CALABRIA	0,0258
CAMPANIA	0,02582
LAZIO	0,0258
LIGURIA	0,0258
MOLISE	0,02582
PIEMONTE	0,0260
MARCHE	0,0200

Fonte: Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica – Statistiche energetiche e minerarie

¹⁵⁵ A partire dal 1° gennaio 2023 le aliquote sono state ripristinate al valore iniziale.

¹⁵⁶ Si vedano l.r. Piemonte n. 31 del 23 dicembre 2020, l.r. Calabria n. 34 del 29 dicembre 2020, l.r. Lazio n. 25 del 30 dicembre 2020, l.r. Molise n. 20 del 30 dicembre 2020, l.r. Campania n. 5 del 29 giugno 2021, l.r. Piemonte n. 31 del 23 dicembre 2020, l.r. Liguria n. 1 del 24 febbraio 2021.

¹⁵⁷ L.r. Marche 24 ottobre 2018, n.43.

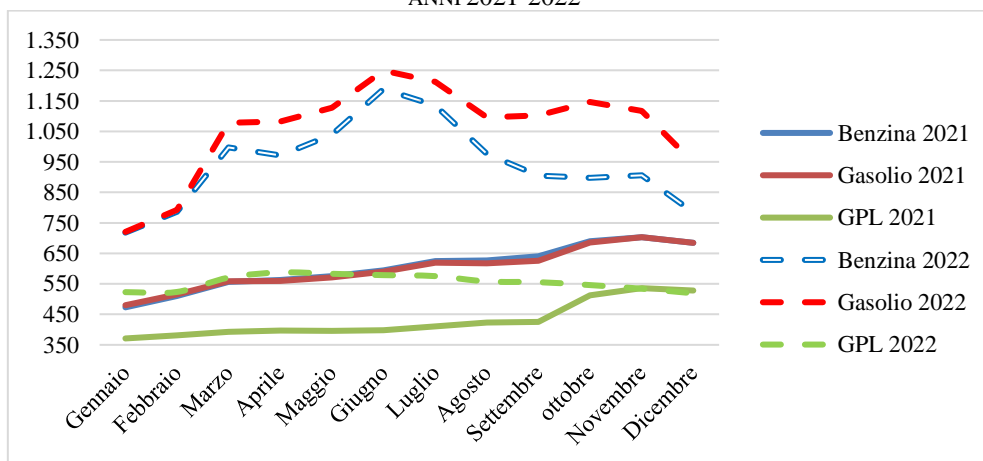
Nel grafico seguente, invece, è esposto l'andamento mensile degli ultimi due anni del prezzo medio industriale dei principali prodotti, come media ponderata di tutte le compagnie petrolifere operanti nel nostro Paese, incluse le c.d. “pompe bianche”¹⁵⁸, dal quale emergono due aspetti.

Da un lato, si evidenzia l'andamento crescente dei prezzi dell'anno 2021, con i massimi livelli raggiunti a fine anno, mentre per l'ultimo esercizio le linee mostrano andamenti altalenanti a sella, in coerenza con gli interventi normativi che, di volta in volta, hanno modificato le aliquote dell'accisa.

Dall'altro lato, si rileva il consistente incremento verificatosi nell'anno 2022 per tutte e tre le tipologie di carburanti. Nel mese di giugno, in cui il prezzo ha raggiunto il suo apice per la benzina e il gasolio, si riscontrano incrementi, rispetto a inizio anno, rispettivamente del 66 per cento e del 75 per cento mentre per il GPL, per il quale il massimo si è raggiunto nel mese di aprile, l'incremento è stato dell'11 per cento.

GRAFICO 3.9

L'ANDAMENTO MENSILE DEL PREZZO INDUSTRIALE DEI PRINCIPALI PRODOTTI PETROLIFERI
ANNI 2021-2022



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

Con riferimento all'incidenza della fiscalità sul prezzo dei carburanti, si riportano, di seguito, la tavola relativa alla composizione del prezzo medio annuo dei tre carburanti (Tavola 3.43) e il grafico che mostra la quota “erosa” dal fisco rispetto al prezzo finale (Grafico 3.10).

¹⁵⁸ Stazioni di servizio indipendenti che non fanno parte del circuito delle compagnie di distribuzione di carburante più note, c.d. “no logo”.

TAVOLA 3.39

PREZZO INDUSTRIALE, ACCISA, IVA E PREZZO AL CONSUMO (EURO/LIT)¹⁾

PREZZI NEL 2022				
	Prezzo industriale	Accisa	IVA	Prezzo al consumo
Benzina	0.944	0.541	0.327	1.812
Gasolio autotrazione	1.058	0.430	.0327	1.815
GPL autotrazione	0.555	0.112	0.147	0.814

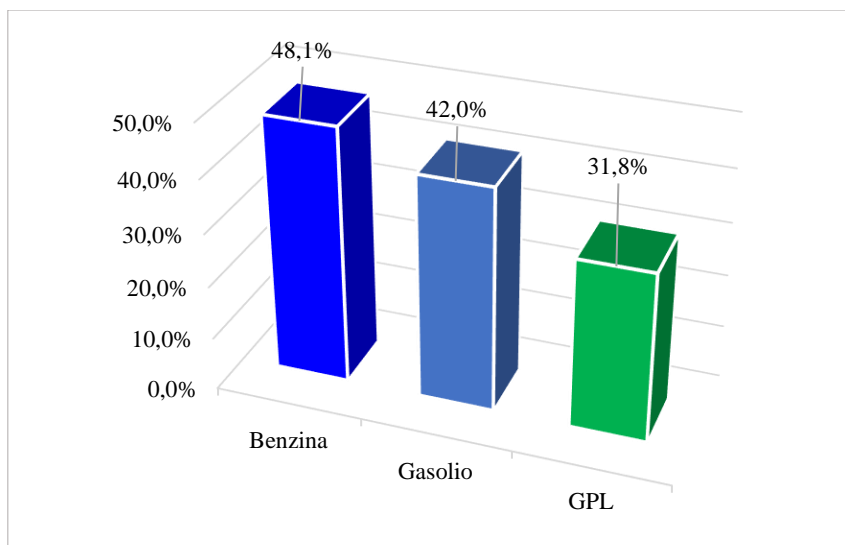
⁽¹⁾ Comprensivo dei margini di raffinazione e distribuzione

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Risulta ovviamente in diminuzione, stante gli interventi normativi di riduzione temporanea delle aliquote, l'incidenza della fiscalità sul prezzo al consumo. Dai dati pubblicati dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica concernenti i prezzi medi alla pompa registrati nell'anno 2022, ponderando l'incidenza fiscale di ogni carburante con il relativo consumo, si riscontra che la fiscalità media sui prodotti petroliferi nel 2022 ha inciso per circa il 43 per cento del prezzo finale, facendo registrare una diminuzione di 17 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente. Nel dettaglio risultano le seguenti incidenze fiscali: 48 per cento per la benzina (63 per cento nel 2021), 42 per cento per il gasolio (60 per cento l'anno precedente) e del 32 per cento per il GPL (39 per cento nell'esercizio precedente).

GRAFICO 3.10

L'INCIDENZA FISCALE DEI PRODOTTI PETROLIFERI NEL 2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Nelle relazioni al Rendiconto generale dello Stato degli ultimi anni, la Corte ha effettuato un confronto con gli altri paesi europei circa l'incidenza fiscale sui prodotti energetici utilizzati come carburante, analizzando prima il prezzo industriale e in seguito le accise e le diverse aliquote IVA applicate su questa tipologia di prodotti. In considerazione della particolare situazione determinatasi nel 2022, si ritiene opportuno concentrare l'attenzione sulle misure prese dai diversi paesi per contrastare il caro prezzi dell'energia, analogamente a quanto disposto in Italia.

Tutti i paesi europei hanno, infatti, adottato iniziative per contenere l'impatto dei rincari energetici su famiglie e imprese¹⁵⁹, come emerge dalla tavola che segue, che illustra le misure adottate, suddivise per differenti tipologie. Tali iniziative hanno riguardato la riduzione delle accise o delle aliquote IVA sui prodotti del settore, interventi di regolazione dei prezzi all'ingrosso o al dettaglio, sussidi e trasferimenti a gruppi o famiglie più vulnerabili, tassazione degli *extra-*

¹⁵⁹ *National fiscal policy responses to the energy crisis*, Bruege.org, marzo 2023.

profitti delle aziende del settore energetico, mandati e disposizioni alle aziende di proprietà pubblica. Si tratta ad ogni modo di misure legate alla diversa struttura produttiva dei paesi, all'intensità dei rincari dei prodotti energetici e dell'inflazione e al diverso grado di dipendenza energetica.

Le principali iniziative di natura fiscale intraprese dai paesi più grandi possono sintetizzarsi nel prospetto che segue¹⁶⁰:

- Francia: abolizione del canone TV fino a fine 2022, *price cap* gas e luce, congelamento dell'accisa sul gas;
- Italia: taglio delle accise e dell'IVA sui carburanti, credito d'imposta per aziende energivore e gasivore e altre imprese;
- Regno Unito: taglio delle accise sui carburanti;
- Spagna: riduzione dell'aliquota IVA sulla fornitura di energia, introduzione di un *price cap* per l'acquisto di gas;
- Germania: riduzione dell'IVA sul consumo di gas, riduzione dell'accisa su benzina e diesel.

TAVOLA 3.40

LE MISURE INTRAPRESE DAI PAESI EUROPEI PER FRONTEGGIARE LA CRISI ENERGETICA DA
SETTEMBRE 2021 A FEBBRAIO 2023 PER TIPOLOGIA

Paese	Riduzione imposta sull'energia/IVA	Regolamentazione prezzo al dettaglio	Regolamentazione prezzo all'ingrosso	Trasferimenti a gruppi vulnerabili	Regolamentazione/Tassazione extra-profitti	Supporto alle imprese	Mandati alle aziende di proprietà pubblica
Austria	X	X		X	X	X	
Belgio	X	X		X	X	X	
Bulgaria	X	X		X	X	X	
Croazia	X	X		X	X	X	
Cipro	X	X		X	X	X	X
Repubblica Ceca	X	X		X	X	X	X
Danimarca	X	X		X	X	X	
Estonia	X	X		X	X	X	
Finlandia	X			X	X	X	
Francia	X	X	X	X	X	X	X
Germania	X	X		X	X	X	
Grecia	X	X		X	X	X	X
Ungheria	X	X			X	X	
Irlanda	X			X	X	X	
Italia	X	X		X	X	X	
Lettonia	X	X		X	X	X	
Lituania	X	X		X	X	X	
Lussemburgo	X	X		X	X	X	
Malta		X	X		X	X	X
Paesi Bassi	X	X		X	X	X	
Norvegia	X	X		X	X	X	
Polonia	X	X		X	X	X	
Portogallo	X	X	X	X	X	X	X
Romania	X	X		X	X	X	
Slovacchia		X		X	X	X	X
Slovenia	X	X	X	X	X	X	
Spagna	X	X	X	X	X	X	
Svezia	X	X		X	X	X	
Regno Unito	X	X	X	X	X	X	

Fonte: *National fiscal policy responses to the energy crisis*, G.Sgaravatti, S.Tagliapietra, G.Trasi, G.Zachmann – Marzo 2023, Bruegel.org

Attività di accertamento e controllo

Al fine di contrastare l'evasione e le frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti sono state condotte, da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (anche ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 504 del 26 ottobre 1995), numerose attività di accertamento, di controllo e di vigilanza su ogni aspetto riguardante il settore dei prodotti energetici. In merito, si è provveduto ad effettuare operazioni di verifica che hanno determinato

¹⁶⁰ Osservatorio CPI – “Gli interventi contro i rincari energetici in Europa nel 2022”, ottobre 2022

la revoca di licenze presso quei depositi commerciali che hanno emesso e ricevuto i documenti “e-DAS”¹⁶¹ ideologicamente falsi.

L’Agenzia ha precisato che le principali fenomenologie fraudolente sul gasolio e sugli oli minerali o oli lubrificanti riguardano:

- la destinazione dichiarata di prodotto per un uso esente/agevolato, a fronte della sua effettiva destinazione ad uso maggiormente tassato;
- l’introduzione clandestina da altri Paesi Membri dell’U.E. di prodotti energetici impiegati come gasolio per autotrazione;
- le frodi IVA sui carburanti, attuate con uso fraudolento delle cosiddette “lettere di intento”, che consentono di differire o di compensare il debito IVA connesso alle transazioni aventi ad oggetto prodotti soggetti ad accisa;
- le frodi relative all’accisa attuate mediante false denaturazioni, che utilizzano strumentalmente la normativa (punti 3 e 5 della tab. A allegata al d.lgs. n. 504 del 26 ottobre 1995) che prevede l’esenzione/riduzione dell’imposta per il gasolio destinato ad usi agevolati, al fine di immetterlo “in nero” nel mercato dei carburanti in evasione delle maggiori imposte dovute.

L’attività di controllo e i risultati conseguiti nel 2022, in tema di contrasto all’evasione e alle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti, sono riassunti nella tavola seguente, che riepiloga tutte le violazioni rilevate, comprese quelle amministrative, con sanzioni di ammontare superiore a euro 1.000. Esse sono in aumento rispetto all’anno precedente, quando si limitavano a n. 606, e l’83 per cento delle violazioni riguarda il gasolio, la cui quota di M.D.A. accertata (in diminuzione rispetto agli 88 milioni del 2020) risulta pari al 95 per cento del totale.

TAVOLA 3.41

VIOLAZIONI RILEVATE E M.D.A. ACCERTATA NEL 2022

Prodotto energetico	Irregolarità (n)	M.D.A. (accise)
Gasolio	540	29.177.543
Benzina	68	429.693
GPL	11	186.777
Oli lubrificanti	24	953.774
Altre preparazioni lubrificanti	6	68.457
Totale	649	30.816.244

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

3.7. Le locazioni brevi

L’articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96) ha introdotto una specifica disciplina fiscale per le locazioni brevi. In particolare, ai sensi del comma 1 del citato art. 4, si intendono per locazioni brevi i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, ivi inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche al di fuori dell’esercizio di attività di impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali online.

Sembra opportuno ricordare, che la normativa in vigore consente al contribuente di tassare le locazioni brevi applicando una cedolare secca del 21 per cento anche se l’affitto è stato stipulato tramite un intermediario immobiliare e anche da quelli che operano on line.

Successivamente, il Ministero del Turismo, con il decreto 29 settembre 2021 n. 161, ha regolamentato le modalità di costituzione della banca dati strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi, e ha siglato un protocollo di intesa con le Regioni e le Province autonome, avente finalità di realizzazione e gestione della banca di dati delle strutture ricettive e degli immobili in argomento.

¹⁶¹ Tale documento è previsto dall’art. 11, comma 1, del d.l. n. 124 del 26 ottobre 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 157 del 19 dicembre 2019, emesso dal sistema informatizzato che accompagna la movimentazione di benzina e gasolio usati come carburante assoggettati ad accisa.

La banca dati è alimentata dalle informazioni relative a tutte le strutture ricettive e agli alloggi concessi in affitto breve sul territorio nazionale. Sono presenti le seguenti informazioni:

- la tipologia degli alloggi,
- l'ubicazione,
- la capacità ricettiva,
- gli estremi dei titoli abilitativi richiesti ai fini dello svolgimento dell'attività ricettiva,
- il soggetto che esercita l'attività, anche in forma di locazione breve,
- il codice identificativo regionale, o laddove questo non sia stato adottato, un codice alfanumerico generato dalla banca dati stessa.

Alla banca dati possono accedere

- Ministero del Turismo;
- Gestore della Banca Dati;
- Regioni/P.A.;
- Soggetti titolari delle strutture ricettive o immobili in locazione breve (es., locatori e proprietari), delegati o rappresentanti legali, tramite servizi web di consultazione raggiungibili attraverso il portale istituzionale del Ministero del Turismo;
- Agenzia delle entrate.

Per contrastare il fenomeno degli affitti irregolari per le c.d. locazioni brevi o locazioni turistiche, è stato emanato il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34.

In particolare, il comma 2 dell'art. 13 *quater* (*Disposizioni in materia di locazioni brevi e attività ricettive*) ha previsto, a decorrere dal 30 giugno 2019, che il Ministero dell'interno renda disponibile all'Agenzia delle entrate, in forma anonima e aggregata per struttura ricettiva, i dati delle comunicazioni di cui all'art. 109, comma 3 del TULPS. L'Agenzia può utilizzare tali dati, unitamente a quelli trasmessi dai soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ai fini dell'analisi del rischio relativamente alla correttezza degli adempimenti fiscali.

Successivamente, con decreto del Ministero delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, del 11 novembre 2020, sono stati individuati i criteri, i termini, le modalità e le specifiche tecniche per la fornitura dei dati all'Agenzia delle entrate. Il decreto stabilisce che i dati vengano resi disponibili in forma anonima e aggregata per struttura con cadenza mensile entro la fine del mese successivo a quello di riferimento e che tali dati debbano consentire l'individuazione del solo numero dei soggetti alloggiati e dei giorni di permanenza nella Struttura, dichiarati all'atto della registrazione.

Infine, è previsto che l'Agenzia debba rendere disponibili queste informazioni ai Comuni che hanno istituito l'imposta di soggiorno di cui all'articolo 4, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 e il contributo di cui all'articolo 14, comma 16, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, con cadenza semestrale, entro il 31 luglio dello stesso anno ed entro il 31 gennaio dell'anno successivo sul Portale SIATELV2-Puntofisco.

I comuni utilizzano i dati ricevuti ai fini di monitoraggio e per lo svolgimento dell'attività di accertamento.

Nell'ambito di questa attività, l'Agenzia utilizza i dati delle comunicazioni trasmesse dagli intermediari ai sensi dell'articolo 4, commi 4 e 5, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. I dati vengono confrontati con quelli presenti nel SIAT dell'Agenzia, al fine di selezionare le posizioni per le quali emergono anomalie dichiarative per le successive attività di controllo.

Con riferimento all'azione di controllo posta in essere, l'Agenzia non ha fornito informazioni sui risultati finora raggiunti. In proposito, si rileva l'esigenza di sviluppare una attenta attività di controllo sul fenomeno delle locazioni turistiche tenuto conto del grande rilievo che esse hanno assunto in Italia nell'ambito del settore del Turismo.

3.8. Il contenzioso tributario

L'andamento complessivo del contenzioso tributario¹⁶² va analizzato considerando la peculiarità degli ultimi anni, con il 2020 contraddistinto dall'emergenza sanitaria e l'adozione di strumenti normativi per fronteggiarla, il cui impatto ha avuto grande rilievo anche nella gestione dei procedimenti della giustizia tributaria e il 2021, caratterizzato invece dalla ripartenza a regime dell'attività giudiziaria.

Preliminarmente, deve essere menzionata la novella introdotta dalla legge n. 130 del 31 agosto 2022, recante *“Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari”*. In generale, e senza alcuna pretesa di esaustività, occorre dar conto delle principali novità in tema di:

- *mutatio nominis* delle due articolazioni del plesso giurisdizionale tributario, rinominate *“corte di giustizia tributaria di primo grado”* (ex C.T.P.) e *“corte di giustizia tributaria di secondo grado”* (ex C.T.R.) (artt. 1 e 4);
- irrobustimento del *“ruolo unico nazionale”* dei magistrati tributari, da reclutare mediante concorso per esami (art. 1);
- istituzione, presso la Corte di cassazione, di una *“sezione civile incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie in materia tributaria”* (art. 3);
- introduzione della competenza monocratica per le controversie di valore fino a 3.000 euro (art. 4);
- potere ufficioso giudiziale di formulare una proposta conciliativa (art. 4);
- previsione di una *“Definizione agevolata dei giudizi tributari pendenti innanzi alla Corte di cassazione”* (art. 5);
- introduzione di una esplicita e speciale regola *iudicii* in tema probatorio (art. 6).

All'evidenza, dati gli ampi respiro e prospettiva dell'intervento riformatore, i primi effetti della novella sono destinati a vedere la luce durante l'anno attualmente in corso e i successivi a venire, motivo per cui essi saranno oggetto di puntuale analisi di impatto nelle relazioni che seguiranno. Allo stesso modo, in considerazione dell'intervento legislativo in corso dell'esercizio di riferimento (2022), nel presente paragrafo si terrà conto della nomenclatura vigente ad inizio esercizio (C.T.P. – C.T.R.).

Attualmente, la tendenza del contenzioso tributario mostra, sia per quanto riguarda il numero di ricorsi pervenuti sia per quanto attiene al carico pendente a fine anno, evidenti segnali di crescita, rispetto alla flessione riscontrata nel 2020 e 2021. L'andamento dei flussi in entrata è fortemente correlato all'attività di accertamento e riscossione svolta dagli enti impositori e dai soggetti della riscossione dopo che nell'ultimo biennio aveva subito forti limitazioni a causa della normativa emergenziale Covid-19.

La tavola che segue evidenzia i dati relativi ai giudizi di primo grado per la totalità delle agenzie¹⁶³. Nel 2022 sono pervenuti più di 94 mila ricorsi, quasi il triplo di quelli dell'anno precedente e il 50 per cento in più di quelli del 2020. Di questi, particolarmente elevato risulta il numero di ricorsi pervenuti all'Agenzia delle entrate-Riscossione, passato da quasi 6 mila a 50 mila. Alla data del 31 dicembre 2022, il carico dei ricorsi pendenti ammontava a circa 100 mila unità, con un incremento del 20 per cento rispetto all'anno precedente; l'incremento risente non solo dei maggiori ricorsi pervenuti, ma anche del numero minore di sentenze emesse nell'anno, diminuite del 6 per cento. Se, negli anni precedenti, l'Agenzia delle entrate era l'agenzia fiscale con la quota più elevata sia nel numero di ricorsi in carico a fine periodo che in quello dei nuovi ricorsi pervenuti, nel 2022 è l'Agenzia delle entrate-Riscossione, in conseguenza dell'impennata dei ricorsi pervenuti, a rappresentare in questo ambito la quota maggiore.

¹⁶² Si fa riferimento, in questo paragrafo, ai dati forniti dalla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze.

¹⁶³ I dati analizzati riguardano unicamente i primi due gradi di giudizio, non avendo il Dipartimento la disponibilità di quelli relativi ai giudizi presso la Corte di cassazione.

TAVOLA 3.42

RICORSI DI I GRADO – TOTALE AGENZIE FISCALI

	2020	2021	2022
Numero di ricorsi pervenuti	63.961	32.158	94.413
<i>di cui:</i>			
Agenzia delle entrate	40.666	24.473	42.493
Agenzia delle entrate-Riscossione	21.722	5.804	50.148
Agenzia delle dogane	1.573	1.881	1.772
Numero di ricorsi in carico al 31/12	134.081	83.848	100.946
<i>di cui:</i>			
Agenzia delle entrate	82.185	56.322	50.567
Agenzia delle entrate e riscossione	48.695	24.468	47.903
Agenzia delle dogane	3.201	3.058	2.476
Totale sentenze	67.789	82.391	77.315
Completamente favorevoli all'Amm.ne	33.763	43.670	41.614
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	17.216	18.691	19.234

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Guardando agli esiti del contenzioso nel primo grado di giudizio, si conferma la tendenza in crescita degli esiti positivi, poiché le Agenzie risultano vittoriose nel 54 per cento dei casi, mentre i ricorrenti hanno invece prevalso in circa un quarto dei casi¹⁶⁴.

TAVOLA 3.43

ESITI DEI GIUDIZI DI I GRADO – TOTALE AGENZIE FISCALI

	2020	2021	2022
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amministrazione	49,8	53,0	53,8
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amministrazione	25,4	22,7	24,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Per quanto attiene all'andamento del contenzioso di primo grado relativo agli altri enti, si evidenzia anche in questo ambito una crescita (+14 per cento) dei ricorsi pervenuti, seppur più contenuta rispetto a quella fatta registrare dal comparto delle agenzie fiscali, causata in prevalenza dal forte aumento dei ricorsi degli enti diversi dagli enti locali, che si sono quasi raddoppiati. Nonostante ciò, grazie all'aumento delle sentenze emesse (+12 per cento), il carico pendente alla fine del 2022 risulta in diminuzione di quasi 6.500 atti (-10 per cento).

TAVOLA 3.44

RICORSI DI I GRADO – ALTRI ENTI

	2020	2021	2022
Numero di ricorsi pervenuti	44.689	45.400	51.559
<i>di cui:</i>			
Enti Locali	34.205	36.806	37.053
Altri Enti	10.484	8.594	14.506
Numero di ricorsi in carico al 31/12	71.009	64.415	57.987
<i>di cui:</i>			
Enti Locali	51.380	49.287	42.008
Altri Enti	19.629	15.128	15.979
Totale sentenze	33.589	51.994	57.987
Completamente favorevoli all'Amm.ne	15.973	24.811	27.629
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	10.501	16.996	18.106

⁽¹⁾ ENTI LOCALI: dati relativi a contenziosi contro le Regioni, le Provincie e i Comuni⁽²⁾ Altri ENTI: dati relativi a contenziosi contro Equitalia, Consorzi di bonifica, Camere di commercio, Università ed altri enti impositori locali

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

¹⁶⁴ Il complemento a cento (in questa circostanza una quota di circa il 22 per cento) riguarda la frazione di sentenze parzialmente favorevoli all'Amministrazione.

In questo grado di giudizio le percentuali di vittoria e di soccombenza si attestano rispettivamente intorno al 48 per cento e al 31 per cento, valori abbastanza in linea con il biennio precedente.

TAVOLA 3.45

ESITI DEI GIUDIZI DI I GRADO – ALTRI ENTI			
	2020	2021	2022
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amministrazione	47,6	47,7	47,6
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amministrazione	31,3	32,7	31,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Guardando i dati relativi al secondo grado di giudizio per la totalità delle Agenzie (tavola seguente), si rileva un numero di ricorsi inferiore di circa 3.000 unità, essendo diminuiti in particolare quelli dell'Agenzia delle entrate-Riscossione e quelli dell'Agenzia delle entrate. Le sentenze emesse, pur essendo diminuite rispetto al 2021 (circa 5 mila in meno), risultando molto più numerose dei nuovi atti in ingresso, fanno sì che il carico pendente al 31 dicembre 2022 risulti diminuito di circa 14 mila (-14 per cento).

TAVOLA 3.46

RICORSI DI II GRADO - TOTALE AGENZIE FISCALI			
	2020	2021	2022
Numero di ricorsi pervenuti	32.368	32.139	28.823
<i>di cui:</i>			
Agenzia delle entrate	24.749	24.166	22.831
Agenzia delle entrate e riscossione	6.610	6.950	4.706
Agenzia delle dogane	1.009	1.023	1.286
Numero di ricorsi in carico al 31/12	111.275	96.059	82.644
<i>di cui:</i>			
Agenzia delle entrate	87.698	73.544	63.297
Agenzia delle entrate e riscossione	20.310	19.331	16.295
Agenzia delle dogane	3.267	3.184	3.052
Totale sentenze	31.898	47.355	42.238
Completamente favorevoli all'Amm.ne	15.242	22.586	21.914
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	9.854	13.852	12.545

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

In questo grado di giudizio le Agenzie sono risultate vittoriose nel 52 per cento dei casi, in aumento rispetto agli anni precedenti, mentre risultano soccombenti in poco meno di un terzo delle vertenze.

TAVOLA 3.47

ESITI DEI GIUDIZI DI II GRADO – TOTALE AGENZIE FISCALI			
	2020	2021	2022
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amministrazione	47,8	47,7	51,9
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amministrazione	30,9	29,3	29,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

TAVOLA 3.48

RICORSI DI II GRADO – ALTRI ENTI

	2020	2021	2022
Numero di ricorsi pervenuti	10.313	10.817	12.228
di cui:			
Enti Locali	7.213	8.098	9.610
Altri Enti	3.100	2.719	2.618
Numero di ricorsi in carico al 31/12	29.276	28.905	28.232
di cui:			
Enti Locali	19.708	20.162	20.614
Altri Enti	9.568	8.743	7.618
Totale sentenze	8.160	11.188	12.901
Completamente favorevoli all'Amm.ne	4.195	6.087	7.211
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	2.452	3.090	3.584

(1) ENTI LOCALI: dati relativi a contenziosi contro le Regioni, le Provincie e i Comuni

(2) Altri ENTI: dati relativi a contenziosi contro Equitalia, Consorzi di bonifica, Camere di commercio, Università ed altri enti impositori locali

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Per quanto riguarda il contenzioso degli altri enti la situazione del 2022 si mostra, per il numero di ricorsi pervenuti (12 mila), in crescita rispetto agli ultimi anni: crescita imputabile agli atti di competenza degli enti locali, aumentati di quasi 2 mila unità, rispetto a quelli degli altri enti, rimasti stabili. Si rilevano, rispetto all'anno precedente, quasi 2 mila sentenze in più, di conseguenza il numero di ricorsi in carico alla data del 31 dicembre 2022 si è leggermente ridotto (circa 700 atti in meno).

Nel secondo grado di giudizio, per la totalità degli enti, si conferma un esito positivo superiore al 50 per cento e una soccombenza in poco meno di un terzo delle sentenze emesse.

TAVOLA 3.49

ESITI DEI GIUDIZI DI II GRADO – TOTALE ALTRI ENTI

	2020	2021	2022
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amministrazione	51,4	54,4	55,9
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amministrazione	30,0	27,6	27,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Dal punto di vista degli esiti finanziari derivanti dal contenzioso tributario, le tavole che seguono forniscono un quadro riepilogativo per tutti e due i gradi di giudizio, sia per il totale delle Agenzie che per la totalità degli Enti.

Nel complesso, nel 2022, nel primo grado di giudizio, gli importi corrispondenti al totale delle sentenze emesse (12,6 miliardi per le Agenzie e 1,2 miliardi per gli Enti) confermano la tendenza all'aumento già manifestata nel 2021, dopo la significativa riduzione riscontrata nel 2020, in seguito alle difficoltà legate all'emergenza epidemiologica. L'ammontare delle sentenze emesse completamente favorevoli alla parte pubblica si assesta intorno al 55 per cento per il totale delle Agenzie (19 per cento la quota di sentenze sfavorevoli all'Amministrazione) e al 37 per cento per la totalità degli Enti (per questi ultimi, la quota di soccombenze risulta maggiore, essendosi assestata intorno al 40 per cento). Nel grado di appello, invece, a fronte di una percentuale di vittoria del 52 per cento per le prime e del 70 per cento per i secondi, si riscontra una percentuale di soccombenze, rispettivamente del 23 e del 16 per cento. A titolo indicativo, dato che per la differente tipologia di tributi delle tre Agenzie e dei diversi Enti interessati, considerazioni più puntuali necessiterebbero di un'analisi più specifica, sulla base del numero di sentenze emesse nell'anno favorevoli alle Agenzie, risulta un importo medio per sentenza di circa 164 mila per il primo grado di giudizio e di 215 mila euro nel secondo, mentre per gli Enti l'importo medio per sentenza favorevole è di 16 mila e di 77 mila euro, nei due gradi di giudizio.

Si tratta di importi in aumento per entrambi i gradi di giudizio e per entrambe le tipologie di amministrazione.

TAVOLA 3.50

ESITI FINANZIARI DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO – TOTALE AGENZIE (€ MIGLIAIA)

Amministrazione parte nel giudizio			2020		2021		2022	
			I grado	II grado	I grado	II grado	I grado	II grado
TOTALE AGENZIE	Esiti finanziari sentenze pronunciate	tot.	7.679.197	7.339.700	11.739.578	8.196.365	12.566.265	9.061.085
	di cui:	vittorie	4.150.452	3.472.307	6.346.365	4.242.845	6.829.810	4.707.868
		vittorie parziali	2.144.165	1.662.268	4.041.550	2.111.278	3.366.814	2.249.100
		soccombenze	1.384.581	2.205.125	1.351.662	1.842.242	2.369.641	2.104.118

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

TAVOLA 3.51

ESITI FINANZIARI DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO – TOTALE ENTI (€ MIGLIAIA)

Amministrazione parte nel giudizio			2020		2021		2022	
			I grado	II grado	I grado	II grado	I grado	II grado
Totale Enti	Esiti finanziari sentenze pronunciate	tot.	496.119	270.417	804.113	392.166	1.184.346	792.818
	di cui:	vittorie	251.026	125.191	304.537	198.547	434.312	555.100
		vittorie parziali	141.209	60.159	299.621	87.963	276.580	110.291
		soccombenze	103.884	85.067	199.955	105.655	473.453	127.426

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Un ulteriore approfondimento riguarda la tipologia del tributo oggetto di ricorso. I dati forniti dal Dipartimento delle finanze sono relativi sia alle Commissioni tributarie provinciali che alle Commissioni tributarie regionali; si riportano le informazioni relative al 2017 e al biennio 2021-2022, aspetto che permette di valutare sia l'andamento del numero dei ricorsi pervenuti che l'eventuale cambiamento nel comportamento dei ricorrenti.

Nel caso delle commissioni provinciali, nel 2022 sono pervenuti circa 146 mila ricorsi (un numero molto vicino a quello del 2017, ma pari al doppio di quello dell'anno precedente), di cui il 59 per cento di pertinenza dei tributi erariali e il restante 41 per cento di quelli locali. Percentuali simili a quelle del 2017 ma completamente invertite rispetto al 2021, anno in cui i tributi erariali hanno coperto il 45 per cento contro il 55 per cento dei tributi locali. Dei primi, le quote maggiori riguardano l'Irpef e poi l'IVA, mentre nei secondi le quote più importanti sono relative ai tributi sulle proprietà immobiliari e successivamente a quelli per lo smaltimento dei rifiuti.

TAVOLA 3.52

DISTRIBUZIONE DEI RICORSI PER TIPOLOGIA DI TRIBUTO PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE PROVINCIALI ANNI 2017, 2021, 2022

CTP	2017		2021		2022	
	N. ricorsi pervenuti	%	N. ricorsi pervenuti	%	N. ricorsi pervenuti	%
Tributi erariali	89.222	60,0	35.025	45,2	86.858	59,5
Irpef	28.132	18,9	8.331	10,7	23.213	15,9
Irap	9.691	6,5	1.983	2,6	4.276	2,9
Iva	12.025	8,1	4.589	5,9	10.911	7,5
Registro	9.397	6,3	3.630	4,7	6.394	4,4
Ipotecarie e catastali	6.220	4,2	1.691	2,2	4.065	2,8
Ires e Irpeg	7.782	5,2	4.169	5,4	5.767	4,0
Tributi doganali	1.363	0,9	843	1,1	1.094	0,7
Contributo unificato	771	0,5	572	0,7	1.510	1,0
Altri tributi erariali	13.841	9,3	9.217	11,9	29.628	20,3
Tributi locali	59.492	40,0	42.533	54,8	59.114	40,5
Tributi proprietà immobiliari	17.069	11,5	25.317	32,6	26.966	18,5
Tributi smaltimento rifiuti	18.400	12,4	10.676	13,8	17.059	11,7
Tributi e tasse auto	13.234	8,9	3.036	3,9	8.735	6,0
Cosap e Tosap	1.499	1,0	952	1,2	570	0,4
Pubblicità	546	0,4	322	0,4	383	0,3
Altri tributi locali	8.744	5,9	2.230	2,9	5.401	3,7
Totale	148.714	100,0	77.558	100,0	145.972	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Quanto alle commissioni regionali (tavola seguente) si rileva come il numero di ricorsi pervenuti nel 2022, pari a circa 41 mila, sia rimasto costante rispetto all'anno precedente, con le quote delle categorie di tributo (erariali e locali) che non si sono modificate di molto, appartenendo alle prime circa il 70 per cento del totale, contro il 75 per cento delle seconde. Ugualmente rimangono l'Irpef e l'IVA per i tributi erariali e i tributi sulle proprietà immobiliari e quelli sui rifiuti, le tipologie di maggior incidenza all'interno delle due aree tributarie.

TAVOLA 3.53

DISTRIBUZIONE DEI RICORSI PER TIPOLOGIA DI TRIBUTO PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE REGIONALI – ANNI 2017, 2021, 2022

CTR	2017		2021		2022	
	Numero ricorsi pervenuti	%	Numero ricorsi pervenuti	%	Numero ricorsi pervenuti	%
Tributi erariali	49.393	78,3	32.425	75,5	29.206	71,1
Irpef	17.992	28,5	10.179	23,7	9.024	22,0
Irap	3.711	5,9	2.123	4,9	1.833	4,5
Iva	6.867	10,9	4.951	11,5	4.712	11,5
Registro	4.153	6,6	3.167	7,4	2.584	6,3
Ipotecarie e catastali	4.192	6,6	1.884	4,4	1.284	3,1
Ires e Irpeg	6.078	9,6	3.564	8,3	3.887	9,5
Tributo doganali	743	1,2	557	1,3	520	1,3
Contributo unificato	248	0,4	268	0,6	232	0,6
Altri tributi erariali	5.409	8,6	5.732	13,3	5.130	12,5
Tributi locali	13.683	21,7	10.531	24,5	11.845	28,9
Tributi proprietà immobiliari	4.627	7,3	5.466	12,7	7.278	17,7
Tributi smaltimento rifiuti	4.001	6,3	3.277	7,6	2.983	7,3
Tributi e tasse auto	2.259	3,6	727	1,7	517	1,3
Cosap e Tosap	393	0,6	342	0,8	256	0,6
Pubblicità	144	0,2	146	0,3	296	0,7
Altri tributi locali	2.259	3,6	573	1,3	515	1,3
Totale	63.076	100,0	42.956	100,0	41.051	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Un'ultima analisi, infine, riguarda la distribuzione territoriale (per regione), sempre per il 2017, il 2021 e il 2022 del numero dei ricorsi pervenuti.

Le mappe che seguono mostrano la distribuzione per regione dei ricorsi pervenuti nel 2017 (circa 63 mila), nel 2021 (circa 43 mila) e nel 2022 (circa 41 mila) presso le Commissioni tributarie regionali.

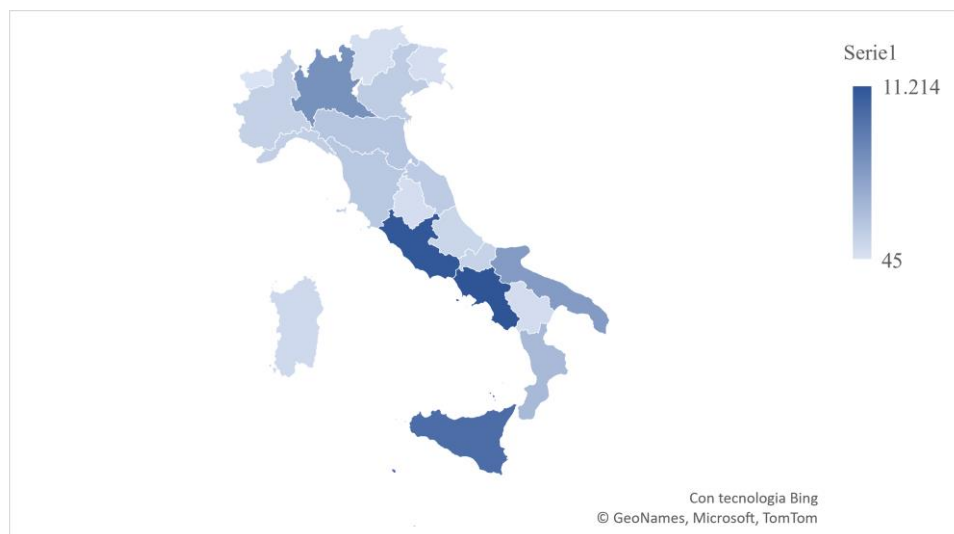
La Campania, Sicilia, Lazio e Lombardia risultano avere il più alto numero di ricorsi, andando a coprire, tutte insieme, una quota pari al 60 per cento del totale (era del 62 per cento l'anno precedente e del 58 per cento nel 2017)¹⁶⁵.

Un quadro più significativo è fornito dal Grafico 3.14, che indica la distribuzione per regione dei ricorsi pervenuti ogni 10.000 abitanti, dal quale si evince che sono la Sicilia e la Calabria le regioni con l'indicatore più elevato (14 ricorsi pervenuti ogni 10.000 abitanti), seguite dalla Campania (13) e dal Lazio (12) contro una media nazionale di 7 ricorsi ogni 10.000 residenti. Analogo indicatore per il numero di ricorsi in carico indica che in Sicilia vi sono 65 ricorsi ogni 10.000 residenti, in Puglia ve ne sono 44, nelle Marche 38 e in Calabria 32.

¹⁶⁵ Nel 2021 le quattro regioni in questione rappresentavano circa il 44 per cento della popolazione italiana.

GRAFICO 3.11

DISTRIBUZIONE PER REGIONE DEL NUMERO DEI RICORSI PERVENUTI NEL 2017 ALLE COMMISSIONI
TRIBUTARIE REGIONALI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

GRAFICO 3.12

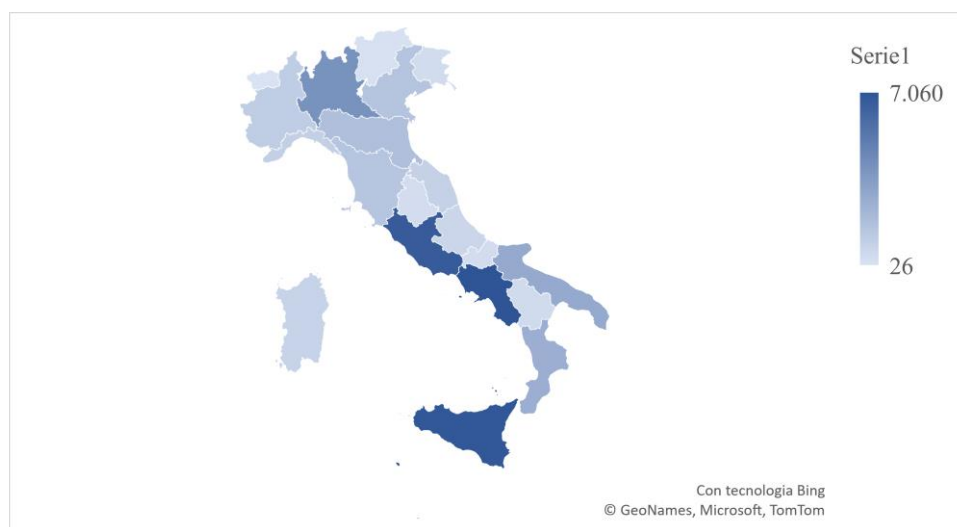
DISTRIBUZIONE PER REGIONE DEL NUMERO DEI RICORSI PERVENUTI NEL 2021 ALLE COMMISSIONI
TRIBUTARIE REGIONALI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

GRAFICO 3.13

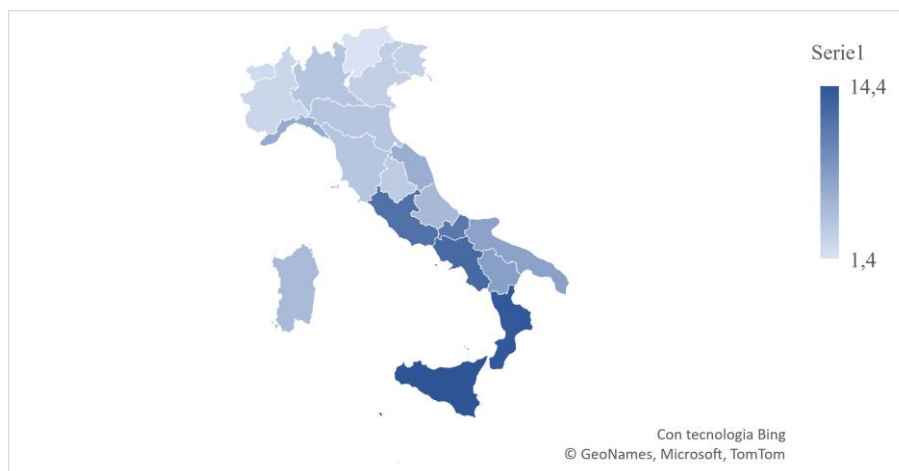
DISTRIBUZIONE PER REGIONE DEL NUMERO DEI RICORSI PERVENUTI NEL 2022 ALLE COMMISSIONI
TRIBUTARIE REGIONALI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

GRAFICO 3.14

DISTRIBUZIONE PER REGIONE DEL NUMERO DEI RICORSI PERVENUTI NEL 2022 ALLE COMMISSIONI
TRIBUTARIE REGIONALI, OGNI 10.000 ABITANTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

3.9. I reati tributari

Come rilevato in occasione delle precedenti relazioni sul Rendiconto, l'intervento penale nell'attività di contrasto delle più gravi forme di evasione fiscale nei diversi settori tributari e, in particolare, in quelli dell'IVA e delle Imposte sui redditi, dovrebbe indurre a portare avanti sistematicamente delle analisi per valutare gli effetti prodotti dall'azione repressiva sia in termini di diretto recupero delle somme evase, sia in ordine alla concreta deterrenza esercitata.

Essendo finora mancate simili analisi, da parte del Ministero della giustizia o da parte dell'Amministrazione fiscale, in questa sede si può solo riassumere il numero di segnalazioni di reato inviate alle Procure della Repubblica dagli organi di controllo ed esporre alcuni dati sui reati tributari di cui al d.lgs. n. 74 del 10 marzo 2000 forniti dal Ministero della giustizia.

Va ricordato come la disciplina penale tributaria contenuta nel citato d.lgs. sia stata ripetutamente e profondamente modificata negli ultimi anni, prima a seguito dell'emanazione dei decreti legislativi n. 128 del 5 agosto 2015 e n. 158 del 24 settembre 2015 e, successivamente, in direzione contraria, con il d.l. n. 124 del 26 ottobre 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 157 del 19 dicembre 2019 ed operante dal 2020.

In particolare, con il citato d.lgs. n. 128 è stato depenalizzato il c.d. "abuso del diritto", stabilendo che le operazioni abusive non danno luogo a fatti punibili ai sensi delle leggi penali tributarie, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative tributarie (art. 10-*bis*, comma 13), mentre con il ridetto d.lgs. n. 158, sono state, tra l'altro, sensibilmente innalzate le soglie di punibilità previste dagli artt. 4 (dichiarazione infedele), 10-*bis* (omesso versamento di ritenute), 10-*ter* (omesso versamento di IVA) e ridotte le fattispecie che concretizzano i reati di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici e di infedele dichiarazione (artt. 3 e 4).

Tali misure hanno portato ad una notevole riduzione delle notizie di reato segnalate alle Procure penali già dagli ultimi mesi del 2015.

Di segno opposto si caratterizza l'intervento realizzato con l'art. 39, del suddetto d.l. n. 124, che ha previsto: l'innalzamento delle pene edittali, minime e massime, di numerose fattispecie di reato; l'abbassamento delle soglie di rilevanza penale dell'imposta evasa o degli elementi attivi sottratti all'imposizione, per specifici delitti tributari; l'enucleazione di una nuova fattispecie penale collegata all'estensione del *reverse charge* ai fini del versamento delle ritenute per contrastare le pratiche di illecita somministrazione di manodopera; l'estensione della misura patrimoniale della confisca allargata, prevista dall'art. 240-*bis* c.p., a specifiche figure di reati tributari, delimitate ai sensi del nuovo art. 12-*ter* del d.lgs. n. 74 del 10 marzo 2000; l'inserimento del delitto previsto dall'art. 2 del citato d.lgs. n. 74 tra i reati presupposto della responsabilità delle società e degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato (art. 25-*quinqüesdecies* del d.lgs. n. 231 dell'8 giugno 2001)¹⁶⁶.

Mancando specifici elementi conoscitivi sui concreti effetti finanziari prodotti dai citati interventi sulla disciplina penale-tributaria, si auspica un orientamento costante della posizione del legislatore penale, in grado di esprimere una strategia di lungo periodo che sappia essere, al tempo stesso, coerente, efficace ed effettiva.

Dai dati forniti dalla Guardia di finanza e dalle Agenzie delle Entrate e delle Dogane e dei Monopoli, si segnalava fino al 2019 un incremento del numero dei soggetti denunciati, proseguendo la crescita già manifestatasi nel 2017 e nel 2018, dopo la drastica flessione del 2016 conseguente agli interventi legislativi del 2015. Tale incremento si è, Evidentemente, interrotto per effetto della situazione di emergenza del 2020. Nel 2021 e nel 2022 si registra un aumento del numero di segnalazioni per effetto della sia pure parziale e non generalizzata ripresa delle attività di controllo.

3.9.1. I reati nel settore dell'imposizione sui redditi e dell'IVA

Nella tavola seguente sono riepilogate le violazioni tributarie penali, relative ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA, emerse dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di finanza nel periodo 2018-2022. Dopo la netta riduzione, nel 2020, delle situazioni emerse - la cui causa è certamente ricollegata alla riduzione degli interventi determinata dall'emergenza sanitaria-, nel 2021 si è registrato un aumento del 3 per cento dei soggetti denunciati, pur rimanendo il loro numero inferiore al 2019 (-3,4 per cento). All'incremento del numero dei soggetti denunciati si accompagna un rilevante incremento delle violazioni accertate (+46,4 per cento).

¹⁶⁶ In sede di conversione del decreto n. 124 non ha trovato conferma l'abbassamento delle soglie di punibilità previste dagli articoli 10-*bis* e 10-*ter* del d.lgs. n. 74 per i reati di omesso versamento delle ritenute e dell'IVA.

TAVOLA 3.54

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE NEI SETTORI DELLE IMPOSTE SUI REDDITI E DELL'IVA

	2018	2019	2020	2021	2022	Variazione % 2022 - 2021
Soggetti denunciati	13.957	14.540	10.264	13.676	14.045	3%
di cui: in stato di arresto	400	389	308	411	290	-29%
Totale violazioni accertate	12.213	11.633	7.303	7.153	10.471	46%
di cui:						
Emissione fatture per operazioni inesistenti	1.581	1.515	940	1.209	1.509	25%
Dichiarazione fraudolenta	2.670	2.557	1.706	1.737	2.380	37%
Dichiarazione infedele	883	837	451	509	735	44%
Omessa dichiarazione	2.772	2.576	1.310	1.602	3.059	91%
Occultamento / distruzione documenti contabili	2.901	2.750	1.695	792	1.186	50%
Omesso versamento IVA	425	340	265	297	330	11%
Indebita compensazione	407	466	435	480	752	57%
Omesso versamento di ritenute certificate	231	235	194	173	180	4%
Sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte	343	357	307	354	340	-4%

Fonte: Guardia di finanza

Nella tavola che segue si espongono le violazioni penali tributarie denunciate dall'Agenzia delle entrate. I dati di sintesi prodotti dall'Agenzia evidenziano nel 2022 un rilevante incremento, rispetto all'anno precedente, del numero dei soggetti denunciati (+204,1 per cento) e delle violazioni accertate (+198,1 per cento), riflesso evidente della crescita dei volumi di attività posti in essere dalle strutture preposte ai controlli, sebbene ancora lontani dai livelli raggiunti negli anni 2018 e 2019.

TAVOLA 3.55

VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE DENUNCIATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE

	2018	2019	2020	2021	2022
Soggetti denunciati	826	919	323	171	520
Totale violazioni accertate	2.356	2.482	812	462	1.377

Fonte: Agenzia delle entrate

Emerge che le principali tipologie di violazioni constatate nel 2022 dagli uffici dell'Agenzia delle entrate sono connesse a:

- operazioni inesistenti (n. 746 violazioni);
- omessa dichiarazione (n. 129 violazioni);
- ricavi non dichiarati e/o costi non documentati (n. 67 violazioni);
- infedele dichiarazione (n. 102 violazioni);
- omessi versamenti IVA (n. 8 violazioni);
- crediti agevolativi indebitamente compensati (n. 307 violazioni);
- crediti non agevolativi indebitamente compensati (n. 9 violazioni);
- omessi versamenti delle ritenute (n. 9 violazioni).

Tra le fattispecie di reato denunciate dagli uffici dell'Agenzia delle entrate anche per l'anno 2022, come già per il 2021, continua a non comparire la sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 74 del 10 marzo 2000. Tale circostanza meriterebbe di essere approfondita da parte dell'Amministrazione, anche in relazione al relevantissimo ammontare di crediti di cospicua entità non riscossi.

Nella tavola che segue si confrontano, distintamente per le diverse fattispecie, il numero di reati denunciati negli anni dal 2019 al 2022.

TAVOLA 3.56

**FATTISPECIE DI REATO DENUNCIATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE
CONFRONTO 2019 -2022**

Violazioni relative a:	Nr. Violazioni			
	2019	2020	2021	2022
operazioni inesistenti	1.305	517	291	746
omessa dichiarazione	169	65	61	129
ricavi non dichiarati e/o costi non documentati	166	49	20	67
infedele dichiarazione	227	78	24	102
omessi versamenti IVA	39	17	9	8
crediti agevolativi indebitamente compensati	82	68	45	307
crediti non agevolativi indebitamente compensati	-	9	7	9
omessi versamenti delle ritenute	19	9	5	9

Fonte: Agenzia delle entrate

3.9.2. I reati doganali

Quanto ai reati doganali, si evidenziano nella tavola che segue i risultati conseguiti dalla Guardia di finanza nel settore¹⁶⁷.

Le frodi doganali - dopo la flessione verificatasi nel 2020, in cui si era interrotta la rilevante crescita del numero degli interventi che si era registrata nel triennio 2017-2019 per effetto dell'inserimento "tra gli interventi" anche dei controlli in materia di convenzione CITES (vedi nota in calce alla tavola), e la ripresa manifestatasi nel 2021 - ha segnato nel 2022 un incremento del 21,9 per cento rispetto all'anno precedente. Continua, tuttavia, a calare il numero dei soggetti denunciati, passato da 2.566 nel 2021 a 2.291 (-10,7 per cento). In ripresa si mostra il numero delle violazioni constatate, passate da 5.126 nel 2021 a 5.910 nel 2022 (+15,3 per cento).

TAVOLA 3.57

**ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
FRODI DOGANALI**

	2018	2019	2020	2021	2022
Numero interventi	66.339	62.545	43.471	48.171	58.726
di cui in materia CITES	32.128	28.675	19.151	21.731	24.879
Soggetti denunciati all'A.G.*	3.176	3.040	2.598	2.566	2.291
di cui in materia CITES	39	39	30	30	27
Violazioni**	4.925	6.232	4.947	5.126	5.910

* dal 2018 nel settore sono riportati i dati dei denunciati in materia di accise

** dal 2019 nel settore sono riportati i dati delle violazioni in materia di accise

Fonte: Guardia di finanza

Relativamente all'attività dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nella tavola che segue sono riportati i dati delle violazioni penali tributarie denunciate. Nel 2022 il numero dei soggetti denunciati è aumentato, passando da 403 nel 2021 a 420 nel 2022. Anche le violazioni rilevate sono cresciute ampiamente, passando complessivamente da 642 nel 2021 a 962 nel 2022 (+49,8 per cento). La crescita riguarda essenzialmente il settore delle dogane, che aumenta del 107,5 per cento; marginale è l'incremento nel settore dell'IVA intracomunitaria e nazionale (+0,7 per cento) e nel settore delle accise (+2,8 per cento).

¹⁶⁷ Si è già riferito al paragrafo 2.3 sull'attività svolta dalla Guardia di finanza in tema di contrabbando di tabacchi (tavola 2.71) e di contraffazione (tavola 2.72).

TAVOLA 3.58

AGENZIA DELLE DOGANE - VIOLAZIONI TRIBUTARIE PENALI CONSTATATE

	2018	2019	2020	2021	2022
Soggetti denunciati	567	609	361	403	420
Totale violazioni accertate	1.368	1.061	593	642	962
di cui:					
Accise	141	190	84	72	74
Dogane	810	468	262	294	610
IVA Intracomunitaria e Nazionale	417	403	247	276	278

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Da ultimo, con riferimento ai procedimenti penali-tributari in materia di Imposte sui redditi e di IVA, si espongono nella tavola seguente i dati forniti dal Ministero della giustizia concernenti il periodo 2018-2021, distintamente per i procedimenti conclusi presso gli uffici dei GIP e dei GUP e per i procedimenti trattati presso Tribunali in sede dibattimentale.

Per il 2021 non sono stati forniti di dati relativi ai procedimenti definiti con condanna. Non è, quindi, possibile esprimersi in ordine al permanere o meno, anche nel 2021, del netto divario rilevato negli anni precedenti tra i procedimenti definiti e quelli definiti con condanna, in relazione ai diversi reati tributari.

TAVOLA 3.59

PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI NEI TRIBUNALI ITALIANI - SEZIONE GIP GUP
CONTENENTI I REATI TRIBUTARI PREVISTI DAL D.LGS. N. 74 DEL 2000 NEGLI ANNI 2018-2021*

Reato	2018			2019			2020			2021*		
	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna
Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2)	5.259	5.144	385	5.868	5.670	534	5.232	4.715	437	5.444	5.900	
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3)	339	359	19	385	349	29	355	322	38	410	435	
Dichiarazione infedele (art. 4)	2.763	3.049	42	2.089	2.289	54	1.609	1.597	43	1.604	1.609	
Omessa dichiarazione (art. 5)	4.275	4.419	164	3.809	3.823	180	3.018	2.769	120	3.177	3.146	
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8)	3.032	3.017	185	3.100	3.041	211	2.847	2.417	172	2.830	3.242	
Occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10)	2.544	2.445	289	2.526	2.513	329	1.984	1.799	239	1.604	2.147	
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10-bis)	1.379	1.844	80	859	1.147	49	761	791	17	792	810	
Omesso versamento di IVA (art. 10-ter)	1.706	2.680	88	909	1.436	62	730	928	38	756	883	
Indebita compensazione (art. 10-quater)	968	758	53	1.031	976	76	1.058	894	62	1.365	1.240	
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11)	420	417	25	539	495	29	442	404	32	521	547	
Peculato mediante profitto dell'errore altrui quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'UE (art. 316 c2 cp)				2	1		3	3		-	1	
Induzione indebita a dare o promettere utilità quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'UE (art. 319-quater c2 cp)				49	61		50	36		44	59	
Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione, abuso d'ufficio di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri quando il fatto offende gli interessi dell'UE (art. 322 bis c1 5-quinquies cp)				-	-		-	-		-	-	

* dati provvisori

Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

TAVOLA 3.60

PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI NEI TRIBUNALI ITALIANI - SEZIONE DIBATTIMENTO CONTENENTI I REATI TRIBUTARI PREVISTI DAL D.LGS. N. 74 DEL 2000 NEGLI ANNI 2018-2021*

Reato	2018			2019			2020			2021		
	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna
Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2)	1.730	1.731	289	1.725	1.314	269	1.392	806	227	1.959	1.229	
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3)	103	85	10	86	72	9	72	43	13	120	61	
Dichiarazione infedele (art. 4)	816	892	139	892	742	137	597	424	114	683	609	
Omessa dichiarazione (art. 5)	2.593	1.993	641	2.698	2.076	785	2.072	1.427	639	2.139	1.948	
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8)	1.007	980	133	1.035	788	117	797	470	128	1.272	709	
Occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10)	1.184	993	402	1.247	922	383	841	648	308	1.054	899	
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 <i>bis</i>)	1.006	1.117	163	939	1.024	148	677	669	104	707	878	
Omesso versamento di IVA (art. 10 <i>ter</i>)	1.408	1.446	356	1.264	1.321	369	781	835	277	680	1.087	
Indebita compensazione (art. 10 <i>quater</i>)	375	298	85	482	347	102	402	260	74	491	381	
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11)	196	189	47	213	164	41	165	92	26	215	175	
Peculato mediante profitto dell'errore altrui quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'UE (art. 316 c2 cp)				0	0		0	0		0	1	
Induzione indebita a dare o promettere utilità quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'UE (art. 319 <i>quater</i> c2 cp)				16	6		11	6		26	5	
Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione, abuso d'ufficio di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri quando il fatto offende gli interessi dell'UE (art. 322 bis c1 5- <i>quiquies</i> cp)				0	0		0	0		0	0	

I reati in elenco potrebbero essere presenti nella stessa imputazione o nello stesso procedimento.

Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

LE SPESE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

Le spese dello Stato nel 2022: 1.1. *I risultati del 2022;* 1.2. *I risultati al netto delle regolazioni contabili e di “Poste correttive e compensative” e “Acquisizioni di attività finanziarie”;* 1.3. *L’allocazione delle risorse nelle leggi di bilancio 2022 e 2023: un confronto;* 1.4 *Fondo complementare nazionale: risorse ed esiti gestionali;*

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati: 2.1. *Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi:* 2.1.1. Acquisti Consip ed extra Consip per beni e servizi; 2.1.2. Acquisti Consip ed extra Consip per investimenti fissi lordi; 2.2. *I tempi di pagamento:* 2.2.1. I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche; 2.2.2. I tempi di pagamento dell’Amministrazione statale; 2.2.3. L’indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale; 2.2.4. Raffronto con i dati di Rendiconto; 2.3. *I debiti fuori bilancio:* 2.3.1. I debiti al 31 dicembre 2021; 2.3.2. Una ripartizione per categorie economiche; 2.3.3. I debiti di tesoreria. Gli speciali ordini di pagamento (Sop); 2.4. *La spesa dello Stato per investimenti*

Considerazioni di sintesi

La gestione della spesa nel 2022 è segnata da una netta inversione rispetto al biennio più acuto della crisi sanitaria. L’obiettivo, sin nella fase di impostazione del bilancio di previsione, è stato quello di incidere sulla spesa per ricondurne la dinamica su livelli, in termini di prodotto, precedenti alla crisi; ciò, salvaguardando e potenziando quella in conto capitale. Una impostazione che viene faticosamente mantenuta anche in corso di esercizio nonostante l’emergere di nuove criticità, con una attenta opera di ridisegno del bilancio e il riorientamento ove possibile delle risorse già stanziare.

Nel 2022 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 1.094 miliardi, in aumento del 3,1 per cento rispetto al 2021. La spesa finale era prevista crescere del 5,6 per cento (contro il 16,7 per cento dell’anno precedente), mentre quella primaria si sarebbe posizionata al 7 per cento come risultato di un aumento dell’1,1 per cento della corrente e di oltre il 32 per cento di quella in c/capitale, sulla quale imprimeva un forte impulso l’incremento previsto degli importi destinati al Fondo PNRR (da 32,8 a 50,3 miliardi).

Al netto di tali somme, la crescita della spesa primaria si riduceva dal 7 al 4,7 per cento, dal 3,1 all’1,5 per cento quella complessiva. Pur ridimensionata, la crescita della spesa in conto capitale si confermava di tutto rilievo (+23,4 per cento).

Parzialmente diverso l’andamento delle autorizzazioni di cassa: la spesa finale era prevista aumentare del 3,2 per cento e quella primaria del 4,3 per cento. Al netto degli stanziamenti del Fondo PNRR, tuttavia, la primaria cresceva solo dell’1,9 per cento e quella in c/capitale del 2,6 per cento. Un risultato che confermava l’impostazione del bilancio: in un quadro di contenimento della spesa centrale, rimaneva l’obiettivo di concentrare le risorse per rendere operativo il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Nel confronto tra previsioni definitive di competenza si accentua la differenza rispetto agli andamenti del biennio 2020-21. Gli stanziamenti complessivi mostrano un seppur limitata flessione (-0,1 per cento) attestandosi a 1.155,9 miliardi; l'incidenza sul prodotto si riduce del 4,2 per cento, passando dal 64,7 al 60,5 per cento. La spesa finale cresce dell'1,3 per cento, del 2 per cento se si guarda alla spesa primaria: un dato a sintesi di una flessione del 2,4 per cento della primaria corrente e di una crescita di oltre il 23,5 per cento di quella in conto capitale. Al netto degli importi trasferiti al Fondo rotativo NGEU, la spesa finale si riduce, tuttavia, dello 0,7 per cento e quella in conto capitale si conferma in crescita (del 13,9 per cento). Rispetto alle previsioni iniziali la spesa primaria risulta superiore di 3,3 punti in termini di prodotto.

Riviste in aumento rispetto alle previsioni anche le autorizzazioni di cassa, ma in netta flessione rispetto al livello raggiunto nel 2021: si riducono dell'1,8 per cento le spese finali come risultato di un calo sia della spesa per interessi, del 5,6 per cento, sia di quella primaria corrente, del 4 per cento; andamento solo in parte controbilanciato dall'aumento della spesa in conto capitale del 9,5 per cento.

La flessione della spesa corrente primaria, di maggior intensità rispetto alle previsioni iniziali, è da ricondurre essenzialmente al forte calo dei trasferimenti alle imprese, strettamente legata al venir meno delle misure disposte a sostegno dei settori produttivi durante il Covid, e ad una flessione, più netta del preventivato, delle spese per consumi intermedi. Si attenua anche la crescita prevista rispetto al 2021 delle spese in conto capitale.

L'aumento degli stanziamenti rispetto ai valori iniziali di 69,4 miliardi è legato principalmente alle misure di aiuto ad imprese e famiglie per ridurre gli effetti negativi dell'aumento degli oneri energetici e della spinta inflazionistica che hanno comportato, in termini netti, un aumento della spesa per circa 50 miliardi. Di minor rilievo finanziario sono le variazioni disposte per misure connesse alla crisi Ucraina e i provvedimenti conseguenti ad accordi sindacali.

A fronte delle rilevanti esigenze finanziarie, rimane forte l'attenzione all'obiettivo di contenimento della spesa. Sommando gli effetti di tutti i provvedimenti amministrativi di variazione si perviene ad un aumento del ricorso a compensazione delle nuove spese con precedenti autorizzazioni. Se nel 2021 a fronte di maggiori esigenze lorde per 147 miliardi si erano registrate riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa per 51,9 miliardi (il 35 per cento), nel 2022 le variazioni sono state solo di poco inferiori (142,2 miliardi), ma hanno trovato compensazione in minori spese per oltre 80 miliardi (oltre il 56 per cento).

Ai fini della gestione di competenza, l'esercizio 2022 si è mosso in un quadro di risorse impegnabili (stanziamenti di competenza e residui iniziali di stanziamento), in termini di spesa finale, complessivamente pari a 998 miliardi (valore sostanzialmente in linea con quello del 2021), di cui 114,8 miliardi risorse trasportate dal precedente esercizio e concentrate nella spesa di parte capitale. La massa impegnabile vede ridursi quella corrente (-4 per cento), integralmente compensata dall'espansione di quella in conto capitale (+12 per cento).

Gli impegni totali sono cresciuti del 2 per cento, passando da 823,8 a 837 miliardi, come risultante della contrazione di quelli correnti (-3 per cento, -18,7 miliardi) e un incremento di quella capitale (+26 per cento, +31,9 miliardi). Cresce di 1,3 punti percentuali la capacità di impegno totale rispetto alla massa impegnabile, un miglioramento che investe sia la spesa corrente (dal 92,3 al 93,5 per cento), sia – in misura nettamente più consistente – quella di parte capitale.

Nella gestione, gli impegni di competenza aumentano da 794,4 a 804,2 miliardi come risultato di una riduzione degli impegni di parte corrente (da 685,5 a 674,9 miliardi), a fronte di un'espansione più intensa di quelli di parte capitale (da 108,9 a 129,2 miliardi).

Va poi osservato che sono oltre 13,4 miliardi gli impegni per spesa primaria di competenza del 2022 che per l'applicazione della competenza potenziata sono derivanti da precedenti esercizi, l'1,8 per cento sul totale degli impegni di competenza. Essi sono concentrati nella spesa in conto capitale (9,6 miliardi) e, in particolare, nelle categorie dei contributi ad investimenti ad Amministrazioni pubbliche e ad imprese nonché in quella degli investimenti fissi. Alla spesa

corrente si riferiscono i restanti 3,8 miliardi di impegni ad esigibilità 2022 per complessivi 3,8 miliardi.

Rimane sostanzialmente stabile il tasso di attivazione delle risorse di competenza (al 91 per cento), ma con un aumento di 1,2 punti percentuali di quello corrente (dal 93,1 al 94,3 per cento) e la riduzione di 3,1 punti di quello in conto capitale (dall'80,2 al 77,1 per cento).

Gli impegni in conto residui sono cresciuti invece di circa 3,4 miliardi, come risultato di una variazione positiva di quelli di parte capitale (+11,5 miliardi) in parte compensata dalla contrazione di quelli di parte corrente (-8,2 miliardi) legata, soprattutto, a minori ristori e CIGO.

Cresce in tal modo il tasso di attivazione delle risorse, dal 23,4 al 28,6 per cento, concentrato nella spesa in conto capitale, dal 15,3 al 26,9 per cento, mentre quella di parte corrente fa segnare una riduzione importante, dal 63,6 al 43,3 per cento.

I pagamenti (totali) si confermano anche nel 2022 in crescita, ma a tassi inferiori all'anno precedente. Il dato complessivo si attesta a 1.081 miliardi (+3,2 per cento). Aumentano sia i pagamenti sulla competenza (+3 per cento), sia quelli sui residui (+7,5 per cento). Più limitato l'andamento se si guarda alla spesa primaria (rispettivamente 1,3 e 1,8 per cento) frutto di andamenti diversi tra quella corrente in flessione, dell'1,5 e del 2,7 per cento in termini di competenza e totale, e spesa in conto capitale in crescita, rispettivamente, del 18,1 e del 25,3 per cento. Al netto di quanto destinato alla contabilità speciale per la gestione del Piano (capitolo 8003), l'andamento delle uscite in conto capitale risulta in termini totali più contenuto ma ancora di rilievo (+14,6 per cento), mentre quelle di competenza conoscono una variazione solo contenuta (+0,6 per cento).

È limitato il miglioramento della capacità di finalizzazione della spesa (rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile): in termini di spesa finale l'indicatore passa dal 75,9 al 76,6 per cento. Più netto l'aumento dell'indicatore relativo alla spesa in conto capitale (dal 43,6 al 48,3 per cento; +4,7 punti), mentre più contenuta rimane la variazione pur positiva della spesa corrente (1 per cento).

L'andamento della gestione di cassa anche nel 2022 è influenzato, in senso positivo, dalla spesa legata alle emergenze. Infatti, l'indicatore della capacità complessiva di pagamento, misurato sui soli capitoli di spesa incisi dai provvedimenti emergenziali, si attesta su un valore superiore a quello delle restanti voci di bilancio (i pagamenti su massa spendibile per spesa primaria sono pari all'88 per cento a fronte del 75,7 per cento).

Nel 2022, a fronte di una sostanziale stabilità della massa impegnabile complessiva, si assiste ad un incremento dei residui passivi finali: essi raggiungono i 192,6 miliardi, in crescita del 2,4 per cento rispetto al 2021. All'interno dell'aggregato, i residui di parte capitale pesano per poco meno del 74 per cento, concentrati nella categoria dei "Contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche" e nelle "Acquisizioni di attività finanziarie"; quelli di parte corrente (26,1 per cento del totale) si riferiscono principalmente ai trasferimenti alle PA.

Migliora sensibilmente la gestione dei residui: il tasso di smaltimento dei residui iniziali passa (dal 23,3 al 26,4 per cento). Sull'evoluzione dello stock dei residui hanno inciso, in senso contrario rispetto alla capacità di smaltimento: il tasso di rilevazione delle economie che fa segnare, in relazione alla spesa finale, una contrazione, dal 10,4 all'8,8 per cento, come risultante dell'aumento del tasso relativo alla spesa in conto capitale (dal 5,3 al 7,1 per cento) più che compensato dal calo di quello di parte corrente (dal 22,3 al 13,9 per cento); e quello di formazione di nuovi residui, in salita sia se calcolato in relazione a quelli propri, sia se determinato sulla base di quelli di stanziamento.

Il tasso di formazione dei residui propri passa dal 3,7 al 4,2 per cento e la crescita investe sia la spesa corrente (dal 2,8 al 3,2 per cento), sia quella in conto capitale (dal 9 al 9,5 per cento). Per quello dei residui di stanziamento sale dal 3,3 al 4,2 per cento. L'andamento è influenzato prevalentemente dalla spesa in conto capitale, il cui l'indicatore passa dal 15,4 al 18,5 per cento. Il fenomeno è particolarmente consistente nelle categorie degli investimenti fissi lordi (22,1 per cento), dei contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (20 per cento), negli altri

trasferimenti in conto capitale (27,9 per cento) e nelle acquisizioni di attività finanziarie (24,5 per cento).

Invertendo il *trend* del precedente esercizio, nel 2022, si assiste ad una consistente riduzione del fenomeno delle economie di bilancio, che scendono da 117,2 a 69,3 miliardi. In flessione anche le economie della spesa finale da 69 a 58,5 miliardi; l'andamento è dettato da quelle di parte corrente, che passano da 55,7 a 41,2 miliardi, mentre quelle in conto capitale salgono da 13,3 a 17,3 miliardi.

Le economie riferibili alla gestione di competenza ammontano a 52,8 miliardi (96,8 miliardi nel 2021); per la spesa finale le economie di competenza scendono a 42 miliardi (48,5 miliardi nel 2021). Esse sono riferibili, per l'82,5 per cento, alla spesa di parte corrente e, per il restante 17,5 per cento, a quella di parte capitale. In riduzione anche le economie in conto residui, da 20,4 a 16,5 miliardi. A fine 2022, infine, si è fatto ricorso alla facoltà di reiscrizione nella competenza degli esercizi successivi delle somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio, relative ad autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere non permanente per circa 4,1 miliardi, con riferimento alle economie di competenza (4,9 miliardi nel 2021), e per circa 4,7 miliardi, con riguardo alle economie in conto residui (1,8 miliardi nel 2021).

Guardando ai risultati economici della gestione (dati complessivi letti al netto di regolazioni contabili, poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie e del capitolo 8003 relativo ai versamenti di fondi fuori bilancio per il PNRR), da un lato, si accentuano i caratteri riflessivi della spesa e, dall'altro, si attenua il favore per la spesa in conto capitale.

La spesa primaria complessiva risulta in flessione, in termini di stanziamenti definitivi, dell'1,3 per cento, ossia 3,3 punti percentuali inferiore alla variazione dell'aggregato non corretto (+2 per cento). Essa è pari a 659,4 miliardi contro i 668,3 miliardi del 2021. Si conferma in crescita la spesa in conto capitale (+11,2 per cento), ma con una variazione ben inferiore a quella rilevata nei dati complessivi (+23,5 per cento).

Tali andamenti si accentuano ove si consideri la sola spesa direttamente svolta dalle strutture centrali, al netto, pertanto, delle somme trasferite ad altre Amministrazioni pubbliche: la spesa nel 2022 si riduce del 9 per cento. Più forte la flessione della spesa corrente (-10,7 per cento), si registra un calo anche di quella in conto capitale (-3 per cento).

Nella gestione si confermano le dinamiche rilevate per le previsioni di spesa, ma con contorni più accentuati. Gli impegni (totali) relativi alla spesa primaria complessiva ammontano a 616,3 miliardi, in flessione del 2,5 per cento, con uno scarto negativo di oltre 5,3 punti rispetto al dato generale. La riduzione maggiore è quella registrata dalla spesa in conto capitale, il cui dato passa da un incremento 25,5 per cento ad uno dell'1,3 per cento, sempre in ragione dell'esclusione delle acquisizioni di attività finanziarie e dei trasferimenti al fondo PNRR (capitolo 8003).

Anche in questo caso, i dati relativi alla spesa diretta risultano più marcati. Gli impegni totali flettono del 10,6 per cento. Ancora più netta la caduta della spesa in conto capitale (-11 per cento). Contribuisce alla flessione il rallentamento degli impegni sui residui di stanziamento, in calo per la spesa in conto capitale del 22,1 per cento.

Quanto rappresentato con riferimento agli impegni si estende anche ai pagamenti; in totale, essi ammontano in termini di spesa primaria a 599,1 miliardi, in flessione del 3,3 per cento e, in particolare, quelli di parte capitale flettono rispetto al 2021 dell'1 per cento attestandosi a 76,8 miliardi. Si confermano in flessione anche i pagamenti relativi alla spesa corrente primaria: dai 542 miliardi del 2021 a 522 miliardi (-3,7 per cento).

Come nel caso degli impegni, anche per i pagamenti la spesa diretta conosce una flessione particolarmente intensa. I pagamenti totali si riducono dell'11,4 per cento; sono soprattutto quelli in conto capitale a presentare la flessione maggiore (-15,2 per cento). Vi contribuisce la gestione di competenza, ma è specialmente quella sui residui a registrare il calo maggiore (-34,8 per cento).

Fondo complementare nazionale: risorse ed esiti gestionali. Come già in occasione dell'esame del rendiconto 2021, anche quest'anno si forniscono elementi informativi sugli esiti gestionali dei fondi del PNC al termine del 2022, nel raffronto con il precedente anno, nonché estendendo lo sguardo alla programmazione per il 2023.

Sono superiori ai 6 miliardi gli stanziamenti di competenza del 2022 del Piano, un valore doppio rispetto a quelli resi disponibili nel 2021. Si tratta di stanziamenti relativi alla missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (26 per cento), 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" (20 per cento) e 8 "Soccorso civile" (11,9 per cento).

Crescono poi significativamente i fondi per la missione 17 "Ricerca e innovazione" per le iniziative di ricerca in ambito sanitario, per gli investimenti per l'ecosistema innovativo della salute e per le tecnologie satellitari, nonché le risorse della missione 19 "Casa e assetto urbanistico", in particolare per il programma di riqualificazione edilizia residenziale pubblica.

Nel 2023, gli stanziamenti dei capitoli interessati dal PNC scendono leggermente (-3,1 per cento), attestandosi a 5,8 miliardi.

A fine 2022 su questi capitoli si rilevano impegni di competenza per 4,5 miliardi, in forte crescita rispetto al livello di 1,8 miliardi del precedente esercizio. Cresce la capacità di attivazione degli stanziamenti dal 58,7 per cento del 2021 al 75,3 per cento ma con forti differenze tra missioni: a fronte di 6 realtà con livello di impegno integrale (missione 3, 11, 15, 19, 20 e 32) o molto elevato (missione 13 con un indicatore del 92,7 per cento), sussistono politiche con interventi del tutto inattivati oramai da due anni (missione 9 e 21) cui si associano consistenti disponibilità inutilizzate (circa 1,1 miliardi nel biennio), nonché situazione di avvio finanziario delle iniziative (missioni 6, 8, 14 e 17). Sui medesimi capitoli sono maturati residui per 2,3 miliardi di cui 1,4 di stanziamento.

A fronte di tali impegni, i pagamenti di competenza a fine 2022 erano pari a 3,6 miliardi, con una capacità di finalizzazione della spesa impegnata dell'80,2 per cento, rispetto al 91 per cento rilevato sulla spesa capitale complessiva. Pur se impegnati, non risultano pagamenti per i piani urbani integrati per cui erano previsti esborsi per 80 milioni, nonché tassi di pagamento molto contenuti nei progetti di sanità pubblica e per ospedali sicuri e sostenibili (14 per cento), in quelli in ambito di giustizia di miglioramento delle strutture penitenziali sia per adulti sia minorili (23 per cento) ed infine di quelli relativi alla ricerca spaziale e sanitaria (39,8 per cento). Salgono i residui finali, da 1,4 a 2,8 miliardi; di questi, 1,5 miliardi sono di stanziamento (1,2 miliardi nel 2021).

Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi. Il Programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche Amministrazioni nel 2022 è stato caratterizzato dall'estensione delle attività inerenti alla realizzazione degli interventi resi possibili dalla Legge di bilancio 2020 (n. 160/2019), che espande l'area delle attività Consip ai lavori pubblici e alle concessioni di servizi, con la finalità di supportare principalmente le Amministrazioni locali sprovviste di appositi strumenti informatici e di un *know-how* specifico in tema di appalti pubblici. Di rilievo sono state anche le attività di sostegno ad alcune iniziative del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), soprattutto per quanto riguarda la Riforma "*Recovery Procurement Platform*", dove Consip è chiamata a contribuire ad una rapida attuazione dei progetti inclusi nel PNRR, mettendo a disposizione delle Amministrazioni titolari specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico, nonché agli obiettivi M1C1-86 e M1C1-98 del PNRR - "*Personale della Pubblica amministrazione formato grazie alla strategia professionalizzante degli acquirenti pubblici*", previsti nella misura di riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni del PNRR, nel cui ambito la società svolge azioni di informazione, formazione, promozione e tutoraggio nella gestione delle procedure di acquisto da parte del personale delle Pubbliche amministrazioni. Per il resto, l'attività del Programma, superate le peculiarità del periodo emergenziale determinato dalla pandemia da Covid-19, non ha fatto registrare novità di rilievo e si è estrinsecata nelle ordinarie iniziative di *procurement*.

Per quanto riguarda il tema delle procedure alternative sottosoglia, introdotte dal decreto "Semplificazioni", i dati d'acquisto forniti dall'Amministrazione con riferimento ai soli strumenti

Consip (e non al totale degli acquisti effettuati direttamente dalle singole Amministrazioni) ne confermano, sia pure indirettamente, i rilevanti effetti. Nel 2022, gli Ordini Diretti di Acquisto (ODA) - di importo compreso tra 40.000 euro e 139.000 euro (per servizi e forniture) sono complessivamente aumentati in termini di valore del 100 per cento rispetto al 2021 e di tre volte rispetto al 2020, superando i 208 milioni. Di particolare rilievo è l'aumento degli ordinativi diretti emessi dai Ministeri per l'acquisto di beni e servizi, per importi tra 40.000 e 139.000 euro, passa da 266 nel 2021 a 2.500 del 2022, a cui si riferiscono importi che crescono da 17,6 milioni del 2021 a 116,3 milioni nel 2022 (nel 2020 il numero degli ordinativi era di soli 14 per un importo di 855 mila euro).

Complessivamente gli ordinativi di importo compreso tra 40.000 euro e 150.000 euro (per lavori), sempre in termini di valore, invece, sono leggermente diminuiti, passando da circa 885 milioni complessivi nel 2021 a 675 milioni nel 2023 (di cui 201,5 milioni emessi nel comparto Ministeri), con una riduzione di circa il 24 per cento (con un aumento, tuttavia, per i Ministeri del 9 per cento in termini di valore).

Sempre relativamente ai lavori, si registra l'incremento più significativo per le procedure negoziate. Infatti, con l'innalzamento della soglia da 1 a 5 milioni previsto dalle nuove norme, si è avuto un aumento, per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, del 76 per cento in termini di valore economico (passato da circa 124,3 milioni nel 2021 a oltre 218,5 milioni nel 2022); nel 2020, il numero di procedure sottosoglia era pari a 10 con un valore di circa 15,5 milioni. Per i Ministeri, nonostante le competenze più limitate in tema di lavori, si osserva comunque, rispetto al 2021, un aumento del 68 per cento in termini di importo (pari a 57,3 milioni nel 2022) e del 70 per cento in termini di procedure attivate.

Dall'analisi dei dati riferiti all'insieme delle Pubbliche amministrazioni, nel 2022 risulta ancora aumentato l'ammontare complessivo della spesa "*presidiata*" da Consip, che passa da circa 54,3 miliardi nel 2021 a quasi 68 miliardi nel 2022. Anche il dato relativo all'"*Erogato*" cresce di quasi 5 miliardi rispetto al 2021 (dati di preconsuntivo relativi al Programma di razionalizzazione). Contrariamente allo scorso anno, quando si erano registrati risparmi inferiori rispetto al 2020, questo complessivo miglioramento, anche se rilevato in fase di preconsuntivo del 2022, trova finalmente conforto, sia nel dato relativo al risparmio indiretto, che dai quasi 3,3 miliardi del 2021, si avvicina ai 3,7 miliardi nel 2022, sia in quello concernente il risparmio diretto, che cresce di 685 milioni rispetto al consuntivo 2021.

Per i Ministeri si rileva, forse per la prima volta, un incremento dei valori sia degli acquisti centralizzati nel loro insieme, sia dei risparmi. Se, infatti, la spesa presidiata nel 2022 cresce in totale di quasi 2 miliardi, il risparmio diretto aumenta a sua volta di 126 milioni, raggiungendo in totale i 277 milioni (da preconsuntivo) e superando anche il risparmio atteso di quasi 90 milioni, mentre il risparmio indiretto si incrementa di 11 milioni (preconsuntivo). Sempre con riferimento ai Ministeri si rileva per la seconda volta, nel 2022, una riduzione del numero dei contratti attivati (53.493 in meno, contro una riduzione di "soli" 12.000 nel 2021), nonostante il loro valore risulti in sensibile aumento. Complessivamente si passa, infatti, da un importo di circa 4,73 miliardi nel 2021 a oltre 5,83 miliardi nel 2022 con un incremento di circa 1,1 miliardi. Gli incrementi di valore sono da attribuire in massima parte al MePA (+503 milioni) e alle gare in ASP (*Application Service Provider* +319 milioni), seguiti dagli Accordi Quadro (+164 milioni) e dalle gare su delega (+149 milioni); si registra un sia pur modesto aumento anche per le convenzioni (+17 milioni), mentre per il secondo anno consecutivo subisce una contrazione lo SDA (- 47 milioni). Si tratta di risultati che confermano un rinnovata fiducia per i classici strumenti convenzionali (convenzioni e accordi quadro) e al tempo stesso mostrano una forte espansione le procedure gestite autonomamente dalle Amministrazioni sul MePA, anche in virtù del ricorso alle procedure di acquisto in deroga al codice dei contratti.

Le informazioni acquisite direttamente presso i Ministeri mostrano un lieve incremento del ricorso alle Convenzioni Consip per la categoria dei "Consumi intermedi", dove gli acquisti di beni e servizi (in termini di impegni di competenza) effettuati attraverso strumenti Consip,

rappresentano un valore del 47,67 per cento sul totale, con un incremento del 4,94 per cento rispetto al 2021 (anno in cui si erano fermati al 42,73 per cento). I dati delle Amministrazioni centrali confermano, tuttavia, come già avvenuto nel 2021, la preponderanza degli acquisti effettuati al di fuori del sistema accentrato che mantengono una quota pari al 52,33 per cento del totale (57,27 nel 2021); preponderanza ancor più netta per gli “*Investimenti fissi lordi*”, dove le procedure “fuori Consip” pur con una modesta riduzione del 2,13 per cento registrano un consistente 73,36 per cento (erano il 75,49 nel 2021), mentre gli acquisti centralizzati passano dal 24,51 per cento al 26,64 per cento. I dati delle Amministrazioni fanno registrare un sensibile aumento degli affidamenti diretti e delle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara verificatosi negli ultimi due anni, anche per effetto (non esclusivo) delle deroghe al codice dei contratti, introdotte nel 2020 dal decreto “Semplificazioni” e dalle successive modificazioni e integrazioni.

I tempi di pagamento. Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche rimane alla massima attenzione e, dopo una serie di interventi del legislatore che nel corso del tempo hanno obiettivamente migliorato la situazione, ma non sono stati risolutivi, è stato incluso tra le riforme collegate all’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), al fine di accelerare il raggiungimento dell’obiettivo. La riforma denominata “*MICIR.1.11- Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e del sistema sanitario*” si propone, infatti, di assicurare il contenimento dei tempi di pagamento entro i 30 giorni previsti dalla normativa nazionale e comunitaria per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, regionali e locali, ed entro il termine di 60 giorni per le autorità sanitarie regionali. L’obiettivo, al quale non sono ricollegati specifici finanziamenti nell’ambito del PNRR, sarà raggiunto rafforzando il monitoraggio dei processi di contabilità pubblica e i procedimenti di spesa, attraverso l’introduzione presso le PA del sistema informativo InIT e di appositi indicatori desunti dalla Piattaforma per i Crediti Commerciali (PCC) gestita dal Ministero dell’economia e delle finanze. La riforma non prevedeva *milestone* o *target* nel 2022, ma entro la fine del 2023 dovranno essere realizzati 9 obiettivi (una *milestone* e otto *target*), con la previsione del termine finale del 2024 per il definitivo completamento. Si deve, tuttavia, evidenziare come nel 2022 non siano venute ancora meno molte delle cause, che incidono profondamente sulla tempistica dei pagamenti e che attengono essenzialmente alla effettiva disponibilità dei fondi di bilancio (il più delle volte per mancanza della cassa o per insufficienti stanziamenti di risorse, anche se nel 2022, come già nel 2021, pare essersi attenuato il peso derivante dalla scarsità di risorse pubbliche) e ad una ancora non adeguata capacità di programmazione di diverse amministrazioni. Si tratta di criticità superabili attraverso variazioni o integrazioni di bilancio, ma – come più volte sottolineato - la tempistica delle relative procedure contabili risulta a sua volta poco compatibile con quella dei pagamenti ai fornitori. D’altro canto, sussiste una non equivoca volontà di superare tali problematiche.

Occorre, però, ricordare che nel corso del 2022, con l’invio della lettera di messa in mora ex art. 260 del TFUE, la Commissione Europea ha aggravato la procedura d’infrazione per la quale la Repubblica italiana era già stata condannata con sentenza del 28 gennaio 2020 per violazione della direttiva 2011/7/UE concernente la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Il 9 giugno 2021 la Commissione europea ha, inoltre, avviato una nuova procedura di infrazione ex art. 258 TFUE per violazione della medesima direttiva.

Ciò premesso, l’Amministrazione statale nel suo complesso, nel corso del 2022, ha trattato 3,7 milioni di fatture (contro 3,6 milioni del 2021) per un importo complessivo di circa 20 miliardi (circa 18 miliardi l’anno precedente) e ne ha pagate circa 2,5 milioni (2,4 milioni nel 2021) corrispondenti ad un importo che si aggira sui 15 miliardi (quasi 13 l’anno precedente).

Gli indici esaminati evidenziano un progressivo seppur lento miglioramento. Il tempo medio semplice è passato da 43 giorni nel 2021 a 40 giorni nel 2022, mentre quello ponderato diminuisce di 1 giorno, passando da 36 a 35 giorni. Il tempo medio di ritardo semplice si stabilizza, invece, sui 3 giorni e il tempo medio di ritardo ponderato resta fermo su un anticipo di

6 giorni; dato che sembra poter essere spiegato sulla base del fatto che le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini. Per assicurare la parità di trattamento tra i fornitori, gli indicatori, stabiliti in sede di monitoraggio della citata Riforma n. 1.11. del PNRR, saranno ancora costituiti dalla media ponderata solo a condizione che nel corso del 2023 non risultino inferiori alla media semplice di oltre 20 giorni per le fatture commerciali e di 30 giorni per quelle emesse per il settore sanitario. La condizione diverrà maggiormente stringente nel 2024 quando la differenza tra la media ponderata e quella semplice non potrà superare i 15 giorni (20 per il settore sanitario). In caso contrario per monitorare il conseguimento dell'obiettivo prefissato verrà utilizzata la media semplice.

Per quel che concerne la capacità di pagamento, intesa come la parte della massa spendibile effettivamente tradottasi in pagamenti, si osserva che nel 2022, l'indice è pari al 59,4 per cento (circa 2 punti in meno rispetto al dato dell'anno precedente). Tuttavia, l'indicatore in esame rimane sostanzialmente stabile nel tempo, passando dal 59,7 per cento del 2017 al 59,4 per cento del 2022.

Il dato complessivo 2022 del 59,4 per cento è influenzato positivamente dalla categoria "Consumi intermedi", che registra una capacità di pagamento del 78,5 per cento e negativamente dalla categoria "Investimenti fissi lordi" nella quale l'indicatore è passato dal 49,2 per cento del 2021 al 46,7 per cento del 2022. Nell'ambito della categoria dei "Consumi intermedi", assume particolare rilievo la capacità di pagamento per l'acquisto di beni e servizi pari al 81,8 per cento (in aumento rispetto al 2021 quando si attestava al 79,1 per cento).

In conclusione, nel 2022 la performance dell'Amministrazione statale resta complessivamente stabile per quel che riguarda i tempi di pagamento, rimasti sostanzialmente gli stessi dell'anno precedente. Permangono, tuttavia, ritardi e criticità che alcune Amministrazioni non riescono a superare, anche se nel 2022, come già nel 2021, pare essersi attenuato il peso derivante dalla scarsità di risorse pubbliche.

I debiti fuori bilancio. Occorre premettere, al riguardo, che al fine di una compiuta analisi, la situazione debitoria del Ministero dell'economia e delle finanze viene esposta separatamente. L'Amministrazione, infatti, storicamente presenta un debito residuo esiguo, tanto da non incidere significativamente sul debito complessivo. Tuttavia, per situazioni contingenti come l'aumento del costo delle forniture energetiche, il Ministero ha realizzato un significativo incremento del debito che a fine anno ammonta a circa 5,1 miliardi (quasi del tutto riassorbito) rappresentando il 76,2 per cento dell'intero comparto. Si tratta di somme erogate in parte a favore del Gestore Servizi Energetici (GSE) (per circa 4 miliardi) ai sensi del decreto-legge n. 50 del 17 maggio 2022 e in parte, a favore di "Rete ferroviaria italiana" (circa 1,08 miliardi) ai sensi dell'art. 14, co.1 del decreto-legge n. 176 del 18 novembre 2022.

Senza considerare, dunque, il predetto Dicastero, nel periodo ricompreso tra il 31 dicembre 2014 e il 31 dicembre 2022, la consistenza dei debiti fuori bilancio diminuisce complessivamente del 4,76 per cento, passando da 1,7 miliardi a 1,63 miliardi. Si assiste ad una tendenziale crescita fino al 2019, anno in cui si registra lo stock massimo dei debiti fuori bilancio e inizia una costante diminuzione, interrotta nel 2022, anno in cui si osserva una lieve inversione di tendenza con un +14,4 per cento.

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

Per quanto riguarda specificamente il 2022; a fronte dei 1.347 milioni iniziali, ne sono stati accertati 769 e smaltiti 490. Il debito residuo ha, pertanto, subito un incremento attestandosi, come sopra accennato, a 1.626 milioni.

Alcune delle Amministrazioni esaminate, presentano un miglioramento della situazione debitoria, talvolta anche di notevole entità, altre invece evidenziano una crescita tendenziale del debito. I Dicasteri che riducono il debito sono il Ministero dell'istruzione e del merito (già Ministero dell'istruzione), il Ministero della salute, il Ministero del lavoro e il Ministero

dell'ambiente e della sicurezza energetica (già Ministero della transizione ecologica), mentre i Dicasteri che presentano un peggioramento della situazione debitoria sono il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia, il Ministero della cultura, il Ministero dell'università e il Ministero delle imprese e del *made in Italy* (già Ministero dello sviluppo economico).

In particolare, il Ministero dell'interno, aumenta il debito in maniera considerevole, passando da 9 a 382 milioni di debito residuo con le Prefetture, che hanno evidenziato un'esposizione debitoria particolarmente ingente (oltre 350 milioni). Lo scorso anno, invece, lo stesso ministero aveva fatto registrare un'importante riduzione (-91,9 per cento) da attribuire, in linea generale, ad una dotazione finanziaria rivelatasi adeguata al fabbisogno annuale di spesa, a differenza di quanto avvenuto negli anni precedenti. Anche per il Ministero della cultura si osserva un consistente aumento del debito residuo, che passa da 6 a 45 milioni.

Come negli anni scorsi, una quota molto significativa di debiti fuori bilancio è associata a quattro categorie di spesa: "Consumi intermedi", "Trasferimenti correnti alle famiglie", "Altre uscite correnti" e "Investimenti fissi lordi", il cui debito rappresenta l'83 per cento del totale del debito residuo.

Tra i "Consumi intermedi" spicca, per il Ministero della giustizia, come negli scorsi anni, il debito riconducibile alle spese sostenute per l'equa riparazione del danno subito a seguito dell'irragionevole durata del processo (legge n. 89 del 2001). Al debito iniziale si sono aggiunti in corso d'anno 77 milioni, a fronte di pagamenti di 71 milioni determinando un lieve aumento del debito residuo (da 416 a 423 milioni). Tuttavia, l'ingente importo del debito residuo testimonia che gli stanziamenti non sono ancora sufficienti per evadere sia i decreti di condanna emessi annualmente, sia il debito formatosi negli anni precedenti.

La maggior parte dei debiti ascrivibili alla categoria degli "Investimenti fissi lordi" è, invece, relativa a due capitoli (non movimentati da diversi anni) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), che mostrano un debito residuo complessivo di 406 milioni e, da soli, rappresentano l'85 per cento del debito residuo dell'intera categoria.

Per quanto attiene alla categoria "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", occorre infine richiamare l'attenzione sul debito contratto dagli uffici scolastici regionali nei confronti dell'INAIL, a causa dei mancati rimborsi per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni subiti nel corso del lavoro o delle esercitazioni, con un debito residuo che nel 2022 si è ridotto a 242 milioni, ma rappresenta ancora la gran parte del debito del Dicastero.

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 nell'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669.

A fine 2021 il debito rimasto da smaltire era pari a circa 860 milioni, con un *trend* di crescita, già registrato nel corso dell'esercizio precedente, che si conferma anche nel 2022. L'importo smaltito lo scorso anno, pari a 42 milioni, non assorbe infatti il debito di nuova formazione (192 milioni), determinando a fine esercizio un incremento del debito residuo che si attesta a poco più di 1 miliardo (1.010 milioni).

Tra i Dicasteri che hanno registrato un incremento, in alcuni casi significativo, si richiama, in particolare il Ministero delle imprese e del *made in Italy* che anche nel 2022 incrementa del 66 per cento la propria esposizione debitoria (passata da 92 a 154 milioni). Analoga situazione si registra per il Ministero dell'istruzione e del merito e il Ministero dell'università e della ricerca (considerati unitariamente), che registrano un incremento del 16 per cento, o il Ministero dell'interno e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per i quali si accerta un incremento del debito rispettivamente del 13 per cento e dell'11 per cento. Nell'ambito dei Ministeri che fanno registrare un miglioramento della situazione debitoria si segnala il Ministero della salute, che conferma la tendenza alla riduzione del debito (-8,46 per cento) registrata lo scorso anno, il

Ministero dell'economia e delle finanze che riduce il debito di circa l'8 per cento e, anche se con un andamento un po' attenuato, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (-3,44 per cento).

La spesa per investimenti. Il potenziamento e l'accelerazione dell'adeguamento infrastrutturale del Paese è da anni al centro della politica di bilancio. A partire dal 2021 su tale obiettivo è atteso incidere in misura rilevante il Piano nazionale di ripresa e resilienza con investimenti aggiuntivi rispetto alla programmazione ordinaria. Proprio con riferimento a quest'ultima, è di interesse in questa sede comprendere le dinamiche finanziarie e le caratteristiche peculiari che connotano le iniziative di competenza dello Stato e dei soggetti pubblici/privati ai quali è demandata l'attuazione di una parte importante delle politiche del settore.

In tale ottica, sulla base dei dati di rendiconto, la spesa diretta dello Stato per investimenti è ricostruita attraverso la categoria XXI (investimenti fissi lordi) e una quota delle categorie XXII e XXIII (contributi agli investimenti) relativa alle somme erogate alle società partecipate, in particolare ANAS e RFI, e risulta attestarsi nel 2022 a poco più di 18,5 miliardi in termini di risorse stanziare, 15,5 miliardi di impegni totali e 14,2 miliardi di pagamenti totali. I dati finanziari sono espressione di due tendenze opposte: da una parte l'incremento degli IFL trainato dalle maggiori spese per la difesa e la sicurezza, dall'altra la marcata contrazione delle somme stanziare e gestite in relazione ai contributi ad ANAS e RFI. Seppure riferibile ad un numero molto esiguo di capitoli, le variazioni, sia positive che negative, incidono su comparti di spesa così rilevanti sotto il profilo finanziario da determinare effetti significativi sull'intero aggregato. Ciò è conseguenza della forte caratterizzazione strutturale della spesa per investimenti dello Stato, derivante dalla concentrazione di ingenti risorse in poche politiche di riferimento: Difesa e sicurezza del territorio, Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto, Infrastrutture pubbliche e logistica, Ordine pubblico e sicurezza. La dotazione finanziaria parcellizzata tra tutte le altre missioni rimane marginale, destinata prevalentemente a programmi di investimento di manutenzione straordinaria sulle strutture dell'Amministrazione stessa e di realizzazione delle c.d. *soft infrastructures* (come, ad esempio, gli investimenti del Ministero della cultura per la tutela del patrimonio culturale), le cui variazioni annuali in termini finanziari non sono in grado di incidere significativamente sull'intero settore di spesa.

Numerosi capitoli di investimento sono stati interessati, anche nel 2022, dai finanziamenti provenienti dai fondi istituiti con le leggi di bilancio dal 2017 al 2020, con il fine precipuo di favorire lo sviluppo infrastrutturale e il rilancio del Paese. Le risorse cumulate messe a disposizione attraverso tali fondi hanno raggiunto i 29 miliardi, di cui impegnati 22,6 e pagati 15,8. A distanza di 6 anni dall'avvio, il meccanismo sconta ancora le difficoltà che hanno contraddistinto sin dall'inizio l'impiego delle risorse, anche se gli indicatori relativi alla capacità di impegno e di pagamento sembrano mostrare progressivi miglioramenti, avendo raggiunto, nel 2022, il 65 per cento il primo e il 36 per cento il secondo, a fronte di percentuali, rispettivamente, del 25 e del 14 per cento registrate nel primo anno di operatività dei fondi.

Coerente con le caratteristiche strutturali della spesa per investimenti dello Stato è anche il quadro che emerge dalla osservazione di una platea selezionata di progetti attivati nel periodo 2013-2022 (9.685) di competenza dell'Amministrazione centrale e delle società partecipate risultante dal sistema di monitoraggio delle opere pubbliche (Bdap-MOP). Il finanziamento complessivo per i progetti tuttora in corso ammonta a 59,5 miliardi, mentre i pagamenti cumulati si arrestano a 5,6 miliardi che, riferiti al relativo finanziamento (28,2 miliardi) rappresentano un grado di realizzazione della spesa di circa il 20 per cento. Alle società fa capo il 79,1 per cento degli interventi, in termini di numerosità e oltre il 94 per cento in termini finanziari, sia come finanziamenti che come pagamenti. Un dato che pone in evidenza come questo sia lo strumento operativo privilegiato per la realizzazione degli investimenti da parte dello Stato, in particolare di quelli più complessi, dato il maggior peso dei progetti sotto il profilo finanziario. Oltre il 50 per cento dei progetti risulta attivato tra il 2018 e il 2021, indice di una ripresa delle iniziative di investimento rispetto al passato. Tuttavia, già a partire dal 2021 la capacità progettuale registra una decisa frenata (ancora più accentuata nel 2022) e non si esclude possa ricondursi ad un effetto sostitutivo (piuttosto che aggiuntivo) dei programmi di investimento previsti nell'ambito del

PNRR. Gli interventi in corso si concentrano quasi esclusivamente in due settori, infrastrutture di trasporto e infrastrutture sociali. Per queste ultime il soggetto attuatore di riferimento è il Ministero della cultura che realizza numerosi interventi relativi alla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, caratterizzati da quadri economici piuttosto contenuti. Per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto, invece, gli investimenti sono affidati in via quasi esclusiva ad ANAS e RFI e presentano un grado di realizzazione finanziaria del 14,9 per cento i primi e del 42,4 per cento i secondi.

1. Le spese dello Stato nel 2022

Anche quest'anno nel primo capitolo della Relazione, in base alle informazioni e alle metodologie di stima concordate in sede Eurostat ed utilizzate dall'ISTAT, si dà conto di come i dati di consuntivo del Rendiconto generale dello Stato vengono riclassificati e corretti per pervenire ad una rappresentazione coerente con le esigenze poste dalla contabilità nazionale. La Corte in questi anni ha sentito, infatti, la necessità di offrire, in apertura della relazione che accompagna la parificazione del rendiconto, un'analisi che consenta di valutare il contributo che nell'esercizio lo Stato ha dato ai conti pubblici. Un risultato importante per valutare la coerenza con gli obiettivi economici complessivi.

La traduzione dei risultati della gestione in termini di contabilità economica si accompagna alla ricostruzione dei dati finanziari del Rendiconto.

Con l'obiettivo di recuperare all'esame del Parlamento l'intero bilancio dello Stato, consentendo di confermare o meno le scelte in termini di allocazione delle risorse, questo capitolo generale sulla spesa fornisce un'analisi dei dati di Rendiconto, guardando alle modifiche intervenute rispetto al progetto iniziale; con riguardo al 2022, viene sviluppata anche una analisi dei risultati gestionali rilevati sui capitoli di bilancio nei quali transitano i progetti relativi al Fondo nazionale complementare.

Tale esame trova il suo naturale completamento nelle analisi dei singoli dicasteri raccolte nel secondo volume.

Il Rendiconto per il 2022, dal lato della spesa, si articola in quindici consuntivi. In questa prima parte del lavoro, si presenta un quadro dell'andamento complessivo, facendo riferimento ai diversi momenti della gestione e considerando differenti articolazioni (per categorie economiche, e per missioni ecc.), mettendo altresì in luce le caratteristiche principali della gestione della spesa legata alle nuove esigenze che si sono presentate nell'esercizio. Non ancora esaurita la crisi sanitaria, è stato necessario affrontare l'emergenza legata all'aumento dei prezzi dei prodotti energetici e all'acutizzarsi delle crisi internazionale. Confermando l'impostazione già sperimentata nelle scorse relazioni, seguono alcune analisi di approfondimento volte a monitorare i risultati ottenuti nei principali obiettivi che caratterizzano l'impostazione della gestione finanziaria dell'anno.

Il capitolo è quindi organizzato in tre parti.

Nella prima parte, i dati di Rendiconto vengono esaminati guardando innanzitutto ai risultati complessivi dell'esercizio. Si ripercorrono, per tipologia di spesa e categoria economica, i diversi passi della programmazione e della gestione 2022, mettendo in evidenza le principali variazioni intercorse rispetto ai valori del 2021, sia in termini assoluti che in percentuale del Prodotto interno lordo. L'obiettivo è mettere in rilievo come abbia trovato compensazione nella gestione del bilancio l'esigenza di contenere la dinamica della spesa, dopo la crescita straordinaria dell'ultimo biennio, con la necessità di affrontare nuove emergenze quali, appunto, l'incremento dei prezzi e il fabbisogno per il sostegno all'Ucraina.

Con l'esame dei risultati per categoria economica si mira, inoltre, a fornire primi elementi che consentano di comprendere le ragioni sottostanti agli andamenti rilevati e, facendo riferimento ai capitoli di bilancio di maggior rilievo, le direzioni che ha assunto la gestione della spesa. Completa l'analisi una valutazione delle variazioni intervenute nella gestione dei residui e delle economie. In tale ambito, si è ritenuto opportuno soffermare l'attenzione sugli effetti

attuativi del regime di flessibilità consentito alle Amministrazioni ministeriali di disporre la reiscrizione, a determinate condizione, delle somme non impegnate nella competenza degli esercizi successivi ai sensi dell'art. 30 legge n. 196/2009.

Per guardare all'andamento della gestione dal punto di vista più strettamente economico, l'esame è ripetuto distinguendo l'incidenza sui risultati delle regolazioni contabili e, poi, delle due categorie (le poste correttive e compensative e le acquisizioni di attività finanziarie) che più rispondono a logiche finanziarie e contabili. Considerando la spesa al netto di tali fenomeni e dei riversamenti operati sul Fondo NgEU a cui è affidata gran parte del finanziamento dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza proprio per le sue caratteristiche di gestione fuori bilancio, l'analisi per categorie economiche è completata da una seppur rapida lettura per missioni, come nel passato dedicata ai risultati dell'anno in rapporto a quelli dell'esercizio precedente. Ciò consente una valutazione degli esiti dell'esercizio per politiche pubbliche, rendendone possibile una valutazione unitaria. Un'analisi necessariamente semplificata, che rinvia agli approfondimenti contenuti nel secondo volume della Relazione dedicato alle singole Amministrazioni. Tali approfondimenti, infatti, espongono i risultati dell'esercizio per missione e per i principali programmi e si soffermano sulle problematiche emerse a seguito dell'attività istruttoria svolta dalla Corte.

Questa prima parte del capitolo dedicato ai risultati della gestione si conclude con due analisi che offrono un'ulteriore prospettiva con cui guardare al Rendiconto del 2022. Una prima punta a spostare lo sguardo dai risultati del 2022 alle scelte alla base della gestione in corso, quella del 2023. L'obiettivo è di evidenziare le modifiche nella dimensione e allocazione delle risorse tra missioni e programmi, mettendone in luce, da un lato, quelle legate alla legislazione vigente, dall'altro lato, quelle scaturenti dalle scelte operate in sede di manovra di bilancio.

La seconda concerne uno specifico approfondimento sulla gestione dei capitoli relativi al Fondo complementare nazionale. Attraverso un'attività di analisi dettagliata, è stata svolta una ricognizione puntuale dei capitoli alimentati dal Fondo. Un esame volto a valutare il procedere di un Piano che è strettamente legato alla attuazione del PNRR ma che, a differenza di quest'ultimo, è parte integrante della gestione di bilancio.

Nella seconda parte del capitolo, ci si sofferma, come anticipato, sui risultati ottenuti su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria.

Dalla centralizzazione degli acquisti erano (e sono), poi, attesi risparmi in termini di spesa per beni e servizi. La valutazione dei risultati ottenuti su questo fronte e delle ragioni alla base del permanere di sistemi di acquisto differenziati è una ulteriore chiave di lettura della gestione 2022.

Continua poi il monitoraggio, già avviato da alcuni anni, su fenomeni particolari: la velocità di pagamento e il fenomeno dei debiti fuori bilancio. A partire dal d.l. n. 35 del 2013 e con il recepimento della direttiva comunitaria, la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ha assunto un ruolo centrale. Ciò, sia per la possibilità di imprimere per questa via un impulso alla crescita, incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese, sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni. Anche sotto questo profilo, l'esame della Corte mira a valutare i risultati conseguiti dallo Stato. L'istruttoria condotta dalla Corte sulla situazione al 31 dicembre 2022 consente di fare il punto del processo in corso.

Infine, la terza parte del capitolo è dedicata ad un approfondimento dell'attività di investimento di diretto impulso dell'Amministrazione statale volto a comprendere le dinamiche finanziarie e le caratteristiche peculiari che connotano le iniziative di competenza dello Stato e dei soggetti pubblici/privati ai quali è demandata l'attuazione di una parte importante delle politiche del settore.

1.1. I risultati del 2022

Nel 2022 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 1.094 miliardi, in aumento del 3,1 per cento rispetto al 2021. La spesa finale era prevista aumentare del 5,6 per cento (contro il 16,7 per cento dell'anno precedente), mentre quella primaria si sarebbe posizionata al 7 per cento, lucrando sulla riduzione della spesa per interessi del 6,3 per cento, ma come risultato di un aumento dell'1,1 per cento della corrente e di oltre il 32 per cento di quella in c/capitale.

Limitato l'impatto nel bilancio del 2022 dei decreti Covid, sull'andamento incideva già nel bilancio iniziale la crescita prevista degli importi destinati al Fondo PNRR (da 32,8 a 50,3 miliardi).

Al netto di tali somme la crescita della spesa primaria si riduceva dal 7 al 4,7 per cento, dal 3,1 al 1,5 per cento quella complessiva. Pur ridimensionata, la crescita della spesa in conto capitale si confermava di tutto rilievo (+23,4 per cento).

In parte diverso l'andamento delle autorizzazioni di cassa: la spesa finale era prevista aumentare del 3,2 per cento e quella primaria del 4,3 per cento. Al netto degli stanziamenti del PNRR, tuttavia, la primaria cresceva solo dell'1,9 per cento e quella in c/capitale del 2,6 per cento. Un risultato che confermava l'impostazione del bilancio: in un quadro di contenimento della spesa centrale rimaneva l'obiettivo di concentrare le risorse per rendere operativo il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

TAVOLA 1

(in milioni)

Voci di bilancio	Stanziamenti iniziali di competenza		Var. 22/21	in % Pil		Autorizzazioni iniziali di cassa		Var. 22/21
	2021	2022		2021	2022	2021	2022	
Spesa corrente	661.697	668.940	1,1	37,6	35,3	677.617	683.623	0,9
Interessi	81.507	76.333	-6,3	4,6	4,0	81.507	76.333	-6,3
Spesa corrente primaria	580.190	592.607	2,1	33,0	31,3	596.110	607.290	1,9
Spesa in c/capitale	111.765	147.669	32,1	6,4	7,8	135.204	155.383	14,9
Spesa finale primaria	691.955	740.276	7,0	39,3	39,1	731.314	762.674	4,3
Spesa finale	773.462	816.609	5,6	44,0	43,1	812.821	839.007	3,2
Rimborso prestiti	287.235	277.347	-3,4	16,3	14,7	287.365	277.372	-3,5
Spesa complessiva	1.060.697	1.093.956	3,1	60,3	57,8	1.100.187	1.116.379	1,5
Al netto degli importi destinati al Fondo PNRR								
Spesa in c/capitale	78.998	97.362	23,2	4,5	5,1	102.438	105.076	2,6
Spesa finale primaria	659.188	689.969	4,7	37,5	36,5	698.548	712.366	2,0
Spesa finale	740.695	766.302	3,5	42,1	40,5	780.055	788.699	1,1
Spesa complessiva	1.027.931	1.043.649	1,5	58,4	55,1	1.067.420	1.066.071	-0,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In termini di prodotto gli stanziamenti primari vedono ridursi il peso di 2,7 punti, mentre quelli della spesa in conto capitale crescono dal 6,4 al 7,8 per cento; nel complesso la spesa in rapporto al Pil passa dal 60,3 al 57,8 per cento.

TAVOLA 2

(in milioni)

Categorie economiche	Stanziamenti iniziali di competenza		var 22/21	in % Pil		Autorizzazioni iniziali di cassa		var 22/21
	2021	2022		2021	2022	2021	2022	
Spese correnti	661.697	668.940	1,1	37,6	35,3	677.617	683.623	0,9
Redditi di lavoro dipendente	98.300	101.429	3,2	5,6	5,4	98.303	106.425	8,3
Consumi intermedi	14.271	13.955	-2,2	0,8	0,7	14.533	14.026	-3,5
Imposte pagate sulla produzione	5.124	5.162	0,7	0,3	0,3	5.125	5.162	0,7
Trasferimenti correnti AAPP	311.689	319.740	2,6	17,7	16,9	321.012	321.685	0,2
Trasferimenti correnti famiglie ISP	21.706	11.438	-47,3	1,2	0,6	21.719	11.877	-45,3
Trasferimenti correnti imprese	12.580	12.712	1,1	0,7	0,7	12.598	12.739	1,1
Trasferimenti correnti estero	1.491	1.404	-5,8	0,1	0,1	1.491	1.405	-5,8
Risorse proprie Unione europea	20.620	22.070	7,0	1,2	1,2	20.620	22.070	7,0
Interessi passivi e redditi di capitale	81.507	76.333	-6,3	4,6	4,0	81.507	76.333	-6,3
Poste correttive e compensative	75.216	82.843	10,1	4,3	4,4	75.216	82.843	10,1
Ammortamenti	1.169	1.176	0,6	0,1	0,1	1.169	1.176	0,6
Altre uscite correnti	18.024	20.678	14,7	1,0	1,1	24.324	27.882	14,6
Spese in conto capitale	111.765	147.669	32,1	6,4	7,8	135.204	155.383	14,9
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	8.149	10.859	33,3	0,5	0,6	8.693	11.456	31,8
Contributi agli investimenti AAPP	66.701	97.494	46,2	3,8	5,2	61.080	88.158	44,3
Contributi agli investimenti imprese	22.308	24.239	8,7	1,3	1,3	22.592	25.142	11,3
Contributi agli investimenti famiglie ISP	237	673	184,3	0,0	0,0	245	694	183,4
Contributi agli investimenti estero	540	473	-12,4	0,0	0,0	540	473	-12,3
Altri trasferimenti in c/capitale	9.459	7.615	-19,5	0,5	0,4	10.673	8.132	-23,8
Acquisizioni di attività finanziarie	4.373	6.317	44,5	0,2	0,3	31.383	21.328	-32,0
Spese per rimborso di passività finanziarie	287.235	277.347	-3,4	16,3	14,7	287.365	277.372	-3,5
Spesa complessiva	1.060.697	1.093.956	3,1	60,3	57,8	1.100.187	1.116.379	1,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La lettura per categoria economica consente di acquisire elementi ulteriori. La variazione maggiore è quella relativa ai trasferimenti correnti alle famiglie: si tratta di una flessione di oltre il 47 per cento, che è legata sostanzialmente al riassorbimento del cuneo fiscale nella riduzione dell'Irpef introdotta dalla legge di bilancio per il 2022. Ad essa si aggiunge l'eliminazione dello stanziamento al fondo per incentivare l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici legato al *cashback*. In flessione anche i consumi intermedi (-2,2 per cento): una riduzione su cui incidono anche i minori stanziamenti per le istituzioni scolastiche per il venir meno dei finanziamenti per il Covid, in parte compensati dai maggiori riversamenti alle entrate per gli aggi e i compensi trattenuti dai concessionari e rivenditori dei giochi.

Crescono ulteriormente, anche rispetto ai livelli elevati del precedente esercizio, i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (+8 miliardi). Si tratta di un aumento che rappresenta la sintesi di andamenti contrastanti. Sono in flessione le somme destinate al dissesto idrogeologico, sia per gli interventi che per il personale, per oltre 260 milioni, quelli per il trasporto pubblico locale che erano stati riconosciuti per gli effetti della pandemia (-650 milioni); minori stanziamenti sono necessari per i vaccini (-400 milioni) e per la profilassi vaccinale (-534 milioni) e minori interventi sono disposti in campo previdenziale (-1,5 miliardi) a sintesi degli andamenti dei diversi istituti.

Tali riduzioni sono più che compensate dagli aumenti per i fondi ordinari all'università (+400 milioni) e, soprattutto, da quelli previsti già nel bilancio di previsione per la Cassa per i servizi energetici e ambientali per contenere gli effetti degli aumenti del prezzo nel settore del gas e dell'energia, per la riduzione della componente A2 delle tariffe di distribuzione e per il bonus sociale elettrico e gas per oltre 3,1 miliardi. Ad essi si aggiungono le maggiori somme previste per il servizio sanitario nazionale (2 miliardi) ed altre somme dovute alle Regioni a statuto ordinario e a quelle a statuto speciale a compensazione dei mancati gettiti.

Sul fronte delle spese in conto capitale, la crescita dei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (+30,8 miliardi; +46,2 per cento) è legata soprattutto agli importi destinati al fondo di rotazione per l'attuazione del Next generation UE-Italia (+17,4 miliardi rispetto al 2021) e alle maggiori risorse destinate al Fondo sviluppo e coesione (+5 miliardi). Di particolare rilievo sono poi i conferimenti al Fondo per le infrastrutture portuali (+740 milioni), quelli per l'ANAS (+600 milioni) e per i sistemi di sicurezza ferroviari (+400 milioni). Oltre a quelli che incrementano i fondi per l'edilizia scolastica, per il patrimonio culturale e quelli previsti dal Fondo complementare per gli ospedali sicuri e sostenibili.

Aumentano in misura rilevante anche gli investimenti fissi lordi (+2,7 miliardi, +33,3 per cento), di cui oltre 2 sono riconducibili alla costruzione e acquisizione di impianti e sistemi della difesa.

Più limitata la crescita dei contributi alle imprese (1,9 miliardi, +8,7 per cento). Un andamento che è la risultante di una ricomposizione tra diversi strumenti e tra i quali si segnalano gli incrementi delle somme riconosciute alla Simest (+560 milioni), quelle destinate alla compensazione per gli interventi di efficientamento energetico (+934 milioni) e quelle per gli interventi previsti dal fondo complementare relativi ai contratti di filiera (+300 milioni).

Crescono in misura rilevante, infine, gli importi relativi alle acquisizioni di attività finanziarie (+1,9 miliardi, +44,5 per cento). Si tratta in prevalenza delle somme destinate al Fondo rotativo italiano per il clima (+840 milioni), del Fondo per la realizzazione di progetti sostenibili (*green new deal*, +490 milioni), dei maggiori oneri previsti per la partecipazione a banche, fondi e organismi internazionali (+1,2 miliardi). Importi in parte compensati dalla flessione degli stanziamenti per gli oneri derivanti dalle operazioni su garanzia sui derivati (-600 milioni).

TAVOLA 3

(in milioni)

Voci di bilancio	Stanziamenti definitivi di competenza			in % Pil		Autorizzazioni definitive di cassa		
	2021	2022	Var. %	2021	2022	2021	2022	Var. %
Spesa corrente	736.012	715.626	-2,8	41,2	37,5	761.548	729.907	-4,2
Interessi	78.161	73.687	-5,7	4,4	3,9	78.063	73.686	-5,6
Spesa corrente primaria	657.850	641.939	-2,4	36,8	33,6	683.485	656.221	-4,0
Spesa in c/capitale	135.791	167.697	23,5	7,6	8,8	161.603	176.906	9,5
Spesa finale primaria	793.642	809.636	2,0	44,4	42,4	845.089	833.127	-1,4
Spesa finale	871.803	883.323	1,3	48,8	46,3	923.151	906.814	-1,8
Rimborso prestiti	284.960	272.602	-4,3	15,9	14,3	284.965	272.616	-4,3
Spesa complessiva	1.156.763	1.155.924	-0,1	64,7	60,5	1.208.116	1.179.429	-2,4
Al netto degli importi destinati al Fondo PNRR								
Spesa in c/capitale	103.025	117.390	13,9	5,8	6,1	128.837	126.599	-1,7
Spesa finale primaria	760.875	759.329	-0,2	42,6	39,8	812.322	782.820	-3,6
Spesa finale	839.036	833.015	-0,7	46,9	43,6	890.385	856.506	-3,8
Spesa complessiva	1.123.996	1.105.617	-1,6	62,9	57,9	1.175.350	1.129.122	-3,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel confronto tra previsioni definitive si accentua la differenza rispetto agli andamenti del biennio 2020-21. Gli stanziamenti complessivi mostrano un seppur limitata flessione (-0,1 per cento) attestandosi a 1.155,9 miliardi; l'incidenza sul prodotto si riduce del 4,2 per cento, passando dal 64,7 al 60,5 per cento. La spesa finale cresce dell'1,3 per cento, del 2 per cento se si guarda alla spesa primaria: un dato a sintesi di una flessione del 2,4 per cento della primaria corrente e di una crescita di oltre il 23,5 per cento di quella in conto capitale. Al netto degli importi trasferiti al Fondo rotativo NGEU, la spesa finale si riduce, tuttavia, dello 0,7 per cento e quella in conto capitale si conferma in crescita ma del 13,9 per cento. Rispetto alle previsioni iniziali la spesa primaria risulta superiore di 3,3 punti in termini di prodotto (passa dal 39,1 al 42,4 per cento del prodotto), di cui uno dovuto alla crescita della spesa in conto capitale.

Riviste in aumento rispetto alle previsioni anche le autorizzazioni di cassa, ma in netta flessione rispetto al livello raggiunto nel 2021: si riducono dell'1,8 per cento le spese finali come risultato di una riduzione sia della spesa per interessi, del 5,6 per cento, sia di quella primaria corrente, del 4 per cento; andamento solo in parte controbilanciato dall'aumento della spesa in conto capitale del 9,5 per cento.

TAVOLA 4

(in milioni)

Categorie economiche	Stanzamenti definitivi di competenza			in % Pil		Autorizzazioni definitive di cassa		
	2021	2022	var. %	2021	2022	2021	2022	var. %
Redditi da lavoro dipendente	103.929	108.374	4,3	5,8	5,7	104.250	113.523	8,9
Consumi intermedi	16.966	15.432	- 9,0	0,9	0,8	17.778	16.627	- 6,5
Imposte pagate sulla produzione	5.594	5.945	6,3	0,3	0,3	5.605	5.948	6,1
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	356.910	360.540	1,0	20,0	18,9	367.516	364.554	- 0,8
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	23.990	12.462	- 48,1	1,3	0,7	25.083	13.944	- 44,4
Trasferimenti correnti a imprese	38.937	23.917	- 38,6	2,2	1,3	45.484	24.909	- 45,2
Trasferimenti correnti a estero	2.082	1.673	- 19,6	0,1	0,1	2.054	1.661	- 19,2
Risorse proprie unione europea	20.870	23.170	11,0	1,2	1,2	20.870	23.170	11,0
Interessi passivi e redditi da capitale	78.161	73.687	- 5,7	4,4	3,9	78.063	73.686	- 5,6
Poste correttive e compensative	78.960	82.945	5,0	4,4	4,3	78.971	82.960	5,1
Ammortamenti	1.175	1.199	2,0	0,1	0,1	1.175	1.199	2,0
Altre uscite correnti	8.439	6.284	- 25,5	0,5	0,3	14.699	7.727	- 47,4
Spesa corrente	736.012	715.626	- 2,8	41,2	37,5	761.548	729.907	- 4,2
Spesa corrente primaria	657.850	641.939	- 2,4	36,8	33,6	683.485	656.221	- 4,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	9.832	11.677	18,8	0,5	0,6	11.147	12.490	12,1
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	69.240	99.174	43,2	3,9	5,2	65.268	90.787	39,1
Contributi agli investimenti ad imprese	36.937	35.628	- 3,5	2,1	1,9	38.092	36.920	- 3,1
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	547	713	30,3	0,0	0,0	619	763	23,3
Contributi agli investimenti a estero	590	613	3,9	0,0	0,0	765	629	- 17,8
Altri trasferimenti in conto capitale	10.596	8.136	- 23,2	0,6	0,4	12.686	8.018	- 36,8
Acquisizioni di attività finanziarie	8.048	11.756	46,1	0,5	0,6	33.027	27.299	- 17,3
Spesa in conto capitale	135.791	167.697	23,5	7,6	8,8	161.603	176.906	9,5
Spesa finale	871.803	883.323	1,3	48,8	46,3	923.151	906.814	- 1,8
Spesa finale primaria	793.642	809.636	2,0	44,4	42,4	845.089	833.127	- 1,4
Rimborso passività finanziarie	284.960	272.602	- 4,3	15,9	14,3	284.965	272.616	- 4,3
Spesa complessiva	1.156.763	1.155.924	- 0,1	64,7	60,5	1.208.116	1.179.429	- 2,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche in questo caso, l'esame per categoria economica consente di arricchire le valutazioni sugli effetti di tali variazioni. La flessione della spesa corrente primaria, di maggior intensità rispetto alle previsioni iniziali, è da ricondurre essenzialmente al forte calo registrato a consuntivo dai trasferimenti alle imprese (-15 miliardi; -38,6 per cento) e ad una flessione più netta del preventivato delle spese per consumi intermedi (-1,5 miliardi; -9 per cento).

La riduzione dei trasferimenti alle imprese è strettamente legata al venir meno delle misure disposte a sostegno dei settori produttivi durante il Covid. Tra le flessioni più significative i contributi che nel 2021 erano stati previsti a fondo perduto per i soggetti esercenti attività di impresa (-20,5 miliardi), i contributi per gli affitti non a uso abitativo (-2 miliardi) per le imprese del settore della ristorazione e del comparto ricreativo (-160 milioni) ed altri di minore rilievo. A questi si aggiungono i minori stanziamenti (-1,5 miliardi) per la compensazione dei crediti di imposta fruiti da enti creditizi per le imposte anticipate derivanti dal riallineamento del valore di avviamento e di altre attività immateriali. Una flessione solo in parte compensata dalle somme da accreditare alla contabilità speciale 1778 per il reintegro dei minori versamenti fruiti dalle imprese per le spese sostenute per la componente energetica (+11,2 miliardi).

Si accentua inoltre il calo della spesa per consumi intermedi. Si tratta della riduzione rispetto al 2021 dei fondi per il funzionamento degli istituti prescolastici e scolastici primari e secondari per oltre 800 milioni, a cui si aggiungono il venir meno di alcune spese specifiche: sono

le somme che erano state destinate il precedente esercizio all'estinzione dei debiti contratti per la custodia dei veicoli sequestrati (-237 milioni), di rimborsi ai concessionari per le procedure esecutive e di notifica (-250 milioni), delle spese per la riallocazione delle funzioni connesse al programma di razionalizzazione e ammodernamento del patrimonio immobiliare. Flessioni in parte compensate da necessità diffuse, ma di limitato ammontare.

Si attenua anche la crescita prevista rispetto al 2021 delle spese in conto capitale: più limitata la crescita dei contributi ad Amministrazioni pubbliche (si riduce l'apporto al Fondo sviluppo e coesione di un miliardo) e degli investimenti, mentre flettono quelli alle imprese.

Si riducono i contributi per il sostegno alla competitività delle imprese per 8,3 miliardi e i fondi per le infrastrutture di trasporto (-2,6 miliardi), in parte compensati dalle somme da accreditare alla contabilità speciale 1778 per essere riversata all'entrata a reintegro delle minori entrate per i crediti di imposta fruiti dalle imprese per l'acquisto di gas naturale.

TAVOLA 5

TOTALE VARIAZIONI ATTI AMMINISTRATIVI 2022 – DATI DELLA COMPETENZA

(in milioni)

Categoria economica	Stanziamenti iniziali	Variazioni atti amministrativi	Stanziamenti definitivi
Redditi da lavoro dipendente	101.429,2	6.944,4	108.373,6
Consumi intermedi	13.954,7	1.477,1	15.431,8
Imposte pagate sulla produzione	5.161,8	782,8	5.944,6
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	319.740,5	40.799,2	360.539,7
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	11.438,4	1.023,3	12.461,7
Trasferimenti correnti a imprese	12.712,3	11.204,6	23.916,9
Trasferimenti correnti a estero	1.404,0	268,6	1.672,6
Risorse proprie unione europea	22.070,0	1.100,0	23.170,0
Interessi passivi e redditi da capitale	76.333,0	-2.646,5	73.686,6
Poste correttive e compensative	82.842,9	102,5	82.945,4
Ammortamenti	1.176,0	23,1	1.199,1
Altre uscite correnti	20.677,7	-14.394,0	6.283,7
Spesa corrente	668.940,5	46.685,1	715.625,5
Spesa corrente primaria	592.607,4	49.331,5	641.938,9
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	10.859,1	818,2	11.677,3
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	97.494,3	1.679,4	99.173,7
Contributi agli investimenti ad imprese	24.238,6	11.389,3	35.628,0
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	672,7	40,6	713,3
Contributi agli investimenti a estero	472,6	140,8	613,4
Altri trasferimenti in conto capitale	7.614,7	521,1	8.135,8
Acquisizioni di attività finanziarie	6.316,8	5.438,7	11.755,5
Spesa in conto capitale	147.668,9	20.028,2	167.697,1
Spesa finale	816.609,4	66.713,2	883.322,6
Spesa finale primaria	740.276,3	69.359,7	809.636,0
Rimborso passività finanziarie	277.346,9	-4.745,2	272.601,7
Spesa complessiva	1.093.956,3	61.968,0	1.155.924,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel corso dell'esercizio gli stanziamenti sono aumentati in termini di spesa primaria di 69,4 miliardi. Di questi poco meno di 7,8 sono relativi a spese per redditi e relativi oneri, mentre 41 miliardi sono trasferimenti ad AP tra cui, come si diceva in precedenza, è ricompresa la Cassa per i servizi energetici attraverso cui sono fruite la gran parte delle misure di riduzione dell'impatto su famiglie e imprese degli aumenti e 11,2 quelle per trasferimenti ad imprese volte a ridurre gli effetti negativi di energia e crisi Ucraina. Ciò a fronte di una riduzione di fondi accantonati per 14,4 miliardi. Sono in aumento di 20 miliardi le spese in conto capitale rispetto ai valori iniziali, 11,4 dei quali riconducibile ai contributi alle imprese e 5,4 per attività finanziarie. Tra i primi, 7,7 miliardi sono riconducibili ai crediti d'imposta fruiti dalle imprese per le spese sostenute per l'acquisto di gas naturale, 0,9 miliardi per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici, 1 miliardo per le ferrovie in conto impianti. L'aumento delle attività finanziarie è dovuto in parte a un prestito della GSE per l'acquisto di gas (4 miliardi) e per la restante quota (925

milioni) al rafforzamento patrimoniale delle società a controllo dello Stato, un miliardo ad Invitalia per il rafforzamento patrimoniale della banca del Mezzogiorno e 320 milioni per l'erogazione dei prestiti finanziari a favore dell'ucraina. Infine, 1,7 miliardi dei 2 relativi a maggiori contributi ad Amministrazioni pubbliche sono riferibili al fondo per l'avvio delle opere indifferibili e relative alla compensazione dei maggiori oneri dei progetti ricompresi nel Piano di ripresa e resilienza per l'aumento dei costi.

L'analisi dell'evoluzione degli stanziamenti di spesa nell'anno consente di mettere in evidenza la rilevanza dell'impatto sul bilancio delle misure di contrasto alle nuove crisi che si sono poste nella fase di uscita, seppur graduale, dall'emergenza sanitaria.

TAVOLA 6

EVOLUZIONE STANZIAMENTI 2022 – DATI DELLA COMPETENZA

(in milioni)

Categorie economiche	variazioni atti amministrativi			aiuti imprese e famiglia		
	riduzioni	aumenti	netto	riduzioni	aumenti	netto
Spese correnti	-58.059	104.744	46.685	-10.234	41.603	31.370
Redditi di lavoro dipendente	-5.199	12.143	6.944	-355	294	-61
Consumi intermedi	-1.192	2.669	1.477	-67	168	101
Imposte pagate sulla produzione	-13	796	783	-7	13	6
Trasferimenti correnti AAPP	-26.346	67.145	40.799	-2.897	28.063	25.166
Trasferimenti correnti famiglie e ISP	-236	1.260	1.023	-105	374	269
Trasferimenti correnti imprese	-2.764	13.969	11.205	-2.636	12.457	9.821
Trasferimenti correnti estero	-13	282	269	-10	200	190
Risorse proprie Unione europea	-1.000	2.100	1.100			0
Interessi passivi e redditi da capitale	-4.346	1.700	-2.646		25	25
Poste correttive e compensative	-2.213	2.315	103	-1.866	10	-1.856
Ammortamenti		23	23			0
Altre uscite correnti	-14.737	343	-14.394	-2.291		-2.291
Spese c/capitale	-7.930	27.958	20.028	-2.378	20.698	18.320
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	-870	1.688	818	-40	61	21
Contributi agli investimenti AAPP	-2.087	3.766	1.679	-1.290	2.146	856
Contributi agli investimenti imprese	-1.585	12.974	11.389	-381	10.284	9.903
Contributi agli investimenti famiglie e ISP		41	41		40	40
Contributi agli investimenti estero	-2	143	141		30	30
Altri trasferimenti in conto capitale	-2.151	2.673	521	-667	1.877	1.210
Acquisizioni di attività finanziarie	-1.235	6.674	5.439		6.260	6.260
Spese per Rimborso di passività finanziarie	-14.200	9.455	-4.745			0
Spesa complessiva	-80.188	142.156	61.968	-12.611	62.301	49.690
Spesa corrente	-58.059	104.744	46.685	-10.234	41.603	31.370
Interessi	-4.346	1.700	-2.646	0	25	25
Spesa corrente primaria	-53.713	103.044	49.332	-10.234	41.578	31.345
Spesa in c/capitale	-7.930	27.958	20.028	-2.378	20.698	18.320
Spesa finale primaria	-61.642	131.002	69.360	-12.611	62.276	49.665
Spesa finale	-65.988	132.702	66.713	-12.611	62.301	49.690
Rimborso prestiti	-14.200	9.455	-4.745	0	0	0
Spesa complessiva	-80.188	142.156	61.968	-12.611	62.301	49.690

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella tavola che precede è ricostruito l'effetto complessivo degli atti amministrativi che hanno inciso sugli stanziamenti, evidenziando distintamente sia gli importi delle maggiori spese autorizzate sia le corrispondenti riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa. Con la stessa logica sono riportati i valori relativi, in particolare, alle misure che hanno prodotto un incremento della spesa riconducibili ai principali provvedimenti assunti nell'esercizio.

Si tratta delle misure di aiuto ad imprese e famiglie per ridurre gli effetti negativi dell'aumento degli oneri energetici e della spinta inflazionistica. Misure che hanno comportato in termini netti un aumento della spesa per circa 50 miliardi. Di minor rilievo finanziario sono le variazioni disposte per misure connesse alla crisi Ucraina, circa 3,4 miliardi. Ad esse si aggiungono i provvedimenti conseguenti ad accordi sindacali, che hanno comportato aumenti

degli stanziamenti di 1,1 miliardi. Ad altre variazioni sono riconducibili maggiori oneri netti per 13,6 miliardi.

Va chiarito sin da subito che il riferimento ai provvedimenti di aiuto a famiglie e imprese non comporta di per sé che tutta la variazione disposta sia riconducibile strettamente a questo obiettivo. Va inoltre considerato che, per quello che riguarda l'emergenza energetica, parte delle misure di sostegno erano già state previste con la legge di bilancio per il 2022 e quindi esse erano ricomprese nel bilancio iniziale.

Da un esame delle variazioni emerge con nettezza un cambiamento di impostazione importante rispetto al 2021: a fronte delle rilevanti esigenze finanziarie, rimane forte l'attenzione all'obiettivo di contenimento della spesa. Ciò porta ad un aumento del ricorso a compensazione delle nuove spese con precedenti autorizzazioni. Si tratta di una attenzione che si ritrova sia guardando al complesso dei provvedimenti adottati in corso d'anno con atti amministrativi, sia esaminando i singoli provvedimenti. Nel 2021 le variazioni in aumento degli stanziamenti disposte con atti amministrativi erano state pari a 147 miliardi; a fronte di queste si erano registrate riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa per 51,9 miliardi, quindi il 35 per cento dell'importo. Nel 2022 le variazioni sono state solo di poco inferiori (142,2 miliardi), ma hanno registrato minori spese per oltre 80 miliardi; il contributo dato dalla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è salito ad oltre il 56 per cento.

Una tale attenzione trova riscontro, come si diceva, anche nel caso dei provvedimenti adottati per contrastare le emergenze, seppur necessariamente con una diversa intensità. Se infatti nel 2021 i provvedimenti per la crisi sanitaria avevano comportato aumenti del budget in termini lordi di oltre 91 miliardi con riduzione di autorizzazioni di 4,8 miliardi (il 5,3 per cento), nel 2022 gli interventi per famiglie e imprese hanno mobilitato stanziamenti per 62,3 miliardi e riduzioni di precedenti autorizzazioni per 12,6 miliardi. Il contributo riferibile a tagli di spesa è così aumentato al 20,2 per cento.

La gestione di competenza (spesa finale)

Ai fini della gestione di competenza, l'esercizio 2022 si è mosso in un quadro di risorse impegnabili¹, in termini di spesa finale, complessivamente pari a 998 miliardi, valore sostanzialmente in linea con quello del 2021 (997,9 miliardi).

Tale aggregato è composto, per 883,3 miliardi, dagli stanziamenti di competenza e, per 114,8 miliardi, dalle risorse trasportate dal precedente esercizio attraverso i residui di stanziamento (in riduzione rispetto ai 126,1 miliardi del 2021); queste ultime sono prevalentemente concentrate nella spesa di parte capitale (102,7 miliardi) e, in particolar modo, nella categoria delle "Acquisizioni di attività finanziarie" (50,8 miliardi)² e in quella dei "Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche" (44,1 miliardi)³. Nell'articolazione interna della massa impegnabile si assiste ad un decremento di quella di parte corrente (-4 per cento), integralmente compensata dall'espansione di quella in conto capitale (+12 per cento).

A fronte di una sostanziale stabilità della massa impegnabile, gli impegni totali sono cresciuti del 2 per cento, passando da 823,8 a 837 miliardi. Ciò è la risultante della contrazione degli impegni totali di parte corrente (-3 per cento, -18,7 miliardi) più che compensata dall'incremento di quelli di parte capitale (+26 per cento, +31,9 miliardi).

Per effetto di tali risultati gestionali si registra un innalzamento di 1,3 punti percentuali della capacità di impegno totale rispetto alla massa impegnabile che, per il complesso della spesa finale, passa dall'82,6 all'83,9 per cento. L'evoluzione positiva investe sia la spesa corrente (dal

¹ Si fa riferimento al dato della massa impegnabile costituito dagli stanziamenti definitivi di competenza e dallo *stock* di residui iniziali di stanziamento.

² Si tratta in gran parte del Fondo apporti al patrimonio destinato di CDP S.p.a. (42 miliardi), del Fondo patrimonio PMI (3,5 miliardi), del Fondo per la costituzione della società di trasporto aereo (2,3 miliardi) e delle somme per i programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato (1,5 miliardi).

³ In prevalenza sono dovuti: al Fondo per lo sviluppo e la coesione (35,5 miliardi), al Fondo per gli investimenti dell'ANAS (3,9 miliardi) e alle somme per gli uffici della ricostruzione di L'Aquila (1 miliardi).

92,3 al 93,5 per cento), in particolare nella categoria delle altre uscite, sia – in misura nettamente più consistente - quella di parte capitale (dal 51,9 al 58 per cento), prevalentemente per le acquisizioni di attività finanziarie.

Scomponendo l'analisi degli impegni totali tra la gestione di competenza e quella relativa ai residui di stanziamento, emerge come nell'ambito della prima gli impegni siano saliti da 794,4 a 804,2 miliardi. Al loro interno si registra una riduzione degli impegni di parte corrente (da 685,5 a 674,9 miliardi), a fronte di un'espansione più intensa di quelli di parte capitale (da 108,9 a 129,2 miliardi). Nel primo aggregato, la contrazione è dovuta alle categorie dei trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (-10,9 miliardi)⁴ e a imprese (-15,1 miliardi)⁵, nonché per interessi passivi (-3,7 miliardi); i maggiori impegni di spesa in conto capitale riguardano in netta prevalenza i contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (24,1 miliardi)⁶ e, più limitatamente, gli investimenti fissi lordi (+1,1 miliardi) e le acquisizioni di attività finanziarie (+1,1 miliardo). Tali variazioni hanno più che compensato quelle di carattere negativo che invece hanno caratterizzato gli impegni di competenza nei contributi agli investimenti ad imprese (-1,5 miliardi)⁷ e negli altri trasferimenti in conto capitale (-4,6 miliardi)⁸.

I richiamati andamenti, alla luce dell'evoluzione stanziamenti definitivi, portano ad una sostanziale stabilità del tasso di attivazione delle risorse di competenza, pari al 91 per cento: al suo interno cresce di 1,2 punti percentuali il *ratio* di parte corrente (dal 93,1 al 94,3 per cento) e si riduce di 3,1 punti quello in conto capitale (dall'80,2 al 77,1 per cento).

Con riguardo alla gestione in conto residui, gli impegni sono cresciuti nel 2022 di circa 3,4 miliardi. La variazione positiva di quelli di parte capitale (+11,5 miliardi), in particolare legata alla categoria delle "Acquisizioni di attività finanziarie" (+12,2 miliardi)⁹, è stata parzialmente controbilanciata dalla contrazione di quelli di parte corrente (-8,2 miliardi), dovuta ai trasferimenti correnti ad imprese (-5,3 miliardi)¹⁰ e ad Amministrazioni pubbliche (-3,9 miliardi)¹¹, oltre che alle altre uscite (-1,8 miliardi)¹².

A fronte di un minore *stock* di residui di stanziamento iniziali, tra il 2022 e il 2021, la crescita dei relativi impegni porta ad un innalzamento del tasso di attivazione delle risorse, dal 23,4 al 28,6 per cento, concentrato nella spesa in conto capitale, dal 15,3 al 26,9 per cento, mentre quella di parte corrente fa segnare una riduzione importante, dal 63,6 al 43,3 per cento.

⁴ Si tratta in particolare delle minori risorse per la misura di riduzione della pressione fiscale attraverso il riconoscimento del trattamento integrativo (-8,2 miliardi), dell'eliminazione del Fondo per incentivare l'utilizzo dei pagamenti elettronici (-1,3 miliardi) e dei minori oneri per la cassa integrazione ordinaria (-1 miliardo).

⁵ La contrazione è dovuta alle minori somme destinate ai contributi a fondo perduto e ai ristori per fronteggiare l'emergenza sanitaria, solo parzialmente compensata dalle maggiori somme destinate a compensare gli effetti del rialzo dei prezzi energetici attraverso il riconoscimento di crediti d'imposta alle imprese.

⁶ Si tratta in dettaglio dei maggiori impegni di competenza sul Fondo di rotazione per l'attuazione del Fondo Next Generation EU (+17,5 miliardi), di quelli per somme da versare al conto corrente infruttifero aperto presso la tesoreria centrale dello stato denominato "Ministero del tesoro - Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali" (+1,8 miliardi) e di quelli sul Fondo per l'avvio delle opere indifferibili (+1,7 miliardi).

⁷ Si segnalano, in riduzione, gli impegni per le somme destinate al Fondo di garanzia PMI (-2,3 miliardi), quelli per i crediti d'imposta per beni strumentali Transizione 4.0 (-2 miliardi), le minori somme per la misura dell'Aiuto alla crescita (-2 miliardi), i minori contributi in conto impianti da corrispondere a Ferrovie dello Stato S.p.a. (-2 miliardi) e i minori impegni per la misura Nuova Sabatini (-0,9 miliardi). Tali variazioni negative hanno superato i maggiori impegni per i crediti d'imposta in favore delle imprese gasivore e non (+7,7 miliardi).

⁸ La riduzione è dovuta in particolare ai minori impegni di competenza sul Fondo per le emergenze nazionali (-3,1 miliardi), per i trasferimenti alla Presidenza del Consiglio per interventi a mitigazione del dissesto idraulico e idrogeologico (-0,9 miliardi), nonché di quelli sul Fondo IPCEI (-0,6 miliardi).

⁹ I maggiori impegni in conto residui riguardo gli apporti al fondo Patrimonio destinato di CDP S.p.a. (+10,1 miliardi), le somme per il rafforzamento patrimoniale delle società a controllo pubblico (+1,5 miliardi), il Fondo per la costituzione di una società di trasporto aereo (+0,6 miliardi) e il Fondo per il sostegno al *venture capital* (+0,4 miliardi).

¹⁰ Si tratta delle minori somme per le esigenze di ristoro a fondo perduto.

¹¹ La riduzione è dovuta ai minori impegni per trattamenti di cassa integrazione ordinaria e in deroga, nonché per quelli legati alle somme da erogare alle regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA.

¹² In sostanza sono i minori impegni sul Fondo per l'estensione delle misure di sostegno economico nelle aree del territorio nazionale caratterizzate da un più elevato rischio epidemiologico.

Gli impegni lordi di spesa finale (dati dalla somma tra quelli di competenza e i residui di stanziamento formati nell'esercizio) raggiungono nel 2022 il livello di 841,3 miliardi, in aumento rispetto al dato del 2021 (823,2 miliardi), riflettendo, oltre all'aumento degli impegni di competenza (+9,8 miliardi), anche quello dei nuovi residui di stanziamento dell'esercizio (+8,2 miliardi).

Nelle successive tavole si offre una ricostruzione, per categoria economica, delle risorse disponibili in competenza nel 2022, in termini di massa impegnabile e della relativa derivazione dai nuovi stanziamenti e dai residui di stanziamento degli anni pregressi, nonché di quelle effettivamente impegnate, in conto competenza e in conto residui, tenendo altresì in considerazione i residui di stanziamento formati nell'anno. Vengono altresì riepilogati, sempre per categoria economica della spesa, i principali indicatori di capacità di traduzione della massa impegnabile in effettive assunzioni di impegni, in competenza e in conto residui.

TAVOLA 7

(in milioni)

Categorie economiche	Stanziamenti definitivi di competenza		Residui iniziali di stanziamento		Massa Impegnabile		Impegni totali	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	103.928,7	108.373,6	3.518,0	6.671,7	107.446,7	115.045,3	98.177,8	106.110,9
Consumi intermedi	16.965,7	15.431,8	287,9	206,9	17.253,6	15.638,7	15.112,0	14.352,9
Imposte pagate sulla produzione	5.594,0	5.944,6	8,7	4,4	5.602,8	5.948,9	5.445,3	5.761,7
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	356.909,9	360.539,7	9.359,8	4.879,4	366.269,7	365.419,1	341.926,5	346.548,5
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	23.989,7	12.461,7	83,6	13,1	24.073,2	12.474,8	22.787,7	11.853,6
Trasferimenti correnti a imprese	38.936,9	23.916,9	5.750,7	205,7	44.687,6	24.122,5	43.668,6	23.288,0
Trasferimenti correnti a estero	2.081,7	1.672,6	35,0	17,6	2.116,7	1.690,3	1.943,0	1.595,2
Risorse proprie unione europea	20.870,0	23.170,0	0,0	0,0	20.870,0	23.170,0	20.869,0	20.946,2
Interessi passivi e redditi da capitale	78.161,4	73.686,6	0,0	0,0	78.161,4	73.686,6	68.522,6	64.766,3
Poste correttive e compensative	78.959,8	82.945,4	0,0	0,0	78.959,8	82.945,4	77.446,0	79.866,0
Ammortamenti	1.175,3	1.199,1	0,0	0,0	1.175,3	1.199,1	451,3	475,1
Altre uscite correnti	8.438,6	6.283,7	2.044,3	129,4	10.482,9	6.413,1	2.547,7	4.630,6
Spesa corrente	736.011,6	715.625,5	21.088,1	12.128,3	757.099,7	727.753,8	698.897,5	680.195,0
Spesa corrente primaria	657.850,2	641.938,9	21.088,1	12.128,3	678.938,3	654.067,2	630.374,9	615.428,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	9.831,8	11.677,3	3.023,3	3.019,0	12.855,0	14.696,4	8.302,3	9.165,2
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	69.240,3	99.173,7	38.091,6	44.075,3	107.331,9	143.249,0	61.974,1	86.587,8
Contributi agli investimenti ad imprese	36.937,4	35.628,0	3.649,7	3.411,2	40.587,1	39.039,2	34.575,8	33.224,3
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	547,4	713,3	172,0	120,3	719,4	833,7	558,1	628,6
Contributi agli investimenti a estero	590,2	613,4	57,5	5,3	647,6	618,6	629,3	553,1
Altri trasferimenti in conto capitale	10.596,1	8.135,8	2.919,8	1.303,8	13.515,9	9.439,6	10.414,6	4.924,9
Acquisizioni di attività finanziarie	8.048,1	11.755,5	57.136,2	50.773,4	65.184,3	62.528,9	8.487,8	21.766,9
Spesa in conto capitale	135.791,3	167.697,1	105.050,0	102.708,3	240.841,3	270.405,4	124.941,9	156.850,8
Spesa finale	871.802,9	883.322,6	126.138,1	114.836,6	997.941,0	998.159,2	823.839,4	837.045,8
Spesa finale primaria	793.641,5	809.636,0	126.138,1	114.836,6	919.779,6	924.472,6	755.316,8	772.279,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 8

(in milioni)

categorie economiche	impegni lordi*		impegni totali		di cui impegni competenza		di cui impegni sui residui	
	2021	2022	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Redditi da lavoro dipendente	101.609,5	104.935,2	98.177,8	106.110,9	97.336,4	102.253,2	841,4	3.857,7
Consumi intermedi	15.100,7	14.293,9	15.112,0	14.352,9	14.893,1	14.228,4	218,9	124,5
Imposte pagate sulla produzione	5.443,1	5.765,0	5.445,3	5.761,7	5.438,6	5.759,0	6,7	2,7
Trasferimenti correnti ad AAPP	340.092,4	348.052,6	341.926,5	346.548,5	336.961,1	345.530,9	4.965,5	1.017,5
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	22.729,8	11.898,7	22.787,7	11.853,6	22.705,3	11.842,8	82,3	10,8
Trasferimenti correnti a imprese	38.381,1	23.677,9	43.668,6	23.288,0	38.175,4	23.085,6	5.493,2	202,4
Trasferimenti correnti a estero	1.936,2	1.567,6	1.943,0	1.595,2	1.918,6	1.561,9	24,4	33,4
Risorse proprie unione europea	20.869,0	20.946,2	20.869,0	20.946,2	20.869,0	20.946,2	0,0	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	68.522,6	64.766,3	68.522,6	64.766,3	68.522,6	64.766,3	0,0	0,0
Poste correttive e compensative	77.446,0	79.866,0	77.446,0	79.866,0	77.446,0	79.866,0	0,0	0,0
Ammortamenti	451,3	475,1	451,3	475,1	451,3	475,1	0,0	0,0
Altre uscite correnti	888,7	4.753,2	2.547,7	4.630,6	773,2	4.628,3	1.774,5	2,3
Spesa corrente primaria	624.947,9	616.231,3	630.374,9	615.428,7	616.967,9	610.177,3	13.407,0	5.251,3
Spesa corrente	693.470,5	680.997,6	698.897,5	680.195,0	685.490,5	674.943,6	13.407,0	5.251,3
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	8.656,3	10.413,5	8.302,3	9.165,2	6.684,8	7.832,5	1.617,4	1.332,7
Contributi agli investimenti ad AAPP	68.548,2	98.602,1	61.974,1	86.587,8	54.672,1	78.813,9	7.302,0	7.773,9
Contributi agli investimenti ad imprese	35.125,8	34.504,6	34.575,8	33.224,3	32.572,0	31.119,1	2.003,9	2.105,2
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	534,4	709,4	558,1	628,6	452,9	598,3	105,2	30,3
Contributi agli investimenti a estero	578,7	604,8	629,3	553,1	576,0	552,9	53,3	0,3
Altri trasferimenti in conto capitale	9.896,9	6.543,6	10.414,6	4.924,9	8.901,3	4.271,4	1.513,3	653,5
Acquisizioni di attività finanziarie	6.444,6	8.950,1	8.487,8	21.766,9	5.009,6	6.074,8	3.478,1	15.692,1
Spesa c/capitale	129.784,9	160.328,1	124.941,9	156.850,8	108.868,7	129.262,9	16.073,2	27.587,9
Spesa finale primaria	754.732,8	776.559,4	755.316,8	772.279,5	725.836,6	739.440,3	29.480,2	32.839,2
Spesa finale	823.255,4	841.325,7	823.839,4	837.045,8	794.359,2	804.206,6	29.480,2	32.839,2
Rimborso passività finanziarie	236.729,5	261.814,3	237.234,5	261.129,3	236.595,6	260.985,4	638,9	143,8
Spesa complessiva	1.059.984,9	1.103.140,0	1.061.073,9	1.098.175,1	1.030.954,9	1.065.192,0	30.119,0	32.983,1

* comprensivi dei residui di stanziamento di nuova formazione.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 9

(in percentuale)

categorie economiche	Imp tot/Massa imp		Imp comp/stanz. def		Imp res./res. iniz. F	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	91,4	92,2	93,7	94,4	23,9	57,8
Consumi intermedi	87,6	91,8	87,8	92,2	76,0	60,2
Imposte pagate sulla produzione	97,2	96,9	97,2	96,9	77,1	62,5
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	93,4	94,8	94,4	95,8	53,1	20,9
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	94,7	95,0	94,6	95,0	98,5	82,3
Trasferimenti correnti a imprese	97,7	96,5	98,0	96,5	95,5	98,4
Trasferimenti correnti a estero	91,8	94,4	92,2	93,4	69,6	189,2
Risorse proprie unione europea	100,0	90,4	100,0	90,4		
Interessi passivi e redditi da capitale	87,7	87,9	87,7	87,9		
Poste correttive e compensative	98,1	96,3	98,1	96,3		
Ammortamenti	38,4	39,6	38,4	39,6		
Altre uscite correnti	24,3	72,2	9,2	73,7	86,8	1,8
Spesa corrente primaria	92,8	94,1	93,8	95,1	63,6	43,3
Spesa corrente	92,3	93,5	93,1	94,3	63,6	43,3
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	64,6	62,4	68,0	67,1	53,5	44,1
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	57,7	60,4	79,0	79,5	19,2	17,6
Contributi agli investimenti ad imprese	85,2	85,1	88,2	87,3	54,9	61,7
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	77,6	75,4	82,7	83,9	61,1	25,2
Contributi agli investimenti a estero	97,2	89,4	97,6	90,1	92,8	4,8
Altri trasferimenti in conto capitale	77,1	52,2	84,0	52,5	51,8	50,1
Acquisizioni di attività finanziarie	13,0	34,8	62,2	51,7	6,1	30,9
Spesa c/capitale	51,9	58,0	80,2	77,1	15,3	26,9
Spesa finale primaria	82,1	83,5	91,5	91,3	23,4	28,6
Spesa finale	82,6	83,9	91,1	91,0	23,4	28,6
Rimborso passività finanziarie	83,1	95,7	83,0	95,7	92,6	77,9
Spesa complessiva	82,7	86,4	89,1	92,2	23,7	28,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al fine di fornire una disamina completa della gestione di competenza, alcune ulteriori considerazioni devono essere riservate alla rilevazione degli impegni in base al criterio dell'esigibilità (c.d. impegno ad esigibilità - IPE), ossia con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni divengono esigibili, nel rispetto delle disponibilità finanziarie, in termini di competenza e cassa, secondo quanto previsto dall'art. 34 della legge n. 196/2009. L'applicazione del criterio in discorso comporta che una quota dell'ammontare degli impegni di competenza del 2022 sopra richiamati (804,2 miliardi in termini di spesa finale e 1.065,2 in termini di spesa complessiva) si riferisca ad obbligazioni già assunte nei precedenti esercizi 2019-2021; in termini di spesa complessiva, trattasi di somme per un controvalore di circa 328,8 miliardi, pari al 31 per cento degli impegni di competenza dell'anno. La quasi integralità (poco meno del 96 per cento) di questi impegni, esigibili nel 2022 a fronte di obbligazioni assunte in precedenti annualità, deriva dalle operazioni di gestione del debito: quasi il 78 per cento del totale si riferisce alla categoria di spesa 61 "Rimborso di passività finanziarie" (circa 255,7 miliardi), il restante 18 per cento alla spesa per interessi passivi (59,7 miliardi). Per entrambe le categorie di spesa, gli impegni già assunti e imputati al 2022 assorbono quasi integralmente il dato della competenza. Nel caso del rimborso di passività finanziarie, l'incidenza di tali impegni sul totale di quelli di competenza raggiunge il 98 per cento; per gli interessi passivi l'incidenza scende, ma si mantiene superiore al 92 per cento. Si tratta, infatti, di tipologie di oneri sorretti da contratti pluriennali di debito che consentono di inquadrare in un'ottica di lungo termine la spesa in scadenza di anno in anno.

Al netto delle due categorie legate alla gestione del debito, ossia in termini di spesa finale primaria, gli impegni ad esigibilità del 2022 derivanti da precedenti esercizi scendono a 13,4 miliardi, con un'incidenza dell'1,8 per cento sul totale degli impegni di competenza. Tali poste sono concentrate nella spesa in conto capitale (9,6 miliardi, 71,5 per cento del totale) e, in particolare, nelle categorie dei contributi ad investimenti ad Amministrazioni pubbliche (4,3 miliardi, 32,1 per cento del totale)¹³ e ad imprese (1,8 miliardi, 13,7 per cento del totale)¹⁴, nonché in quella degli investimenti fissi (2,8 miliardi, 21 per cento del totale), per i quali rivestono un peso percentuale importante rispetto al dato complessivo di competenza (37,6 per cento). Alla spesa corrente si riferisce il restante 28,5 per cento degli impegni ad esigibilità 2022 provenienti da precedenti esercizi, pari a complessivi 3,8 miliardi. Essi fanno prevalentemente riferimento ai consumi intermedi (2 miliardi, circa il 15 per cento del totale)¹⁵, con un'incidenza sugli impegni di competenza della categoria del 14,4 per cento.

Nel regime contabile dell'impegno ad esigibilità va, altresì, considerato che una parte delle obbligazioni passive maturate nel 2022, ma esigibili in anni successivi, non sono ricomprese nell'aggregato degli impegni di competenza dell'anno. L'ammontare degli impegni ad esigibilità futura assunti nel 2022 è pari a 44,3 miliardi in termini di spesa complessiva; la quota principale dell'aggregato è rappresentata dalla spesa di parte capitale (38,5 miliardi, poco meno dell'87 per cento). Più in dettaglio il 45,6 per cento (circa 20,2 miliardi) è ascrivibile ai contributi agli investimenti ad imprese e, in particolare, alle somme da destinare al fondo di garanzia PMI (14,3 miliardi), ai contratti di sviluppo nel settore industriale (3 miliardi), alla Nuova Sabatini (1,1 miliardi), al programma POLIS (671 milioni), agli interventi di sviluppo e acquisto delle unità navali FREMM (649 milioni). Un'ulteriore quota del 26 per cento di tali impegni (11,5 miliardi)

¹³ Tali poste sono ripartite in un numero ampio di capitoli di spesa; le voci principali sono costituite dal fondo per le infrastrutture portuali (780,8 milioni), da quello per la messa in sicurezza di ponti e viadotti (450 milioni), dai contributi per la realizzazione di interventi sul sistema ferroviario (412 milioni), dal fondo per l'acquisto di mezzi per il trasporto pubblico locale (401,2 milioni), dai fondi per le regioni a statuto ordinario per la messa in sicurezza degli edifici (385 milioni), dai programmi di manutenzione straordinaria della rete viaria di città metropolitane e province (306 milioni).

¹⁴ Anche in questo caso gli impegni derivano da molte voci di spesa, tra le quali rilevano, per dimensioni del fenomeno: le somme da destinare al fondo di garanzia PMI (725 milioni), gli interventi per l'acquisizione di unità navali FREMM (285,8 milioni), nonché gli interventi per lo sviluppo delle attività industriali ad alta tecnologia dei settori aeronautico e aerospazio in ambito difesa e sicurezza nazionale (217,2 milioni).

¹⁵ L'importo è polverizzato in un numero elevatissimo di capitoli: per rilevanza finanziaria va menzionato quello delle provvigioni per il collocamento dei prestiti emessi dallo stato sul mercato interno e compenso per la Banca d'Italia per le connesse attività nonché commissioni per la gestione dei buoni postali fruttiferi (388,5 milioni).

deriva dai contributi ad investimenti ad Amministrazioni pubbliche, in ragione degli interventi nel settore del trasporto rapido di massa (5,9 miliardi), del fondo unico per l'edilizia scolastica (1,4 miliardi), del programma "ospedale sicuro e sostenibile" all'interno del fondo complementare (810 milioni), nonché del fondo per l'acquisto di mezzi per il trasporto pubblico locale (568,5 milioni) e del piano straordinario invasi (533 milioni). Agli investimenti fissi si riferisce il 13,2 per cento degli impegni ad esigibilità futura, per circa 5,8 miliardi.

Nell'ambito della spesa corrente, gli impegni in commento ammontano a 5,3 miliardi, concentrati nei consumi intermedi (1,9 miliardi) e nei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (1,9 miliardi), sostanzialmente legati al Fondo per le non sufficienze.

Oltre il 71 per cento degli impegni ad esigibilità futura assunti nel 2022 trova imputazione nel successivo triennio 2023-2025; più in dettaglio: il 29 per cento degli impegni vede la propria esigibilità nel 2023 (12,7 miliardi), il 25 per cento nel 2024 (11 miliardi) e il 17 per cento nel 2025 (7,8 miliardi).

Tali impegni ad esigibilità futura si inseriscono in un quadro di risorse già imputate al triennio 2023-2025 pari a complessivi 908,1 miliardi, di cui 334,9 miliardi nel 2023, 315,4 nel 2024 e 257,7 nel 2025. Come già ricordato, si tratta, per oltre il 93 per cento, di risorse vincolate alla gestione del debito, nella forma del rimborso di passività finanziarie o di interessi passivi. L'incidenza dei nuovi impegni ad esigibilità futura assunti nel 2022 è pari al 4 per cento nel 2023 e 2024, scendendo al 3 per cento nel 2025. L'incidenza è particolarmente elevata nella spesa di parte capitale: 55 per cento nel 2023, 58 per cento nel 2024 e 62 per cento nel 2025.

TAVOLA 10

(in milioni)

categorie economiche	Impegni competenza (A)	IPE prov es precedenti* (B)	% comp Ipe eserc prec.	% comp Ipe eserc. prec. Su spesa fin. Prim.	IPE eserc. prec su impegni comp (B)/(A)%
Redditi da lavoro dipendente	102.253	192	0,1	1,4	0,2
Consumi intermedi	14.228	2.016	0,6	15,0	14,4
Imposte pagate sulla produzione	5.759	0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	345.531	250	0,1	1,9	0,1
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	11.843	649	0,2	4,8	5,5
Trasferimenti correnti a imprese	23.086	714	0,2	5,3	3,1
Trasferimenti correnti a estero	1.562	9	0,0	0,1	0,6
Risorse proprie unione europea	20.946	0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	64.766	59.709	18,2		92,2
Poste correttive e compensative	79.866	0	0,0	0,0	0,0
Ammortamenti	475	0	0,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	4.628	0	0,0	0,0	0,0
Spesa corrente	674.944	63.540	19,3		9,4
Spesa corrente primaria	610.177	3.831	1,2	28,5	0,6
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.832	2.829	0,9	21,0	37,6
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	78.814	4.321	1,3	32,2	5,6
Contributi agli investimenti ad imprese	31.119	1.847	0,6	13,7	6,1
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	598	0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti a estero	553	87	0,0	0,6	17,9
Altri trasferimenti in conto capitale	4.271	41	0,0	0,3	1,1
Acquisizioni di attività finanziarie	6.075	485	0,1	3,6	8,0
Spesa c/capitale	129.263	9.610	2,9	71,5	7,6
Spesa finale primaria	739.440	13.441	4,1	100,0	1,8
Spesa finale	804.207	73.150	22,2		9,1
Rimborso passività finanziarie	260.985	255.662	77,8		98,0
Spesa complessiva	1.065.192	328.813	100,0		31,0

* Si intende la quota di impegni assunti nel 2019-2021 e imputati all'esercizio in base all'esigibilità.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 11

(in milioni)

categorie economiche	IPE con esigibilità da 2023*	di cui IPE al 2023	di cui IPE al 2024	di cui IPE al 2025	Totale Ipe 2023**	Totale Ipe 2024**	Totale Ipe 2025**
redditi da lavoro dipendente	269	218	50	1	290	62	2
consumi intermedi	1.868	1.121	361	182	1.958	861	467
imposte pagate sulla produzione	0	0	0	0	0	0	0
trasferimenti correnti ad AAPP	1.902	963	935	3	1.036	961	47
trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	185	153	31	0	182	31	0
trasferimenti correnti a imprese	727	126	69	65	822	763	493
trasferimenti correnti a estero	5	2	3	0	8	5	0
risorse proprie unione europea	0	0	0	0	0	0	0
interessi passivi e redditi da capitale	306	19	19	18	49.242	43.459	38.884
poste correttive e compensative	0	0	0	0	0	0	0
ammortamenti	0	0	0	0	0	0	0
altre uscite correnti	9	8	1	0	8	1	0
spesa corrente	5.272	2.611	1.468	269	53.546	46.144	39.893
spesa corrente primaria	4.966	2.592	1.449	251	4.304	2.685	1.009
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.857	2.449	1.679	810	4.582	2.859	1.610
contributi agli investimenti ad AAPP	11.538	1.943	1.907	1.464	5.940	5.382	3.659
contributi agli investimenti ad imprese	20.209	5.542	5.761	5.116	7.113	7.620	6.188
contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	0	0	0	0	0	0	0
contributi agli investimenti a estero	0	0	0	0	1	6	2
altri trasferimenti in conto capitale	7	7	0	0	50	23	22
acquisizioni di attività finanziarie	879	174	215	115	784	705	559
spesa c/capitale	38.490	10.115	9.562	7.505	18.471	16.594	12.040
spesa finale primaria	43.456	12.707	11.011	7.756	22.775	19.279	13.049
spesa finale	43.762	12.726	11.030	7.774	72.017	62.739	51.934
rimborso passività finanziarie	540	12	13	13	262.911	252.702	205.775
spesa complessiva	44.302	12.739	11.042	7.788	334.928	315.440	257.708

* Si intendono tutti gli impegni di spesa assunti nel 2022 ed imputati ad esercizi successivi a partire dal 2023, in base al criterio dell'esigibilità.

** Si intende il complesso di impegni esigibili in ciascuno degli anni del triennio 2023-2025 assunti in esercizi antecedenti a tali anni.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

La gestione di cassa

I pagamenti (totali) si confermano anche nel 2022 in crescita, ma a tassi inferiori all'anno precedente. Il dato complessivo si attesta a 1.081 miliardi (+3,2 per cento). Aumentano sia i pagamenti sulla competenza (+3 per cento), sia quelli sui residui (+7,5 per cento): si tratta rispettivamente di 1.032 milioni e di 50 miliardi

TAVOLA 12

(in milioni)

Voci di bilancio	Pagamenti totali			Pagamenti di competenza			Pagamenti sui residui		
	2021	2022	var %	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %
Spesa corrente	692.062,5	671.299,8	-3,0	666.095,0	653.581,1	-1,9	25.967,6	17.718,7	-31,8
Interessi	68.531,1	64.767,2	-5,5	68.515,0	64.765,9	-5,5	16,1	1,3	-92,0
Spesa corrente primaria	623.531,4	606.532,6	-2,7	597.580,0	588.815,2	-1,5	25.951,4	17.717,4	-31,7
Spesa c/capitale	118.907,9	148.986,9	25,3	99.072,1	116.996,3	18,1	19.835,8	31.990,5	61,3
Spesa finale	810.970,4	820.286,6	1,1	765.167,1	770.577,4	0,7	45.803,3	49.709,2	8,5
Spesa finale primaria	742.439,3	755.519,4	1,8	696.652,1	705.811,5	1,3	45.787,2	49.707,9	8,6
Rimborso di prestiti	237.235,6	261.129,4	10,1	236.595,6	260.985,4	10,3	640,0	144,0	-77,5
Spesa complessiva	1.048.206,0	1.081.416,0	3,2	1.001.762,7	1.031.562,8	3,0	46.443,3	49.853,2	7,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Più limitato l'andamento se si guarda alla spesa finale: i pagamenti in conto competenza aumentano dello 0,7 per cento, quelli totali dell'1,1 per cento. Solo di poco superiore quelli della spesa primaria (rispettivamente 1,3 e 1,8 per cento). Un risultato frutto di andamenti diversi tra spesa corrente primaria in flessione, dell'1,5 e del 2,7 per cento in termini di competenza e totale, e spesa in conto capitale in crescita, rispettivamente, del 18,1 e del 25,3 per cento.

Al netto di quanto destinato alla contabilità speciale per la gestione del Piano (capitolo 8003), l'andamento delle uscite in conto capitale risulta in termini totali più contenuto ma ancora di rilievo (+14,6 per cento), mentre quelle di competenza conoscono una variazione solo limitata (+0,6 per cento). Il risultato dell'anno è quindi strettamente legato alla gestione dei residui.

L'esame dei risultati per categorie economiche offre elementi ulteriori.

TAVOLA 13

(in milioni)

Categorie economiche	Pagamenti totali			di cui competenza			di cui residui		
	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %
Redditi da lavoro dipendente	98.187,5	106.059,3	8,0	97.211,3	102.147,8	5,1	976,3	3.911,6	300,7
Consumi intermedi	14.714,6	14.036,8	-4,6	13.536,0	12.835,9	-5,2	1.178,6	1.200,8	1,9
Imposte pagate sulla produzione	5.449,3	5.762,4	5,7	5.437,9	5.759,2	5,9	11,4	3,1	-72,4
Trasferimenti correnti ad AAPP	336.593,8	338.007,9	0,4	322.485,3	328.093,5	1,7	14.108,5	9.914,4	-29,7
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	22.561,1	11.345,5	-49,7	20.871,4	10.214,5	-51,1	1.689,7	1.131,0	-33,1
Trasferimenti correnti a imprese	43.405,7	23.329,4	-46,3	37.294,2	22.323,9	-40,1	6.111,5	1.005,5	-83,5
Trasferimenti correnti a estero	1.934,6	1.582,9	-18,2	1.908,4	1.542,0	-19,2	26,3	40,9	55,7
Risorse proprie unione europea	20.869,0	20.946,2	0,4	20.869,0	20.946,2	0,4	0,0	0,0	nc
Interessi passivi e redditi da capitale	68.531,1	64.767,2	-5,5	68.515,0	64.765,9	-5,5	16,1	1,3	-92,0
Poste correttive e compensative	77.112,8	80.216,0	4,0	77.099,5	79.863,2	3,6	13,3	352,8	2.549,4
Ammortamenti	451,3	475,1	5,3	451,3	475,1	5,3	0,0	0,0	nc
Altre uscite correnti	2.251,8	4.771,3	111,9	415,9	4.614,0	1.009,3	1.835,8	157,3	-91,4
Spesa corrente	692.062,5	671.299,8	-3,0	666.095,0	653.581,1	-1,9	25.967,6	17.718,7	-31,8
Spesa corrente primaria	623.531,4	606.532,6	-2,7	597.580,0	588.815,2	-1,5	25.951,4	17.717,4	-31,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.934,8	8.471,2	6,8	5.708,1	6.537,6	14,5	2.226,7	1.933,6	-13,2
Contributi agli investimenti ad AAPP	55.958,0	81.064,8	44,9	47.947,8	70.472,7	47,0	8.010,2	10.592,1	32,2
Contributi agli investimenti ad imprese	34.887,8	31.426,9	-9,9	31.523,0	29.021,4	-7,9	3.364,8	2.405,6	-28,5
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	541,0	623,6	15,3	441,0	596,8	35,3	100,0	26,7	-73,3
Contributi agli investimenti a estero	681,5	505,3	-25,9	506,5	484,8	-4,3	175,1	20,6	-88,2
Altri trasferimenti in conto capitale	10.276,3	5.033,1	-51,0	7.936,0	3.808,2	-52,0	2.340,3	1.224,9	-47,7
Acquisizioni di attività finanziarie	8.628,4	21.861,9	153,4	5.009,6	6.074,8	21,3	3.618,8	15.787,1	336,2
Spesa in conto capitale	118.907,9	148.986,9	25,3	99.072,1	116.996,3	18,1	19.835,8	31.990,5	61,3
Spesa finale	810.970,4	820.286,6	1,1	765.167,1	770.577,4	0,7	45.803,3	49.709,2	8,5
Spesa finale primaria	742.439,3	755.519,4	1,8	696.652,1	705.811,5	1,3	45.787,2	49.707,9	8,6
Rimborso passività finanziarie	237.235,6	261.129,4	10,1	236.595,6	260.985,4	10,3	640,0	144,0	-77,5
Spesa complessiva	1.048.206,0	1.081.416,0	3,2	1.001.762,7	1.031.562,8	3,0	46.443,3	49.853,2	7,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il buon andamento dei pagamenti totali è riconducibile prevalentemente a due categorie economiche: i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (+32,6 per cento) e le acquisizioni di attività finanziarie, in crescita di oltre 13,2 miliardi a valere soprattutto sui residui.

Nel primo caso l'aumento di 7,5 miliardi è dovuto per 1,7 miliardi a versamenti al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie e per 1,7 al Fondo opere indifferibili. Egualmente a fondi sono destinati ulteriori 2 miliardi: si tratta del Fondo di sviluppo e coesione (+1,8 miliardi) e delle somme per la agenzia della coesione per il Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione. Più diffusa la restante quota: in prevalenza si tratta di interventi per il territorio affidati ad Amministrazioni locali (rigenerazione urbana, efficientamento energetico, per la messa in sicurezza dei porti, per la manutenzione della rete viaria) e per il sistema dei trasporti.

Rimane tuttavia ancora molto basso, nonostante l'incremento, il rapporto tra pagamenti e massa spendibile (38 per cento contro il 35 del 2021), soprattutto per la cronica difficoltà che registra il funzionamento del Fondo sviluppo e coesione con rapporti tra pagamenti totali e massa spendibile di poco superiori al 10 per cento.

Per quanto riguarda l'acquisizione di attività finanziarie, i maggiori pagamenti in conto residui riguardano quelli del Fondo patrimonio destinato a Cassa depositi e prestiti (+10 miliardi), quelli a GSE per l'acquisto di gas ai fini dello stoccaggio (4 miliardi), nonché quelli per la costituzione della nuova compagnia aerea ITA (con esborsi superiori di 625 milioni rispetto al 2021). Subiscono un più limitato aumento anche gli investimenti (+536 milioni): un incremento a sintesi di aumenti e riduzioni su diverse poste, che trovano una variazione di maggior rilievo negli acquisti di impianti e sistemi per la difesa (+460 milioni).

Presentano riduzioni di rilievo invece sia i contributi alle imprese che gli altri trasferimenti in conto capitale. Per i primi, i pagamenti totali flettono di 3,5 miliardi, da 34,9 a 31,4 miliardi, tra il 2021 e il 22. Si tratta di una variazione che è a saldo di variazioni ben più rilevanti. Sono pari a 7,8 miliardi le somme accreditate alla contabilità speciale 1778 a reintegro dei minori versamenti per i crediti di imposta fruiti dalle imprese per l'acquisto gas. A tale variazione si aggiungono incrementi di minore importo riguardanti i conferimenti al Fondo di garanzia dello Stato (+60 milioni), per l'accesso al credito delle imprese agricole (230 milioni), per il Programma sicuro, verde e sociale (+200 milioni), per la messa in sicurezza di strade (+185 milioni), per il Programma *polis* che fa parte del Complementare (+125 milioni) e per gli indennizzi in favore di operatori di rete (240 milioni). Aumenti più che compensati dalla flessione del complesso degli interventi per la competitività e sviluppo delle imprese (-6,8 miliardi) e dal calo dei contributi in conto impianti da corrispondere alle Ferrovie dello Stato (-3,3 miliardi).

Sul fronte della spesa corrente primaria, i pagamenti totali si riducono di 17 miliardi. Si tratta del risultato di una flessione di oltre 11 miliardi dei trasferimenti alle famiglie e di 20 di quelli alle imprese, compensati dalla crescita degli esborsi per il personale di oltre 8 miliardi. Il calo dei trasferimenti alle famiglie è principalmente dovuto alla flessione degli oneri per i trattamenti di CIG ordinaria da corrispondere per l'emergenza Covid ai lavoratori che percepiscono assegni di solidarietà. Ad esse si aggiungono il venir meno dei ristori per attività museale, per il mondo dello spettacolo (circa 220 milioni), per minori incentivi per i pagamenti elettronici (-1,2 miliardi) e, soprattutto, per il venir meno del riversamento alle entrate dell'ex bonus 80 euro ricompreso dalla legge di bilancio 2022 nella riforma Irpef (-8,8 miliardi).

Anche nel caso dei trasferimenti correnti alle imprese il risultato nasconde andamenti differenziati: il calo è infatti il risultato del venir meno dei contributi a fondo perduto previsti come aiuto per la crisi sanitaria (-24 miliardi), per le compensazioni operate a fronte delle riduzioni dei canoni di locazione degli immobili ad uso non abitativo (-2,5 miliardi) e per le minori perdite di gettito da compensare per le operazioni di riallineamento delle poste patrimoniali delle aziende (-1,5 miliardi). Tali riduzioni sono solo in parte compensate da maggiori esborsi principalmente dovuti al reintegro dei minori versamenti delle imprese per i crediti di imposta previsti a fronte delle maggiori spese sostenute per la componente energetica (+11,2 miliardi) e dalle misure di sostegno del settore agricolo per il caro carburanti (+0,5 miliardi).

TAVOLA 14
(in milioni)

Categorie economiche	%pag tot/massa spend		%pag comp/imp comp		%pag res/res def ini	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	91,2	92,1	99,9	99,9	26,2	57,2
Consumi intermedi	77,6	80,3	90,9	90,2	58,9	58,8
Imposte pagate sulla produzione	97,2	96,8	100,0	100,0	81,6	55,4
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	84,6	85,7	95,7	95,0	34,6	29,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	81,8	76,8	91,9	86,3	47,1	48,9
Trasferimenti correnti a imprese	94,8	92,0	97,7	96,7	89,0	69,7
Trasferimenti correnti a estero	90,3	91,9	99,5	98,7	43,6	82,0
Risorse proprie unione europea	100,0	90,4	100,0	100,0	0,0	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	87,7	87,9	100,0	100,0	96,3	15,8
Poste correttive e compensative	97,5	96,3	99,6	100,0	11,6	97,7
Ammortamenti	38,4	39,6	100,0	100,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	21,7	70,3	53,8	99,7	93,6	31,1
Spesa corrente	87,0	88,0	97,2	96,8	43,9	37,4
Spesa corrente primaria	87,0	88,0	96,9	96,5	43,9	37,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	49,1	46,7	85,4	83,5	35,2	29,9
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	45,3	49,0	87,7	89,4	14,8	16,0
Contributi agli investimenti ad imprese	79,2	74,1	96,8	93,3	47,2	35,3
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	74,9	73,0	97,4	99,8	57,1	19,0
Contributi agli investimenti a estero	82,7	68,0	87,9	87,7	74,9	15,9
Altri trasferimenti in conto capitale	63,1	40,5	89,2	89,2	41,1	28,6
Acquisizioni di attività finanziarie	12,1	31,9	100,0	100,0	5,7	27,8
Spesa in conto capitale	43,6	48,3	91,0	90,5	14,5	22,7
Spesa finale	75,9	76,6	96,3	95,8	23,3	26,4
Spesa finale primaria	75,0	75,7	96,0	95,5	23,3	26,4
Rimborso passività finanziarie	83,0	95,7	100,0	100,0	89,6	69,1
Spesa complessiva	77,4	80,5	97,2	96,8	23,6	26,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati sulla gestione di cassa mettono in luce una seppur limitato miglioramento della capacità di finalizzazione della spesa, calcolata come rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile: in termini di spesa finale l'indicatore passa dal 75,9 al 76,6 per cento. Più netto l'aumento dell'indicatore relativo alla spesa in conto capitale (dal 43,6 al 48,3 per cento; +4,7 punti), mentre più contenuta la variazione positiva della spesa corrente (+10 *basis point*).

Più in dettaglio, tuttavia, guardando alla spesa finale si rileva come tale andamento sia la risultate di un peggioramento di mezzo punto dei pagamenti di competenza rispetto ai relativi impegni, con un *ratio* che scende dal 96,3 al 95,8 per cento, controbilanciato da un miglioramento della capacità di pagamento in conto residui, in aumento di oltre 3 punti percentuali (dal 23,3 al 26,4 per cento), a causa del dato della spesa in conto capitale e, più in particolare, di quella per acquisizioni di attività finanziarie.

L'andamento della gestione di cassa anche nel 2022 è influenzato, in senso positivo, dalla spesa legata alle emergenze. Infatti, l'indicatore della capacità complessiva di pagamento, misurato sui soli capitoli di spesa incisi dai provvedimenti emergenziali, si attesta su un valore superiore a quello delle restanti voci di bilancio (i pagamenti su massa spendibile per spesa primaria sono pari all'88 per cento a fronte del 75,7 per cento). La maggiore rapidità nella finalizzazione della spesa per i regimi d'aiuto trova conferma, invece, solo per la spesa in conto capitale e non per la spesa corrente primaria. Nel primo caso, la capacità di pagamento degli impegni è pari al 95,3 per cento (a fronte del 90,5 per cento del complesso della spesa). Nel caso della spesa corrente primaria a fronte di un dato complessivo di 96,5 per cento, quello dei capitoli interessati da interventi nell'anno raggiunge solo il 94,1 per cento.

TAVOLA 15

ANDAMENTO DELLA GESTIONE DI CASSA – SPESA LEGATA ALLE EMERGENZE

(in milioni)

Categorie economiche	Massa spendibile	Pagamenti totali	Impegni competenza	Pagamenti competenza	Residui definitivi iniziali	Pagamenti sui residui	%pag comp/imp comp	%pag res/res def ini	%pag tot/massa spend
Redditi da lavoro dipendente	18.134	16.966	16.646	16.646	326	320	100,0	98,2	93,6
Consumi intermedi	1.251	1.123	1.116	1.053	108	70	94,4	65,0	89,8
Imposte pagate sulla produzione	1.118	1.082	1.082	1.082	0	0	100,0	70,2	96,8
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	130.375	111.705	115.881	106.872	13.236	4.834	92,2	36,5	85,7
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.987	780	1.220	556	636	223	45,6	35,1	39,2
Trasferimenti correnti a imprese	14.520	13.535	13.883	13.401	164	133	96,5	81,2	93,2
Trasferimenti correnti a estero	200	200	200	200	0	0	100,0	0,0	100,0
Interessi passivi e redditi da capitale	50.037	47.170	47.170	47.170	0	0	100,0	0,0	94,3
Poste correttive e compensative	23.335	23.335	23.335	23.335	0	0	100,0	0,0	100,0
Corrente	240.958	215.896	220.534	210.316	14.470	5.580	95,4	38,6	89,6
Corrente primaria	190.921	168.726	173.364	163.146	14.470	5.580	94,1	38,6	88,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.322	2.880	2.889	2.807	149	72	97,2	48,4	86,7
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	2.662	2.208	2.018	1.975	233	233	97,9	100,0	82,9
Contributi agli investimenti ad imprese	16.842	13.811	14.655	13.562	389	249	92,5	64,0	82,0
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	40	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti a estero	30	30	30	30	0	0	100,0	0,0	99,4
Altri trasferimenti in conto capitale	4.059	1.813	1.753	1.753	62	60	100,0	97,4	44,7
Acquisizioni di attività finanziarie	7.795	6.019	4.519	4.519	1.535	1.500	100,0	97,7	77,2
Spesa conto capitale	34.750	26.759	25.863	24.646	2.368	2.114	95,3	89,3	77,0
Spesa finale	275.708	242.656	246.397	234.962	16.837	7.694	95,4	45,7	88,0
Spesa finale primaria	225.671	195.486	199.227	187.792	16.837	7.694	94,3	45,7	86,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione dei residui e delle economie

Nel 2022, a fronte di una sostanziale stabilità della massa impegnabile complessiva, si assiste ad un incremento dei residui passivi finali, da 188,3 a 193,5 miliardi (+2,8 per cento), invertendo l'andamento registrato nel 2021, caratterizzato da una contrazione del 4,4 per cento. Lo *stock* di fine 2022 comprende 83,1 miliardi di residui propri (in aumento rispetto ai 73,2 miliardi del 2021) e 110,4 miliardi di residui di stanziamento (in riduzione rispetto ai 115 miliardi di fine 2021). Al netto del rimborso delle passività finanziarie, ossia in termini di spesa finale, l'aggregato delle poste passive di fine anno si attesta a 192,6 miliardi, in crescita del 2,4 per cento rispetto ai 188,1 miliardi del precedente anno.

All'interno dell'aggregato, i residui di parte capitale pesano per poco meno del 74 per cento, concentrati nella categoria dei contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche e nelle acquisizioni di attività finanziarie; quelli di parte corrente (26,1 per cento del totale) si riferiscono principalmente ai trasferimenti alle PA.

La variazione dei residui passivi, tra l'inizio e la fine dell'anno, è dovuta, in riduzione, ai pagamenti (49,8 miliardi) e alle economie (16,5 miliardi) che hanno interessato le passività in essere ad avvio d'esercizio, fattori più che compensati, in aumento, dalla formazione di nuovi residui di competenza (71,6 miliardi). Questi ultimi sono costituiti, per 33,7 miliardi, da somme impegnate (di cui 21,4 di parte corrente e 12,3 di parte capitale) e, per 37,9 miliardi, da residui di stanziamento di nuova formazione (di cui circa 6 miliardi di parte corrente, 31,1 di parte capitale e 0,8 per rimborso di passività finanziarie).

La lettura della gestione dei residui attraverso alcuni indicatori sintetici consente di mettere in luce i fattori principali che hanno determinato l'accumulo di poste passive nell'anno. In primo luogo, emerge un miglioramento sensibile del tasso di smaltimento dei residui iniziali¹⁶, salito dal 23,3 al 26,4 per cento. Più in dettaglio, il miglioramento dell'indicatore è legato alla capacità di pagamento delle passività di parte capitale, che passa dal 14,5 al 22,7 per cento, in particolare nell'ambito dei contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (+1,2 per cento) e delle acquisizioni di attività finanziarie (+22,1 per cento)¹⁷; a ciò si contrappone, tuttavia, un minore tasso di smaltimento, dal 43,9 al 37,4 per cento, dei residui di parte corrente, legato in misura prevalente ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (dal 34,6 al 29,4 per cento).

Sull'evoluzione dello *stock* dei residui hanno inciso, in senso contrario rispetto alla capacità di smaltimento, il tasso di rilevazione delle economie¹⁸ e quello di formazione di nuovi residui. Il primo indicatore fa segnare, in relazione alla spesa finale, una contrazione, dal 10,4 all'8,8 per cento. L'andamento è la risultante netta dell'aumento del tasso relativo alla spesa in conto capitale (dal 5,3 al 7,1 per cento) più che compensato dalla contrazione di quello di parte corrente (dal 22,3 al 13,9 per cento). D'altro canto, sale anche il tasso di formazione dei nuovi residui, sia calcolato in relazione a quelli propri¹⁹, sia determinato sulla base di quelli di stanziamento²⁰.

Il tasso di formazione dei residui propri passa dal 3,7 al 4,2 per cento e la crescita investe sia la spesa corrente (dal 2,8 al 3,2 per cento), sia quella in conto capitale (dal 9 al 9,5 per cento). Nel primo ambito il grado di formazione dei nuovi residui propri è particolarmente intenso per i consumi intermedi e per i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private²¹. Nel secondo, sono contraddistinti da maggiori tassi di formazione di poste passive: gli investimenti fissi lordi (16,5 per cento), i contributi ad investimenti ad Amministrazioni pubbliche (10,6 per

¹⁶ L'indicatore è rappresentato dal rapporto tra i pagamenti in conto residui e le poste passive iniziali.

¹⁷ Rileva al riguardo l'intero pagamento dei residui iniziali per i programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello stato (circa 1,5 miliardi), nonché il più elevato tasso di smaltimento dei residui iniziali per la costituzione di una società di trasporto aereo e del Fondo apporti al Patrimonio destinato di CDP S.p.A.

¹⁸ L'indicatore è costruito come rapporto tra le economie in conto residui e i residui iniziali.

¹⁹ L'indicatore è calcolato come rapporto tra residui passivi propri di nuova formazione e impegni di competenza.

²⁰ L'indicatore è costruito come rapporto tra residui di stanziamento di nuova formazione e stanziamenti definitivi di competenza.

²¹ Rileva al riguardo l'accumulo di residui di competenza sul Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale, nelle spese per i servizi di accoglienza in favore di stranieri, nonché quelle per l'assegnazione del bonus cultura.

cento)²² e all'estero (12,3 per cento)²³, nonché gli altri trasferimenti in conto capitale (10,8 per cento)²⁴.

TAVOLA 16

(in milioni)

categorie economiche	residui iniziali definitivi			pagamenti residui			economie sui residui			residui nuova formazione			residui finali		
	2021	2022	var%	2021	2022	var%	2021	2022	var%	2021	2022	var%	2021	2022	var%
Redditi da lavoro dipendente	3.732	6.842	83,4	976	3.912	300,7	316	426	35,1	4.398	2.787	-36,6	6.838	5.292	-22,6
Consumi intermedi	2.002	2.042	2,0	1.179	1.201	1,9	335	405	20,7	1.565	1.458	-6,8	2.053	1.895	-7,7
Imposte pagate sulla produzione	14	6	-59,4	11	3	-72,4	2	2	-6,6	5	6	9,5	6	6	10,7
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	40.791	33.773	-17,2	14.108	9.914	-29,7	10.501	5.054	-51,9	17.607	19.959	13,4	33.789	38.764	14,7
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	3.586	2.311	-35,6	1.690	1.131	-33,1	1.444	462	-68,0	1.858	1.684	-9,4	2.311	2.402	4,0
Trasferimenti correnti a imprese	6.865	1.442	-79,0	6.112	1.005	-83,5	397	113	-71,6	1.087	1.354	24,6	1.443	1.678	16,3
Trasferimenti correnti a estero	60	50	-17,2	26	41	55,7	32	6	-80,7	28	26	-8,0	30	28	-5,3
Risorse proprie unione europea	0	0		0	0		0	0		0	0		0	0	
Interessi passivi e redditi da capitale	17	8	-50,9	16	1	-92,0	0	1	1.632,1	8	0	-94,6	8	7	-17,9
Poste correttive e compensative	115	361	213,8	13	353	2.549,4	87	5	-94,2	347	3	-99,2	361	6	-98,3
Ammortamenti	0	0		0	0		0	0		0	0		0	0	
Altre uscite correnti	1.960	505	-74,2	1.836	157	-91,4	56	100	77,6	473	139	-70,5	541	387	-28,4
Spesa corrente primaria	59.125	47.332	-19,9	25.951	17.717	-31,7	13.170	6.573	-50,1	27.368	27.416	0,2	47.371	50.458	6,5
Spesa corrente	59.141	47.340	-20,0	25.968	17.719	-31,8	13.170	6.573	-50,1	27.376	27.417	0,1	47.379	50.465	6,5
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.318	6.467	2,4	2.227	1.934	-13,2	572	775	35,4	2.948	3.876	31,5	6.467	7.635	18,1
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	54.289	66.181	21,9	8.010	10.592	32,2	746	4.462	498,3	20.600	28.129	36,5	66.133	79.256	19,8
Contributi agli investimenti ad imprese	7.136	6.805	-4,6	3.365	2.406	-28,5	879	889	1,2	3.603	5.483	52,2	6.495	8.994	38,5
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	175	140	-19,8	100	27	-73,3	28	26	-5,7	93	113	20,6	140	200	42,3
Contributi agli investimenti a estero	234	129	-44,7	175	21	-88,2	2	3	67,5	72	120	66,3	129	226	74,8
Altri trasferimenti in conto capitale	5.700	4.290	-24,7	2.340	1.225	-47,7	711	221	-69,0	1.961	2.735	39,5	4.610	5.580	21,1
Acquisizioni di attività finanziarie	63.209	56.703	-10,3	3.619	15.787	336,2	4.322	3.545	-18,0	1.435	2.875	100,4	56.703	40.246	-29,0
Spesa c/capitale	137.061	140.717	2,7	19.836	31.991	61,3	7.260	9.921	36,7	30.713	43.332	41,1	140.678	142.137	1,0
Spesa finale primaria	196.185	188.049	-4,1	45.787	49.708	8,6	20.430	16.494	-19,3	58.081	70.748	21,8	188.049	192.595	2,4
Spesa finale	196.202	188.057	-4,2	45.803	49.709	8,5	20.430	16.494	-19,3	58.088	70.748	21,8	188.057	192.602	2,4
Rimborso passività finanziarie	714	208	-70,9	640	144	-77,5	0	0		134	829	519,3	208	893	328,9
Spesa complessiva	196.917	188.265	-4,4	46.443	49.853	7,3	20.430	16.494	-19,3	58.222	71.577	22,9	188.265	193.495	2,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il tasso di formazione dei residui di stanziamento sale dal 3,3 al 4,2 per cento. L'andamento è influenzato prevalentemente dalla spesa in conto capitale, il cui l'indicatore passa dal 15,4 al 18,5 per cento. Il fenomeno della rilevazione dei residui in discorso è particolarmente consistente

²² Per rilevanza finanziaria si segnalano: le somme da destinare ai comuni per interventi riferiti ad opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio; i contributi ai comuni per investimenti in opere pubbliche in materia di efficientamento energetico, sviluppo territoriale sostenibile, messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e abbattimento delle barriere architettoniche; le somme da erogare per interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica.

²³ Riguardano quasi integralmente le spese per la realizzazione in Libia di progetti infrastrutturali di base previsti dallo specifico trattato.

²⁴ All'interno della categoria rilevano il Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche.

nelle categorie degli investimenti fissi lordi (22,1 per cento)²⁵, dei contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (20 per cento)²⁶, negli altri trasferimenti in conto capitale (27,9 per cento) e nelle acquisizioni di attività finanziarie (24,5 per cento)²⁷.

TAVOLA 17

(in milioni)

Categorie economiche	pag residui/Residui iniziali %		economie su residui/Residui iniziali %		residui propri competenza/impegni competenza%		residui stanz comp/stanz def comp%	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	26,2	57,2	8,5	6,2	0,1	0,1	4,1	2,5
Consumi intermedi	58,9	58,8	16,7	19,8	9,1	9,8	1,2	0,4
Imposte pagate sulla produzione	81,6	55,4	15,5	35,5	0,0	0,0	0,1	0,1
Trasferimenti correnti ad AAPP	34,6	29,4	25,7	15,0	4,3	5,0	0,9	0,7
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	47,1	48,9	40,3	20,0	8,1	14,1	0,1	0,1
Trasferimenti correnti a imprese	89,0	69,7	5,8	7,8	2,3	3,3	0,5	2,5
Trasferimenti correnti a estero	43,6	82,0	52,8	12,3	0,5	1,3	0,8	0,3
Risorse proprie unione europea	-	-	-	-	-	-	-	-
Interessi passivi e redditi da capitale	96,3	15,8	0,2	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Poste correttive e compensative	11,6	97,7	75,7	1,4	0,4	0,0	0,0	0,0
Ammortamenti	-	-	-	-	-	-	-	-
Altre uscite correnti	93,6	31,1	2,9	19,7	46,2	0,3	1,4	2,0
Spesa corrente	43,9	37,4	22,3	13,9	2,8	3,2	1,1	0,8
Spesa corrente primaria	43,9	37,4	22,3	13,9	3,1	3,5	1,2	0,9
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	35,2	29,9	9,1	12,0	14,6	16,5	20,0	22,1
Contributi agli investimenti ad AAPP	14,8	16,0	1,4	6,7	12,3	10,6	20,0	20,0
Contributi agli investimenti ad imprese	47,2	35,3	12,3	13,1	3,2	6,7	6,9	9,5
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	57,1	19,0	16,0	18,8	2,6	0,2	14,9	15,6
Contributi agli investimenti a estero	74,9	15,9	0,7	2,1	12,1	12,3	0,5	8,5
Altri trasferimenti in conto capitale	41,1	28,6	12,5	5,1	10,8	10,8	9,4	27,9
Acquisizioni di attività finanziarie	5,7	27,8	6,8	6,3	0,0	0,0	17,8	24,5
Spesa conto capitale	14,5	22,7	5,3	7,1	9,0	9,5	15,4	18,5
Spesa finale	23,3	26,4	10,4	8,8	3,7	4,2	3,3	4,2
Spesa finale primaria	23,3	26,4	10,4	8,8	4,0	4,6	3,6	4,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2022, invertendo il *trend* del precedente esercizio, si assiste ad una consistente riduzione del fenomeno delle economie di bilancio, che scendono da 117,2 a 69,3 miliardi. La contrazione riguarda in misura consistente il rimborso di passività finanziarie (da 48,2 a 10,8 miliardi). Al netto di tale componente, le economie della spesa finale si riducono da 69 a 58,5 miliardi; l'andamento è dettato da quelle di parte corrente, che passano da 55,7 a 41,2 miliardi, mentre quelle in conto capitale salgono da 13,3 a 17,3 miliardi.

Le economie riferibili alla gestione di competenza ammontano a 52,8 miliardi (96,8 miliardi nel 2021); esse assorbono integralmente quelle registrate per il rimborso di passività finanziarie. In termini di spesa finale, infatti, le economie di competenza scendono a 42 miliardi (48,5 miliardi nel 2021). Esse sono riferibili, per l'82,5 per cento, alla spesa di parte corrente e, per il residuo 17,5 per cento, a quella di parte capitale. In riduzione anche le economie in conto residui, da 20,4 a 16,5 miliardi; queste ultime sono prevalentemente ascrivibili alla spesa in conto capitale (60,15 per cento) e, in particolare, ai contributi ad Amministrazioni pubbliche e all'acquisizione di attività finanziarie, mentre quelle di parte corrente incidono per il 39,9 per cento e sono sostanzialmente concentrate nei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche. Una

²⁵ L'andamento è influenzato prevalentemente dalle spese per l'attuazione degli interventi del piano strategico "Grandi progetti beni culturali" e dal Fondo per la tutela del patrimonio culturale.

²⁶ Sull'esito incide in particolare il Fondo per lo sviluppo e la coesione con l'integrale mantenimento degli stanziamenti a residui di stanziamento sia per la programmazione 21-27 sia per quelle precedenti. Ulteriori voci caratterizzate da un indicatore di formazione dei residui di stanziamento elevato sono il Fondo per gli investimenti dell'ANAS, il Fondo per l'Agenzia nazionale per la ricerca e le somme da destinare agli uffici speciali per la ricostruzione del cratere aquilano.

²⁷ Il livello dell'indicatore è dettato in prevalenza dalle risorse mantenute tra i residui di stanziamento per i contributi a Invitalia S.p.a. per il rafforzamento patrimoniale della Banca del mezzogiorno – Mediocredito centrale, del Fondo per la realizzazione dei progetti del "Green new deal" e delle somme per i programmi di rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello stato.

quota del 16,8 per cento delle economie in conto residui, per complessivi 2,8 miliardi, deriva dalla perenzione delle poste passive (era il 12,2 per cento nel 2021).

Nell'ambito delle economie di bilancio sopra descritte, va segnalato l'esercizio dei margini di flessibilità concessi all'Amministrazione nella gestione di alcune tipologie di risorse, allineando i profili di competenza e di cassa. In dettaglio, l'art. 30, comma 2, lettera b), legge n. 196/2009, prevede che con la Sezione II del disegno di legge di bilancio, in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti (c.d. cronoprogramma), può essere disposta, nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, la reiscrizione nella competenza degli esercizi successivi delle somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio, relative ad autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere non permanente. Il successivo art. 34-*bis* legge n. 196/2009 contempla la medesima facoltà anche per le somme relative a spese pluriennali in conto capitale non a carattere permanente da non conservarsi tra i residui di stanziamento.

Tale formula di flessibilità è stata estesa, in via sperimentale, anche alle autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere permanente e a quelle annuali, per il triennio 2019-2021 (dall'art. 4-quater del d.l. n. 32/2019, c.d. Sblocca cantieri), poi ulteriormente ampliata all'anno 2022 dall'art. 15, comma 5, del d.l. n. 77/2021 (Governance del PNRR). A decorrere dall'esercizio finanziario 2023, pertanto, la facoltà della reiscrizione tornerà ad essere limitata alle sole leggi pluriennali di spesa a carattere non permanente.

Esercitando la facoltà anzidetta, le risorse non impegnate o non mantenute tra i residui di stanziamento a fine 2022, costituiscono economie per l'esercizio finanziario in consuntivazione e dovranno essere reiscritte con il disegno di legge di bilancio quali stanziamenti di competenza; a decorrere dall'esercizio finanziario 2023, detta facoltà potrà esercitata una sola volta per le medesime risorse²⁸. A fine 2022, risulta il ricorso alla richiamata facoltà per circa 4,1 miliardi, con riferimento alle economie di competenza (4,9 miliardi nel 2021), e per circa 4,7 miliardi, con riguardo alle economie in conto residui (1,8 miliardi nel 2021).

TAVOLA 18

(in milioni)

categorie economiche	Economie/maggiori spese totali		Economie/maggiori spese comp (a)		Economie comp art-30 L. 196/2009 (b)		Eco art.30 cp/econo comp (b/a) %	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	2.635	3.865	2.319	3.438	0	0	-	-
Consumi intermedi	2.200	1.543	1.865	1.138	0	0	-	-
Imposte pagate sulla produzione	153	182	151	180	0	0	-	-
Trasferimenti correnti ad AAPP	27.318	17.541	16.817	12.487	15	0	0,1	-
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2.704	1.025	1.260	563	0	0	-	-
Trasferimenti correnti a imprese	953	352	556	239	0	0	-	-
Trasferimenti correnti a estero	177	111	145	105	0	0	-	-
Risorse proprie unione europea	1	2.224	1	2.224	0	0	-	-
Interessi passivi e redditi da capitale	9.639	8.921	9.639	8.920	0	0	-	-
Poste correttive e compensative	1.601	3.084	1.514	3.079	0	0	-	-
Ammortamenti	724	724	724	724	0	0	-	-
Altre uscite correnti	7.606	1.630	7.550	1.530	0	0	-	-
Spesa corrente primaria	46.073	32.280	32.902	25.708	15	0	0,0	-
Spesa corrente	55.711	41.201	42.541	34.628	15	0	0,0	-
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.748	2.039	1.175	1.264	1.104	1.154	93,9	91,3
Contributi agli investimenti ad AAPP	1.438	5.034	692	572	518	546	74,8	95,4
Contributi agli investimenti ad imprese	2.690	2.013	1.812	1.123	1.722	778	95,0	69,2
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	41	30	13	4	0	0	-	-
Contributi agli investimenti a estero	13	11	12	9	0	0	-	-
Altri trasferimenti in conto capitale	1.411	1.813	699	1.592	200	750	28,6	47,1
Acquisizioni di attività finanziarie	5.925	6.351	1.603	2.805	1.310	900	81,7	32,1
Spesa c/capitale	13.266	17.290	6.006	7.369	4.853	4.128	80,8	56,0
Spesa finale primaria	59.339	49.570	38.909	33.077	4.868	4.128	12,5	12,5
Spesa finale	68.977	58.491	48.548	41.997	4.868	4.128	10,0	9,8
Rimborso passività finanziarie	48.231	10.787	48.231	10.787	0	0	-	-
Spesa complessiva	117.208	69.279	96.778	52.784	4.868	4.128	5,0	7,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

²⁸ Cfr. l'art. 15, c. 8, d.l. n. 176/2022.

Nell'ambito delle economie di competenza, la facoltà di reiscrizione in bilancio spiega il 56 per cento delle economie di bilancio di parte capitale (80,8 per cento nel 2021); essa riguarda prevalentemente le categorie degli investimenti fissi lordi (91,3 per cento delle economie della categoria), dei contributi ad Amministrazioni pubbliche (95,4 per cento delle economie della categoria) e di quelli alle imprese (69,2 per cento delle economie della categoria).

Nel caso delle economie in conto residui, invece, la stessa facoltà ha riguardato il 47,6 per cento delle economie di spesa capitale (24,6 per cento nel 2021) ed è ricaduta principalmente sui contributi agli investimenti alle PA (85,7 per cento delle economie in conto residui di categoria).

TAVOLA 19

(in milioni)

categorie economiche	Economie/maggiori spese residui (a)		di cui per perenzione		Economie res art- 30 L 196/2009 (b)		Eco art.30 cp/eco res (b/a) %	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	316	426	22	1	0	0	-	-
Consumi intermedi	335	405	163	137	0	0	-	-
Imposte pagate sulla produzione	2	2	0	0	0	0	-	-
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	10.501	5.054	1.695	1.073	0	0	-	-
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.444	462	554	340	0	0	-	-
Trasferimenti correnti a imprese	397	113	55	99	0	0	-	-
Trasferimenti correnti a estero	32	6	0	0	0	0	-	-
Risorse proprie unione europea	0	0	0	0	0	0	-	-
Interessi passivi e redditi da capitale	0	1	0	0	0	0	-	-
Poste correttive e compensative	87	5	1	0	0	0	-	-
Ammortamenti	0	0	0	0	0	0	-	-
Altre uscite correnti	56	100	1	0	0	0	-	-
Spesa corrente primaria	13.170	6.573	2.492	1.650	0	0	-	-
Spesa corrente	13.170	6.573	2.492	1.650	0	0	-	-
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	572	775	0	121	418	443	73,0	57,1
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	746	4.462	0	496	503	3.824	67,5	85,7
Contributi agli investimenti ad imprese	879	889	0	311	173	410	19,7	46,1
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	28	26	0	0	22	25	78,6	92,8
Contributi agli investimenti a estero	2	3	0	0	0	0	-	-
Altri trasferimenti in conto capitale	711	221	0	196	667	16	93,8	7,4
Acquisizioni di attività finanziarie	4.322	3.545	0	0	0	1	-	0,0
Spesa c/capitale	7.260	9.921	0	1.124	1.783	4.718	24,6	47,6
Spesa finale primaria	20.430	16.494	2.492	2.774	1.783	4.718	8,7	28,6
Spesa finale	20.430	16.494	2.492	2.774	1.783	4.718	8,7	28,6
Rimborso passività finanziarie	0	0	0	0	0	0	-	-
Spesa complessiva	20.430	16.494	2.492	2.774	1.783	4.718	8,7	28,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.2. I risultati al netto delle regolazioni contabili e di "Poste correttive e compensative" e "Acquisizioni di attività finanziarie"

Finora come nel passato i risultati della gestione 2022 del bilancio dello Stato sono stati letti guardando alla spesa nel suo complesso ed evidenziando le principali modifiche intervenute nella gestione rispetto sia alla programmazione iniziale dell'anno, sia a quella dell'esercizio 2021. Per una lettura più attenta alle caratteristiche economiche della gestione, però, non si possono non considerare alcune voci di spesa i cui connotati prevalentemente finanziari rischiano di incidere sulla leggibilità delle scelte operate nell'anno.

Si tratta, innanzitutto, delle regolazioni contabili, che, per esigenze di semplificazione nella trattazione, si riconducono ai contenuti del programma 5 della missione 29. Nel 2022, in termini di previsioni finali di spesa, esse ammontano ad oltre 84,7 miliardi (80,9 miliardi nel 2021). Su tali stanziamenti si rilevano impegni di competenza per 80,6 miliardi e pagamenti per 80,9

miliardi. La quota principale del programma in discorso è rappresentata dalle poste correttive e compensative, per 80,4 miliardi in termini di stanziamenti.

Per guardare alle caratteristiche più strettamente economiche della spesa è necessario escludere, poi, anche quelle voci, come le ulteriori “Poste correttive e compensative” (rispetto a quelle ricomprese nel programma 5 della missione 29) e le “Acquisizioni di attività finanziarie”; esse rispondono a logiche finanziarie e contabili che, in alcuni casi, per la straordinarietà dei provvedimenti che ne sono alla base, rischiano di incidere sulla leggibilità dell’andamento “di fondo” della gestione.

Gli importi relativi a tali categorie presentano negli ultimi anni, infatti, caratteristiche e andamenti particolari. Come si riporta in dettaglio nel riquadro qui di seguito, nel caso delle “Poste correttive e compensative”, oltre il 99 per cento degli importi è relativo a due programmi “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d’imposte” e “Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato”, che hanno prevalentemente come destinatario finale il conto delle entrate o contabilità speciali.

TAVOLA 20

(in milioni)

Programmi	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni totali		Pagamenti totali	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
029.005.Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	76.465,5	80.396,5	75.026,6	77.380,9	74.681,5	77.721,1
029.010.Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	1.857,7	1.881,5	1.820,9	1.849,3	1.827,3	1.849,3
Approntamento e impiego delle forze terrestri, marittime, aeree e Carabinieri per la difesa e la sicurezza) (005.001-002-003-004)	343,5	343,5	343,5	343,5	343,5	343,5
Altri programmi	293,0	323,8	255,0	292,3	260,5	302,1
Totale poste correttive e compensative	78.959,8	82.945,4	77.446,0	79.866,0	77.112,8	80.216,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

RIQUADRO 1: LE “POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE”

Nella tavola sono riportate le principali voci della categoria X, “Poste correttive e compensative”. Gli importi evidenziati sono relativi a stanziamenti definitivi, impegni totali e pagamenti totali, distinti per le principali missioni e i relativi programmi.

Si tratta, nel complesso, di 109 capitoli e 131 piani gestionali. Anche nel 2022 oltre il 99 per cento degli importi è riconducibile a due programmi: “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d’imposta” (il 96,9 per cento degli importi) e “Accertamento e riscossioni delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato” (il 2,4 per cento). Tra questi, ricadono anche tre dei capitoli che sono stati inseriti nelle regolazioni contabili: si tratta, in particolare, del 3810, del 3811 e del 3814 relativi a compensazioni di imposte. Ad essi si aggiungono le somme per rimborsi di imposte dirette relativi a esercizi pregressi e le somme da versare in relazione ai giochi e alle lotterie.

Le poste correttive, nel complesso, raggiungono i 79,8 miliardi in termini di impegni totali (77,4 miliardi nel 2021) e gli 80,2 miliardi (77,1 nel 2021) in termini di pagamenti totali. In corso d’anno la categoria ha registrato variazioni in aumento molto limitate (103 milioni).

Nel 2022 si conferma la concentrazione in 8 capitoli della maggioranza sia degli stanziamenti (il 96,1 per cento) che dei pagamenti totali (il 97,1 per cento) della categoria. Sono di rilievo oltre ai capitoli dell’IVA, anche quello “Rimborsi delle imposte dirette effettuati dai concessionari anche mediante compensazioni operate sull’IVA, sulle somme spettanti alle Regioni, all’INPS e agli altri Enti previdenziali” (cap. 3813) per 23,3 miliardi sia in termini di stanziamenti che di pagamenti, delle medesime compensazioni operate sulle imposte dirette (cap. 3814) per circa 31,7 miliardi, delle somme da riversare alle entrate per le piccole vincite trattenute dai concessionari per 8,9 miliardi (cap. 3927), le somme per restituzioni e rimborsi IRPEF, IRES o IRAP per 3,6 miliardi (cap. 3811), oltre alle spese relative alle vincite del lotto (cap. 3928) per 5 miliardi.

Tavola R1.1

Beneficiari pagamenti 2022	OA	OP	% comp
Ag. Dogane - monopoli - ufficio lotto e lotterie	12.372.898,7		15,5
Agenzia dogane e monopoli - rete telematica		3,3	0,0
Agenzia dogane e monopoli	64.933,2		0,1
Agenzia del demanio	978,1		0,0
Agenzia delle entrate-riscossione		97.768,4	0,1
Agenzia entrate-fondi bilancio		60.530.431,8	76,1
Agenzia entrate	1.004.317,8	0,3	1,3
Agenzia delle entrate - creditori vari		1.119.135,7	1,4
Ag ent IVA non res d.lgs. 18-10		380.000,0	0,5
Banca d'Italia - pagamenti digitali		16,2	0,0
Banche		15.077,9	0,0
Creditori vari		65.527,9	0,1
Giochi sportivi tot ippica		525.486,5	0,7
Lotterie estrazione differita		61.596,0	0,1
Lottomatica		17.928,1	0,0
Ministero dell'economia e delle finanze		509.777,5	0,6
Poste		1.724,9	0,0
Rai		1.812.272,6	2,3
Sisal		8.353,0	0,0
Tesoro dello stato		982.132,9	1,2
Pagamenti prog 29.005 e 29.010	13.443.127,9	66.127.233,1	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La Tavola R1.1 riporta gli importi pagati nell'anno distribuiti per soggetto beneficiario. Si tratta, pressoché esclusivamente, di versamenti all'Amministrazione finanziaria. Solo il capitolo 3836 prevede un versamento di 1,8 miliardi quale "Quota sui canoni di abbonamento alle radio e alla televisione spettanti alla società concessionaria e alla Accademia di Santa Cecilia".

Nel 2022 tornano a crescere le risorse destinate alla "Acquisizione di attività finanziarie dopo il calo del 2021 rispetto al 2020. In tale anno, infatti, gli stanziamenti per tale tipo di spesa avevano raggiunto i 96,8 miliardi per l'adozione di provvedimenti emergenziali. Gli stanziamenti definitivi sono pari a 11,8 miliardi del 2022 contro gli 8 miliardi del 2021.

Gli stanziamenti sono concentrati nella missione 029 Politiche economico-finanziarie e di bilancio (6,3 miliardi), nella 018 Sviluppo sostenibile (2,3 miliardi) e nella 004 l'Italia in Europa e nel mondo (1,7 miliardi). Più limitato il rilievo degli stanziamenti della missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese", con risorse per 807 milioni destinate a due fondi, quello per la concessione di garanzie rilasciate dallo Stato e quello rotativo per la crescita sostenibile.

I nuovi stanziamenti della missione 029 sono destinati al rafforzamento patrimoniale della banca del Mezzogiorno (1 miliardo) e delle società a partecipazione dello Stato (923 milioni) e, soprattutto ad un prestito infruttifero alla GSE per l'acquisto di gas naturale (4 miliardi).

Per quanto attiene alla missione 018 si tratta di somme destinate al Fondo per la realizzazione di progetti sostenibili (programma "New Deal") e di apporti al fondo rotativo per il clima (840 milioni). Gli stanziamenti previsti per la competitività e sviluppo delle imprese (missione 011) riguardano l'integrazione delle somme per la concessione di garanzie rilasciate dallo Stato a quelle per il Fondo rotativo per la crescita sostenibile.

I nuovi stanziamenti si traducono in impegni e pagamenti sulla competenza per 6,1 miliardi. Solo parziale è l'impegno di somme per la partecipazione a banche fondi e istituzioni internazionali, così come l'utilizzo delle somme destinate alla patrimonializzazione della banca del Mezzogiorno o delle altre partecipate e per l'ambiente.

A valere sui cospicui residui di bilancio del 2020 sono, infine, i pagamenti operati nell'anno per oltre 13 miliardi destinati alla Cassa Depositi e Prestiti. Un importo che porta i pagamenti totali a poco meno di 22 miliardi (21,8 miliardi) contro gli 8,6 del 2021.

TAVOLA 21

(in milioni)

missioni	stanziamenti definitivi competenza		Impegni competenza		pagamenti competenza		impegni totali		pagamenti totali	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
003 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.000,0	30,8	723,6	30,8	723,6	30,8	804,7	30,8	909,8	125,7
004 - L'Italia in Europa e nel Mondo	434,5	1.657,4	426,7	457,0	426,7	457,0	426,7	475,6	426,7	475,6
005 - Difesa e sicurezza del territorio	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
009 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
011 - Competitività e sviluppo delle imprese	3.229,8	807,3	979,4	512,9	979,4	512,9	3.237,8	13.334,2	3.273,4	13.334,2
014 - Infrastrutture pubbliche e logistica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0
018 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	930,0	2.260,0	470,0	565,0	470,0	565,0	472,9	567,1	472,9	567,1
021 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
023 - Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
024 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
029 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	52,0	6.260,0	10,0	4.509,2	10,0	4.509,2	1.145,4	7.359,2	1.145,4	7.359,2
031 - Turismo		40,0		0,0		0,0		0,0		0,0
034 - Debito pubblico	2.400,0	700,0	2.400,0	0,0	2.400,0	0,0	2.400,0	0,0	2.400,0	0,0
totale acquisizione di attività finanziarie	8.048,1	11.755,5	5.009,6	6.074,8	5.009,6	6.074,8	8.487,8	21.766,9	8.628,4	21.861,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati complessivi letti al netto di regolazioni contabili, poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie (e del capitolo 8003 relativo ai versamenti di fondi fuori bilancio per il PNRR), da un lato, accentuano l'impostazione riflessiva della spesa e, dall'altro, ne attenuano la caratterizzazione a favore della spesa in conto capitale.

La spesa primaria complessiva risulta in flessione, in termini di stanziamenti definitivi, dell'1,3 per cento, ossia 3,3 punti percentuali inferiore alla variazione dell'aggregato non corretto (+2 per cento). Essa è pari a 659,4 miliardi contro i 668,3 miliardi del 2021. Si conferma in crescita la spesa in conto capitale (+11,2 per cento), ma con una variazione ben inferiore a quella rilevata nei dati complessivi (+23,5 per cento).

Sul fronte della spesa corrente, gli stanziamenti definitivi di spesa nettizzata raggiungono i 553,8 miliardi, con una flessione del 3,4 per cento, superiore di 0,6 punti percentuali all'aggregato non depurato.

TAVOLA 22

(in milioni)

Voci di spesa	stanziamenti iniziali competenza			stanziamenti definitivi competenza		
	2021	2022	var%	2021	2022	var%
Spesa corrente primaria	499.705,8	504.271,8	0,9	573.279,0	553.777,5	-3,4
Spesa c/capitale	74.625,6	91.044,7	22,0	94.976,6	105.634,2	11,2
Spesa finale primaria	574.331,4	595.316,5	3,7	668.255,5	659.411,7	-1,3

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del "debito pubblico", e delle "regolazioni contabili e debitorie" nonchè del capitolo MEF/8003

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tali andamenti si accentuano ove si consideri la sola spesa direttamente svolta dalle strutture centrali, al netto, pertanto, delle somme trasferite ad altre Amministrazioni pubbliche²⁹. Essa rappresenta in termini di stanziamenti definitivi il 38 per cento del totale.

²⁹ Evidenziare quanto della spesa complessiva sia riconducibile alla diretta responsabilità dello Stato consente di dare una seppur semplificata rappresentazione della dimensione e della dinamica della spesa avente un impatto diretto sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni. Pur non potendo considerare in questo caso la gestione

Quanto osservato in relazione alla spesa netta conosce, nel caso di quella diretta, una accentuazione. Nel complesso la spesa nel 2022 si riduce del 9 per cento. Più forte la flessione della spesa corrente (-10,7 per cento), ma si registra un calo anche di quella in conto capitale (-3 per cento).

TAVOLA 23

(in milioni)

Voci di bilancio	stanziamenti iniziali di competenza			Stanziamenti definitivi di competenza		
	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %
Spesa corrente primaria	188.074,3	184.588,7	- 1,9	216.426,4	193.295,1	- 10,7
Spesa c/capitale	40.691,5	43.857,8	7,8	58.502,8	56.767,8	- 3,0
Spesa finale primaria	228.765,8	228.446,4	- 0,1	274.929,3	250.063,0	- 9,0

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del “debito pubblico”, e delle “regolazioni contabili e debitorie” nonché del capitolo MEF/8003 e dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

La disamina dei dati gestionali soggetti alla richiamata operazione di sterilizzazione conferma le medesime dinamiche rilevate per le previsioni di spesa, ma con contorni più accentuati.

Gli impegni (totali) relativi alla spesa primaria complessiva ammontano a 616,3 miliardi, in flessione del 2,5 per cento, con uno scarto negativo di oltre 5,3 punti rispetto al dato generale. La riduzione maggiore è quella registrata dalla spesa in conto capitale, il cui dato passa da un incremento 25,5 per cento ad uno dell'1,3 per cento, sempre in ragione dell'esclusione delle acquisizioni di attività finanziarie e dei trasferimenti al fondo PNRR (capitolo 8003).

Gli impegni (totali) della spesa corrente primaria sono pari a 531,4 miliardi, in flessione del 3,1 per cento rispetto al 2021. Trova conferma l'impatto riduttivo (circa 0,5 punti percentuali) sul relativo tasso di crescita derivante dalla correzione consistente nell'eliminazione delle poste correttive e compensative, oltre che delle partite regolatorie.

TAVOLA 24

(in milioni)

Voci di bilancio	Impegni totali			Impegni competenza			Impegni residui		
	2021	2022	var%	2021	2022	var%	2021	2022	var%
Spesa corrente primaria	548.632,8	531.489,7	-3,1	535.225,9	526.238,3	-1,7	13.407,0	5.251,3	-60,8
Spesa c/capitale	83.687,5	84.776,5	1,3	71.092,5	72.880,7	2,5	12.595,0	11.895,8	-5,6
Spesa finale primaria	632.320,4	616.266,2	-2,5	606.318,4	599.119,0	-1,2	26.002,0	17.147,2	-34,1

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del “debito pubblico”, e delle “regolazioni contabili e debitorie” nonché del capitolo MEF/8003

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche in questo caso, i dati relativi alla spesa diretta risultano più marcati. Gli impegni totali flettono del 10,6 per cento. Ancora più netta la caduta della spesa in conto capitale (-11 per cento). Contribuisce alla flessione il rallentamento degli impegni sui residui di stanziamento, in calo per la spesa in conto capitale del 22,1 per cento.

di tesoreria, il riferimento a tale aggregato fornisce una prima stima delle spese per le quali i pagamenti sono erogati direttamente dallo Stato al sistema economico.

TAVOLA 25

(in milioni)

Voci di bilancio	Impegni totali			Impegni competenza			Impegni residui		
	2021	2022	var.%	2021	2022	var.%	2021	2022	var.%
Spesa corrente primaria	206.763,6	184.998,5	- 10,5	198.322,1	180.764,7	- 8,9	8.441,5	4.233,8	- 49,8
Spesa c/capitale	54.480,0	48.496,1	- 11,0	49.187,0	44.374,2	- 9,8	5.293,0	4.121,9	- 22,1
Spesa finale primaria	261.243,6	233.494,6	- 10,6	247.509,1	225.138,9	- 9,0	13.734,5	8.355,7	- 39,2

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del “debito pubblico”, e delle “regolazioni contabili e debitorie” nonché del capitolo MEF/8003 e dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il riferimento al rapporto tra impegni totali e massa impegnabile fornisce elementi ulteriori. Nella gestione la spesa diretta presenta valori superiori alla spesa netta complessiva (88,1 per cento contro l'85,2 per cento). Limitata la differenza nella spesa corrente (con la spesa diretta al 92,2 per cento contro la netta al 93,9 per cento) è soprattutto in termini di spesa in conto capitale che, nonostante il peggioramento dell'indice nel 2022 (dal 79,7 al 75 per cento), questo rimane bel superiore a quello netto, anch'esso in peggioramento dal 58,5 al 53,8 per cento.

Quanto rappresentato con riferimento agli impegni si estende anche ai pagamenti; in totale, essi ammontano in termini di spesa primaria a 599,1 miliardi, in flessione del 3,3 per cento, mentre sono in crescita dell'1,8 per cento guardando al dato generale. In particolare, quelli di parte capitale flettono rispetto al 2021 dell'1 per cento attestandosi a 76,8 miliardi. Si annulla la rilevante variazione registrata sul dato non sterilizzato (+25,3 per cento) per le ragioni sopra rappresentate in merito alla categoria delle “Acquisizioni di attività finanziarie” e per il forte incremento dovuto ai fondi versati sulla contabilità fuori bilancio per il PNRR. Si confermano in flessione anche i pagamenti relativi alla spesa corrente primaria: dai 542 miliardi del 2021 a 522 miliardi (-3,7 per cento).

TAVOLA 26

(in milioni)

Voci di bilancio	Pagamenti totali			Pagamenti competenza			Pagamenti residui		
	2021	2022	var%	2021	2022	var%	2021	2022	var%
Spesa corrente primaria	542.123,0	522.242,7	-3,7	516.185,4	504.878,9	-2,2	25.937,6	17.363,8	-33,1
Spesa c/capitale	77.512,8	76.817,6	-0,9	61.295,9	60.614,1	-1,1	16.217,0	16.203,5	-0,1
Spesa finale primaria	619.635,8	599.060,3	-3,3	577.481,3	565.493,0	-2,1	42.154,6	33.567,2	-20,4

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del “debito pubblico”, e delle “regolazioni contabili e debitorie” nonché del capitolo MEF/8003

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come nel caso degli impegni anche per i pagamenti la spesa diretta conosce una flessione particolarmente intensa. I pagamenti totali si riducono dell'11,4 per cento; sono soprattutto quelli in conto capitale a presentare la flessione maggiore (-15,2 per cento). Vi contribuisce la gestione di competenza, ma è specialmente quella sui residui a registrare il calo maggiore (-34,8 per cento). Una flessione che si accompagna ad un peggioramento del rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (dall'83,1 del 2021 all'81,9 per cento del 2022). Valore che tuttavia rimane superiore a quello calcolato sulla spesa complessiva netta (75,8 per cento). Un risultato che è sintesi di andamenti migliori della spesa di diretta responsabilità statale, guardando sia la spesa corrente che quella in conto capitale.

TAVOLA 27
(in milioni)

Voci di bilancio	Pagamenti totali			Pagamenti competenza			Pagamenti residui		
	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %
Spesa corrente primaria	205.586,5	184.292,1	- 10,4	193.757,4	176.842,8	- 8,7	11.829,1	7.449,3	- 37,0
Spesa c/capitale	54.321,4	46.060,2	- 15,2	46.114,6	40.448,8	- 12,3	8.206,8	5.611,4	- 31,6
Spesa finale primaria	259.907,9	230.352,3	- 11,4	239.872,0	217.291,5	- 9,4	20.035,9	13.060,7	- 34,8

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del “debito pubblico”, e delle “regolazioni contabili e debitorie” nonché del capitolo MEF/8003 e dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Elementi ulteriori emergono da una lettura per missione dei risultati dell'ultimo biennio, svolta distinguendo spesa corrente primaria e in conto capitale, sempre al netto delle regolazioni contabili e partite finanziarie.

Per quella corrente, si conferma la forte concentrazione degli stanziamenti in poche missioni di rilievo: alle prime 6 missioni per ammontare delle risorse è riferibile quasi il 75 per cento della spesa.

Di queste, 5 registrano nell'anno un aumento delle somme destinate. Si tratta della 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie” (136,9 miliardi, +2,6 per cento), della 024 “Diritti sociali, politiche sociali” (55,9 miliardi, +13,2 per cento) della 022 “Istruzione scolastica” (53,8 miliardi, +4,2 per cento), della 4 “L'Italia in Europa e nel mondo” (27,6 miliardi +8,2 per cento) e, soprattutto della 10 “Energia e diversificazione energetica” che vede crescere lo stanziamento dai 3,3 miliardi del 2021 a poco meno di 25,8 miliardi. Tra le prime per importanza risulta in flessione solo la 25 “Politiche previdenziali”, che tuttavia assorbe ancora il 20 per cento delle risorse.

Oltre 24,5 miliardi, nel caso della missione 10, sono destinati a compensare gli effetti negativi sul gettito delle misure a favore delle imprese e delle famiglie per contrastare il caro energia.

Nel caso della missione 3, invece, oltre alle compensazioni relative a minori entrate, l'aumento è riconducibile a somme destinate a garantire la continuità dei servizi a fronte di una crescita dei costi.

Alla base della crescita della spesa della missione 4 vi sono, poi, i maggiori esborsi (+2 miliardi) da versare a titolo di risorse proprie alla Ue.

Per quanto riguarda la missione 24, infine, l'incremento è il risultato delle rilevanti risorse dal 2022 destinate all'assegno unico e universale per i figli a carico (+13,5 miliardi) ma al netto di alcune riduzioni di cui tra il reddito di emergenza (-2,3 miliardi), l'assegno temporaneo per i figli minori (-600 milioni) e le somme da erogare a copertura degli oneri relative alla famiglia (-2,4 miliardi).

Particolarmente netto il calo delle missioni che nel precedente esercizio erano state interessate dagli interventi previsti come i decreti di sostegno: passa da 45,3 a 11,7 miliardi la missione 011 competitività e sviluppo delle imprese, da 7,2 a 1,6 miliardi la spesa corrente riferita alla missione di tutela della salute (020). Il venir meno dei ristori disposti per ridurre gli effetti sull'attività delle imprese della crisi sanitaria e la riduzione delle spese per vaccini e la loro somministrazione sono alla base delle flessioni maggiori

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	stanziamenti iniziali di competenza			Stanziamenti definitivi di competenza			scost % ini/def	
	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %	2021	2022
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.335,2	2.463,8	5,5	2.864,2	2.908,0	1,53	22,6	18,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	856,8	691,9	- 19,2	1.022,8	917,8	- 10,26	19,4	32,6
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	124.437,3	132.095,6	6,2	133.452,3	136.974,1	2,64	7,2	3,7
004.L'Italia in Europa e nel mondo	24.319,2	25.876,9	6,4	25.471,0	27.562,1	8,21	4,7	6,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	19.680,7	19.451,6	- 1,2	20.825,8	21.905,2	5,18	5,8	12,6
006.Giustizia	8.626,0	9.556,9	10,8	9.339,9	10.327,1	10,57	8,3	8,1
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.133,5	10.993,9	- 1,3	11.820,6	12.230,8	3,47	6,2	11,3
008.Soccorso civile	2.357,3	2.423,2	2,8	2.643,5	2.893,3	9,45	12,1	19,4
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	857,7	629,8	- 26,6	780,6	705,5	- 9,61	- 9,0	12,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	80,6	3.279,3	3.968,8	3.351,5	25.759,1	668,59	4.058,3	685,5
011.Competitività e sviluppo delle imprese	20.449,2	13.281,8	- 35,0	45.346,7	11.738,6	- 74,11	121,8	- 11,6
012.Regolazione dei mercati	49,0	50,6	3,4	53,2	56,9	6,92	8,7	12,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	8.841,8	7.868,0	- 11,0	11.016,1	9.235,4	- 16,16	24,6	17,4
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	204,4	273,0	33,6	267,7	624,6	133,34	31,0	128,8
015.Comunicazioni	790,6	817,7	3,4	839,2	885,8	5,54	6,1	8,3
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	865,6	531,8	- 38,6	1.470,6	539,5	- 63,31	69,9	1,4
017.Ricerca e innovazione	553,0	711,8	28,7	770,3	1.392,3	80,76	39,3	95,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	928,8	877,3	- 5,5	1.017,7	1.102,7	8,36	9,6	25,7
019.Casa e assetto urbanistico	590,3	279,4	- 52,7	550,2	391,1	- 28,91	- 6,8	40,0
020.Tutela della salute	2.278,5	1.422,6	- 37,6	7.128,7	1.580,6	- 77,83	212,9	11,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.515,9	1.751,5	15,5	2.204,5	2.122,8	- 3,70	45,4	21,2
022.Istruzione scolastica	49.442,8	49.452,8	0,0	52.248,9	54.429,6	4,17	5,7	10,1
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.344,7	9.692,7	3,7	9.568,2	9.847,5	2,92	2,4	1,6
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	45.495,3	50.385,6	10,7	49.399,1	55.921,1	13,20	8,6	11,0
025.Politiche previdenziali	108.513,1	106.997,7	- 1,4	117.289,1	111.882,0	- 4,61	8,1	4,6
026.Politiche per il lavoro	20.982,0	17.755,8	- 15,4	29.789,7	22.703,0	- 23,79	42,0	27,9
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.161,5	3.159,7	- 0,1	3.053,0	3.295,0	7,93	- 3,4	4,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	24,0	-	24,0	26,6	11,10	-	11,1
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	10.535,7	9.983,5	- 5,2	11.113,3	11.500,8	3,49	5,5	15,2
030.Giovani e sport	922,0	922,3	0,0	2.140,3	1.207,9	- 43,56	132,1	31,0
031.Turismo	152,5	192,8	26,4	1.399,6	202,5	- 85,53	817,5	5,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.360,2	3.641,8	8,4	3.613,3	3.572,3	- 1,13	7,5	- 1,9
033.Fondi da ripartire	16.020,7	16.734,7	4,5	11.403,4	7.336,0	- 35,67	- 28,8	- 56,2
Totale	499.705,8	504.271,8	0,9	573.279,0	553.777,5	- 3,40	14,7	9,8

*Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del "debito pubblico", e delle "regolazioni contabili e debitorie" nonché del capitolo MEF/8003

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

RIQUADRO 2 - LE MISURE STRAORDINARIE PER FAMIGLIE E IMPRESE

Nelle tavole che seguono sono riportati le variazioni degli stanziamenti di bilancio, sia per categoria economica che per missione, legate ai provvedimenti assunti nel corso dell'anno per affrontare le difficoltà del tessuto produttivo e delle famiglie a fronte dell'incremento dei prodotti energetici e dell'inflazione.

Le misure hanno comportato, in termini di spesa primaria netta, stanziamenti aggiuntivi per 56 miliardi. Essi sono concentrati in poche categorie economiche e missioni, quelle più direttamente coinvolte nella gestione delle conseguenze della crisi energetica. Si tratta per oltre il 50 per cento di trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche; la restante quota è ripartita principalmente tra trasferimenti correnti alle imprese (il 22,2 per cento) e contributi in conto capitale alle imprese (18,4 per cento).

Sono 3 le missioni che, in termini di dimensioni finanziaria degli stanziamenti aggiuntivi, assorbono oltre il 75 per cento del totale. In particolare, sulla missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" si concentrano 51,4 miliardi (il 51,4 per cento). Ulteriori 7,3 miliardi (il 13 per cento) sono stati destinati alla missione 25 "Politiche previdenziali" e 6,1 miliardi (il 10,8 per cento) alla missione 26 "Politiche per il lavoro". Importi minori sono stati attribuiti alla missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (2,8 miliardi), missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (2,1 miliardi) e 13 "Diritto alla mobilità ..." (2,4 miliardi). Al netto di tali voci, la spesa corrente primaria netta avrebbe registrato una flessione del 10,6 per cento e quella in conto capitale (netta anche del Fondo NgEU) invece di aumentare si sarebbe ridotta del 4 per cento.

TAVOLA R2.1

PROVVEDIMENTI ASSUNTI NELL'ANNO PER SPESE EMERGENZIALI
INDICATORI IN VALORI PERCENTUALI

Categorie economiche	Aiuti 2022	Var. aiuti/stanz_cap aiuti	impegniT/m assa imp	impegni_c/st adef	pagamT/m assa spend	pagam_C/impeg ni_C	autor_cassa/m assa spend
Redditi da lavoro dipendente	0,5	1,7	93,6	93,5	93,6	100,0	98,4
Consumi intermedi	0,3	14,7	97,6	97,6	89,8	94,4	98,5
Imposte pagate sulla produzione	0,0	1,2	96,8	96,8	96,8	100,0	100,0
Trasferimenti correnti AAPP	50,1	24,0	98,9	98,9	85,7	92,2	91,0
Trasferimenti correnti famiglie ISP	0,7	27,6	90,3	90,3	39,2	45,6	78,0
Trasferimenti correnti imprese	22,2	86,8	96,7	96,7	93,2	96,5	99,9
Trasferimenti correnti estero	0,4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	0,1	1,9	90,5	91,0	86,7	97,2	94,5
Contributi agli investimenti AAPP	3,8	88,3	83,1	83,1	82,9	97,9	98,3
Contributi agli investimenti imprese	18,4	62,5	88,6		82,0	92,5	93,3
Contributi agli investimenti famiglie ISP	0,1	100,0	0,0	0,0	0,0	nc	100,0
Contributi agli investimenti estero	0,1	100,0	99,4	99,4	99,4	100,0	100,0
Altri trasferimenti in conto capitale	3,4	47,0	44,7	43,8	44,7	100,0	66,1
	100,						
Totale complessivo	0	31,2	95,5	95,6	85,4	93,3	92,2
spesa corrente primaria	74,2	27,1	98,0	98,0	86,8	93,2	92,5
spesa in c/capitale	25,8	55,3	81,5	81,7	76,9	94,3	89,9

*Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del "debito pubblico", e delle "regolazioni contabili e debitorie" nonché del capitolo MEF/8003

TAVOLA R2.2

PROVVEDIMENTI ASSUNTI NELL'ANNO PER SPESE EMERGENZIALI
INDICATORI IN VALORI PERCENTUALI – MISSIONI

	Somma di aiuti imprese e famiglia comp	impegni T/massa imp	impegni_ c/stadef	pagamT/ massa spend	pagam_C /impegni _C	autor_cas sa/massa spend	val sost/stan z_sosteg ni
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,41	100,00	100,00	70,59	70,59	100,00	100,00
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	6,58	100,00	100,00	83,41	89,93	88,79	3,23
004.L'Italia in Europa e nel mondo	0,48	99,50	99,50	99,50	100,00	100,00	100,00
005.Difesa e sicurezza del territorio	0,04	97,32	97,32	97,35	100,03	100,00	0,25
006.Giustizia	0,11	98,40	98,53	90,32	93,76	97,08	8,40
007.Ordine pubblico e sicurezza	0,04	100,00	100,00	97,77	98,53	99,48	9,06
008.Soccorso civile	0,04	94,14	94,13	93,49	99,43	99,96	0,59
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,09	91,98	91,98	91,98	100,00	100,00	80,06
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	51,13	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	82,90
011.Competitività e sviluppo delle imprese	2,36	99,99	99,99	89,18	88,62	100,00	85,85
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	3,19	69,49	69,49	48,89	69,05	99,41	91,80
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0,42	0,00	0,00	0,00		83,22	100,00
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
017.Ricerca e innovazione	0,00	95,66	95,66	95,66	100,00	100,00	5,57
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,00	0,00	0,00	0,00		100,00	100,00
019.Casa e assetto urbanistico	0,24	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	30,30
020.Tutela della salute	0,16	76,29	76,29	73,05	95,41	99,80	27,29
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	0,35	47,31	47,31	27,80	56,74	99,97	176,51
022.Istruzione scolastica	0,90	94,00	93,86	93,26	99,50	97,69	3,68
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0,05	90,75	90,75	0,00	0,00	100,00	100,00
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	0,31	95,10	95,10	39,08	41,09	100,00	73,11
025.Politiche previdenziali	17,58	90,72	90,72	83,32	98,87	92,90	70,96
026.Politiche per il lavoro	14,57	98,94	98,96	95,84	96,87	99,97	94,86
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,27	88,18	88,18	39,26	47,55	74,15	10,85
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	0,04	85,55	85,55	80,62	94,17	100,00	3,42
030.Giovani e sport	0,58	100,00	100,00	97,09	96,05	100,00	96,01
031.Turismo	0,02	99,93	99,93	0,00	0,00	100,00	8,54
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,01	63,64	44,04	62,01	98,18	73,20	2,52
033.Fondi da ripartire	0,00	0,00	0,00	0,00		100,00	0,20
Totale complessivo	100,00	97,99	97,98	86,76	93,19	92,55	27,15

*Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del "debito pubblico", e delle "regolazioni contabili e debitorie" nonché del capitolo MEF/8003

RIQUADRO 3 - LA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI

Come si è visto già in precedenza, netta è stata nell'anno la riduzione degli impegni per consumi intermedi: nel complesso la flessione è stata del 5 per cento. Più contenuta, ma comunque rilevante, il calo dei pagamenti totali (-4,6 per cento). Un risultato su cui hanno inciso le riduzioni per aggi di riscossione (-13,6 per cento), e, soprattutto, per gli acquisiti di beni di consumo.

Flettono gli acquisti di beni di circa il 23 per cento in termini di impegni totali (25 per cento in termini di pagamenti). Una variazione legata sostanzialmente a due comparti: quello dell'istruzione e dell'università e quello della Difesa. Tra i servizi il decremento è più basso (-1,9 per cento per gli impegni e -1 per cento per i pagamenti). Esso riguarda, sebbene in misura diversa, oltre agli aggi di riscossione, i canoni FIP (Fondi immobiliari pubblici), i corsi di formazione, le spese per accertamenti sanitari e gli altri servizi. In forte crescita anche per importi limitati le spese di rappresentanza e i compensi per commissioni e comitati.

TAVOLA R3.1

LA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI

(in milioni)

Categoria economica di II livello		Categoria economica di III livello		Impegni totali			Pagamenti totali		
				2021	2022	var.%	2021	2022	var.%
01	acquisto di beni	01	Beni di consumo	2.227,0	1.722,3	- 22,7	2.185,2	1.637,0	- 25,1
		02	Pubblicazioni periodiche	13,5	13,9	2,9	13,3	13,7	3,4
		03	Armi e materiale bellico per usi militari	18,4	10,3	- 44,2	19,2	9,9	- 48,2
totale acquisto di beni				2.258,9	1.746,5	- 22,7	2.217,6	1.660,6	- 25,1
02	acquisto di servizi effettivi	01	Noleggi, locazioni e leasing operativo	957,3	966,0	0,9	872,0	905,5	3,8
		02	Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.342,9	1.369,0	1,9	1.303,5	1.296,5	- 0,5
		03	Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	1.116,1	1.309,2	17,3	1.108,3	1.311,5	18,3
		04	Spese postali e valori bollati	38,2	39,6	3,6	38,7	35,2	- 8,9
		05	Corsi di formazione	623,0	602,6	- 3,3	506,2	537,9	6,3
		06	Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	62,3	51,8	- 16,9	64,1	55,2	- 13,9
		07	Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	63,9	96,2	50,6	61,6	94,7	53,8
		08	Commissioni, comitati, consigli	92,2	114,2	23,9	89,0	102,2	14,8
		09	Compensi per incarichi continuativi	176,4	201,3	14,1	159,2	177,5	11,5
		10	Studi, consulenze, indagini	80,9	96,8	19,7	73,8	88,6	20,1
		11	Aggi di riscossione	3.597,5	3.105,4	- 13,7	3.596,2	3.105,9	- 13,6
		12	Commissioni su titoli	669,3	819,0	22,4	669,8	819,0	22,3
		13	Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	268,4	331,8	23,6	263,5	320,9	21,8
		14	Altri servizi	3.641,2	3.388,2	- 6,9	3.559,0	3.410,5	- 4,2
		15	Canoni fip	123,7	115,3	- 6,8	132,2	115,0	- 13,0
totale acquisto di servizi effettivi				12.853,0	12.606,4	- 1,9	12.497,0	12.376,1	- 1,0
Spesa per consumi intermedi				15.112,0	14.352,9	- 5,0	14.714,6	14.036,8	- 4,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sulla base dei risultati gestionali di parte corrente, gli impegni totali rilevati a fine anno ammontano a 531,5 miliardi (548,6 miliardi nel 2021), di cui 526,2 miliardi di competenza dell'esercizio. Al loro interno, la quota di impegni totali registrati sui capitoli di bilancio incisi dai provvedimenti di aiuto si attesta a 172 miliardi, quasi integralmente di competenza (171,4 miliardi). La capacità di realizzazione degli impegni totali rispetto alla massa impegnabile cresce al 93,9 per cento dal 92,3 del 2021. Tra le missioni di maggior rilievo finanziario solo 4 vedono migliorare il risultato nell'anno sia in termini di capacità di realizzazione, sia di capacità di impegno delle risorse stanziare: si tratta in particolare della 25 "Politiche previdenziali" (al 93,3 per cento; +0,9 punti), della 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" (al 99,9 per cento; +0,7 punti), della 24 "Diritti sociali" (al 96,7 per cento; +3 punti) e della 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie" (al 99,8 per cento; +0,2 punti). Flettono significativamente la missione 4 "L'Italia in Europa..." e la 22 "Istruzione scolastica" (rispettivamente la prima dal 97,6 al 90,3 e la seconda dal 99,3 al 98,4 per cento)

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	Impegni totali			Impegni competenza			Impegni sui residui		
	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.864,1	2.881,5	0,6	2.864,1	2.881,5	0,6	0,0	0,0	nc
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	940,5	760,6	- 19,1	914,0	759,7	- 16,9	26,4	0,9	- 96,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	134.009,7	136.947,7	2,2	132.901,6	136.646,7	2,8	1.108,1	301,0	- 72,8
004.L'Italia in Europa e nel mondo	24.926,2	24.983,7	0,2	24.881,0	24.886,5	0,0	45,1	97,1	115,3
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.455,7	21.264,9	4,0	20.319,9	21.216,2	4,4	135,8	48,7	- 64,1
006.Giustizia	8.670,7	9.323,3	7,5	8.617,0	9.290,7	7,8	53,8	32,6	- 39,4
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.431,8	11.868,3	3,8	11.353,5	11.856,5	4,4	78,3	11,8	- 84,9
008.Soccorso civile	2.540,3	2.735,6	7,7	2.505,9	2.731,4	9,0	34,4	4,1	- 88,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	732,5	641,2	- 12,5	731,4	638,7	- 12,7	1,2	2,5	111,4
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.345,1	25.730,6	669,2	3.325,1	25.730,6	673,8	20,0	0,0	- 100,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	49.202,1	11.623,4	- 76,4	45.010,5	11.613,4	- 74,2	4.191,6	10,0	- 99,8
012.Regolazione dei mercati	49,4	51,1	3,4	49,4	51,1	3,4	0,0	0,0	- 100,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	11.001,8	8.653,2	- 21,3	10.760,6	8.652,5	- 19,6	241,2	0,8	- 99,7
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	191,4	300,1	56,7	189,3	298,1	57,5	2,1	1,9	- 8,5
015.Comunicazioni	844,6	871,1	3,1	695,0	746,0	7,4	149,7	125,1	- 16,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	1.552,5	524,3	- 66,2	1.397,6	524,3	- 62,5	154,9	0,0	- 100,0
017.Ricerca e innovazione	726,9	1.350,1	85,7	726,8	1.350,1	85,7	0,1	0,0	- 100,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	966,2	1.042,7	7,9	965,8	1.041,6	7,8	0,3	1,1	217,8
019.Casa e assetto urbanistico	544,5	388,8	- 28,6	544,4	388,8	- 28,6	0,0	0,0	- 80,6
020.Tutela della salute	6.920,5	1.359,4	- 80,4	6.919,8	1.354,1	- 80,4	0,7	5,3	616,3
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.070,4	1.795,5	- 13,3	1.898,6	1.735,5	- 8,6	171,7	60,0	- 65,0
022.Istruzione scolastica	52.135,8	53.781,1	3,2	51.895,6	53.547,2	3,2	240,2	233,9	- 2,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.533,7	9.764,0	2,4	9.533,7	9.763,6	2,4	0,0	0,4	nc
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	46.293,9	54.082,8	16,8	46.232,8	54.081,6	17,0	61,1	1,2	- 98,0
025.Politiche previdenziali	109.926,1	104.392,7	- 5,0	109.925,9	104.392,7	- 5,0	0,2	0,0	- 100,0
026.Politiche per il lavoro	24.077,1	18.244,6	- 24,2	20.752,8	17.608,4	- 15,2	3.324,3	636,2	- 80,9
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.671,0	2.902,1	8,6	2.663,5	2.901,7	8,9	7,5	0,3	- 95,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	26,6	11,1	24,0	26,6	11,1	0,0	0,0	nc
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	10.350,1	11.008,1	6,4	10.324,9	10.990,9	6,5	25,2	17,1	- 32,1
030.Giovani e sport	2.401,8	1.207,4	- 49,7	2.139,8	1.207,4	- 43,6	262,0	0,0	- 100,0
031.Turismo	2.164,8	195,9	- 91,0	1.363,0	195,9	- 85,6	801,8	0,0	- 100,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.750,9	3.139,1	14,1	2.608,4	2.828,5	8,4	142,5	310,6	118,1
033.Fondi da ripartire	2.316,7	7.648,4	230,1	190,1	4.300,0	ns	2.126,6	3.348,4	57,5
Totale	548.632,8	531.489,7	- 3,1	535.225,9	526.238,3	- 1,7	13.407,0	5.251,3	- 60,8

*Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del “debito pubblico”, e delle “regolazioni contabili e debitorie” nonché del capitolo MEF/8003

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Guardando al complesso delle missioni, va rilevato il netto peggioramento registrato sia dalla 6 “Giustizia” (dal 92,5 al 90,1 per cento), sia dal “Diritto alla mobilità” che riduce l’indice di realizzazione di 4 punti posizionandosi al 93,6 per cento. Pur registrando un seppur limitato miglioramento, continua a caratterizzarsi per una performance limitata la missione 26 “Politiche del lavoro”, con un grado di realizzazione del 67,3 per cento.

Quanto ai profili gestionali di cassa, nel 2022 sono stati effettuati pagamenti totali di parte corrente per 522,2 miliardi (542,1 miliardi nel 2021), di cui 504,9 miliardi di competenza (516,2

miliardi nel 2021). La capacità di effettuazione dei pagamenti cresce dall'85,7 per cento del 2021 all'86,9. Flette invece la realizzazione in pagamenti degli impegni di competenza (dal 96,4 al 95,9 per cento. La capacità di finalizzazione della spesa (le autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile) rimane nel complesso stabile al 94,6 per cento. In ogni caso, superiore ai pagamenti totali su massa spendibile pari, come si è detto, all'86,9 per cento.

TAVOLA 30

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	Pagamenti totali			Pagamenti competenza			Pagamenti residui		
	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.861,0	2.836,8	- 0,8	2.858,7	2.831,3	- 1,0	2,3	5,4	133,9
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	914,7	785,0	- 14,2	872,1	750,5	- 13,9	42,6	34,5	- 19,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	133.592,7	133.001,3	- 0,4	126.802,8	126.688,7	- 0,1	6.789,9	6.312,6	- 7,0
004.L'Italia in Europa e nel mondo	24.879,0	25.041,8	0,7	24.779,0	24.803,0	0,1	100,0	238,9	138,9
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.410,0	21.213,6	3,9	20.088,1	20.972,2	4,4	321,9	241,3	- 25,0
006.Giustizia	8.614,7	9.350,2	8,5	8.346,6	9.096,9	9,0	268,1	253,3	- 5,5
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.393,0	11.829,2	3,8	11.126,7	11.640,3	4,6	266,3	188,9	- 29,1
008.Soccorso civile	2.549,0	2.745,8	7,7	2.483,8	2.713,0	9,2	65,1	32,8	- 49,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	737,7	628,5	- 14,8	718,3	616,0	- 14,2	19,4	12,5	- 35,5
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.361,1	25.700,1	664,6	3.287,6	25.659,3	680,5	73,6	40,8	- 44,5
011.Competitività e sviluppo delle imprese	49.106,0	11.655,2	- 76,3	44.825,4	11.468,7	- 74,4	4.280,7	186,5	- 95,6
012.Regolazione dei mercati	43,5	43,0	- 1,2	26,7	33,2	24,6	16,8	9,8	- 42,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	10.624,3	7.754,4	- 27,0	9.812,3	7.069,3	- 28,0	812,0	685,1	- 15,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	117,4	251,0	113,7	107,7	214,8	99,5	9,7	36,2	271,2
015.Comunicazioni	912,0	940,5	3,1	682,4	720,4	5,6	229,6	220,1	- 4,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	1.770,3	564,2	- 68,1	1.384,4	522,2	- 62,3	385,9	42,1	- 89,1
017.Ricerca e innovazione	721,5	1.312,2	81,9	663,1	1.264,2	90,6	58,4	48,0	- 17,7
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	946,8	1.012,3	6,9	929,4	997,3	7,3	17,4	15,0	- 14,0
019.Casa e assetto urbanistico	543,2	391,1	- 28,0	543,2	390,5	- 28,1	0,0	0,6	ns
020.Tutela della salute	6.850,2	1.327,2	- 80,6	6.682,3	1.180,6	- 82,3	168,0	146,5	- 12,7
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.021,5	1.810,1	- 10,5	1.564,2	1.454,7	- 7,0	457,3	355,4	- 22,3
022.Istruzione scolastica	51.635,1	53.696,7	4,0	50.980,2	52.772,9	3,5	655,0	923,7	41,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.135,6	9.348,6	2,3	8.892,8	8.991,7	1,1	242,9	356,8	46,9
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	45.940,3	52.201,5	13,6	44.004,5	51.095,3	16,1	1.935,8	1.106,2	- 42,9
025.Politiche previdenziali	107.710,6	102.716,1	- 4,6	107.708,6	102.715,8	- 4,6	2,0	0,3	- 83,0
026.Politiche per il lavoro	22.623,7	18.299,6	- 19,1	17.798,6	16.832,0	- 5,4	4.825,1	1.467,5	- 69,6
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.422,9	2.571,3	6,1	2.134,1	2.310,2	8,2	288,7	261,1	- 9,6
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	26,0	8,3	24,0	26,0	8,3	0,0	0,0	nc
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	10.316,7	10.946,9	6,1	10.259,8	10.874,1	6,0	56,9	72,8	27,8
030.Giovani e sport	2.367,1	1.406,1	- 40,6	1.931,1	1.197,4	- 38,0	436,0	208,7	- 52,1
031.Turismo	1.965,2	175,4	- 91,1	1.186,9	59,6	- 95,0	778,3	115,9	- 85,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.695,3	3.012,5	11,8	2.490,0	2.616,5	5,1	205,4	395,9	92,8
033.Fondi da ripartire	2.316,7	7.648,4	230,1	190,1	4.300,0	ns	2.126,6	3.348,4	57,5
Totale	542.123,0	522.242,7	- 3,7	516.185,4	504.878,9	- 2,2	25.937,6	17.363,8	- 33,1

*Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del "debito pubblico", e delle "regolazioni contabili e debitorie" nonché del capitolo MEF/8003

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SPESA CORRENTE* - INDICATORI

(in valori percentuali)

Missioni	Imp. tot/Massa imp.		Imp. comp/stanz. Def.		Pag. tot/Massa spend.		Pag. comp/Imp. comp.		Autor. cassa/Massa spend	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	100,0	99,1	100,0	99,1	99,8	97,4	99,8	98,3	100,0	100,0
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	89,8	82,8	89,4	82,8	85,1	81,2	95,4	98,8	99,3	97,8
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	99,6	99,8	99,6	99,8	89,0	87,4	95,4	92,7	94,4	92,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	97,6	90,3	97,7	90,3	97,0	90,0	99,6	99,7	99,1	99,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	97,5	96,8	97,6	96,9	96,1	95,3	98,9	98,9	99,2	99,6
006.Giustizia	92,5	90,1	92,3	90,0	88,1	87,0	96,9	97,9	97,6	97,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	96,1	96,8	96,0	96,9	93,0	94,2	98,0	98,2	99,1	99,2
008.Soccorso civile	95,7	94,4	94,8	94,4	93,5	93,6	99,1	99,3	99,6	99,9
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	93,7	90,6	93,7	90,5	91,6	86,9	98,2	96,5	99,1	98,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	99,2	99,9	99,2	99,9	97,4	99,6	98,9	99,7	99,8	100,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	98,6	98,9	99,3	98,9	98,3	97,6	99,6	98,8	99,9	99,7
012.Regolazione dei mercati	92,8	89,7	92,8	89,7	55,3	51,4	54,0	65,1	97,8	81,6
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	97,7	93,6	97,7	93,7	86,9	73,8	91,2	81,7	96,5	93,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	70,7	47,9	70,7	47,7	40,8	35,2	56,9	72,1	95,1	90,1
015.Comunicazioni	93,9	86,2	82,8	84,2	77,7	84,1	98,2	96,6	94,1	93,8
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	95,5	89,1	95,0	97,2	90,5	86,0	99,1	99,6	91,9	89,3
017.Ricerca e innovazione	93,7	97,0	94,4	97,0	82,0	88,8	91,2	93,6	95,5	97,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	94,8	94,5	94,9	94,5	90,9	88,4	96,2	95,8	99,3	97,5
019.Casa e assetto urbanistico	98,9	99,4	98,9	99,4	98,7	99,6	99,8	100,5	99,9	99,9
020.Tutela della salute	97,1	85,7	97,1	85,7	92,8	70,3	96,6	87,2	98,2	86,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	75,9	82,1	86,1	81,8	71,8	69,5	82,4	83,8	95,9	95,8
022.Istruzione scolastica	99,3	98,4	99,3	98,4	96,9	96,1	98,2	98,6	98,9	98,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	99,6	99,1	99,6	99,1	91,8	88,3	93,3	92,1	96,7	94,2
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	93,7	96,7	93,6	96,7	87,7	89,3	95,2	94,5	94,7	95,8
025.Politiche previdenziali	92,4	93,3	93,7	93,3	89,4	89,6	98,0	98,4	97,4	97,6
026.Politiche per il lavoro	66,8	67,3	69,7	77,6	47,7	53,1	85,8	95,6	64,6	67,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	87,5	87,8	87,2	88,1	59,2	62,0	80,1	79,6	87,4	86,6
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	97,5	100,0	97,5	100,0	100,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	92,9	95,5	92,9	95,6	91,9	94,3	99,4	98,9	99,5	99,7
030.Giovani e sport	100,0	100,0	100,0	100,0	91,9	99,3	90,2	99,2	100,0	100,0
031.Turismo	119,6	96,7	97,4	96,7	86,6	37,3	87,1	30,4	100,5	88,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	71,3	79,2	72,2	79,2	68,6	72,7	95,5	92,5	85,0	91,8
033.Fondi da ripartire	14,1	56,4	1,7	58,6	14,3	56,6	100,0	100,0	109,3	101,8
Totale complessivo	92,3	93,9	93,4	95,0	85,7	86,9	96,4	95,9	94,7	94,6

*Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del "debito pubblico", e delle "regolazioni contabili e debitorie" nonché del capitolo MEF/8003

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul fronte della spesa in conto capitale, in termini nettizzati, come si diceva in precedenza, gli stanziamenti pur rimanendo in aumento vedono ridursi il tasso di crescita (+11,2 per cento).

Anche per tale aggregato la spesa appare concentrata in poche missioni. Le prime 6 per rilievo finanziario assoluto gestiscono poco meno del 66 per cento delle risorse. Si tratta della “Competitività e sviluppo delle imprese”, dello “Sviluppo e riequilibrio territoriale”, del “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto”, del “L’Italia in Europa e nel mondo”, delle “Infrastrutture pubbliche e logistica” e dell’“Energia e diversificazione delle fonti energetiche..”. Va, tuttavia, precisato che ove si ricomprendesse nel calcolo quanto destinato al Fondo di rotazione per l’attuazione del Next Generation EU, cui sono stati destinati nel 2022 50,3 miliardi (32,8 miliardi nel 2021), la spesa in conto capitale crescerebbe a poco meno di 156 miliardi (+22 per cento rispetto al 2021), la missione 4 “L’Italia in Europa e nel mondo” rappresenterebbe il 38,5 per cento del totale e le spese in conto capitale risulterebbero ancora più concentrate.

Al netto dei fondi PNRR, la missione “Italia in Europa e nel mondo” deve la sua crescita (+55,5 per cento) agli stanziamenti per il fondo per l’avvio delle opere indifferibili destinati ad integrare i progetti del Piano già affidati e incisi dalla crescita dei prezzi. A questo si aggiunge una maggiore somma destinata al fondo rotativo per l’attuazione delle politiche comunitarie. Come si è detto, la crescita della missione 10 è strettamente legata alle somme da versare per compensare il mancato gettito per i crediti di imposta per le imprese per le spese sostenute per il gas. Di rilievo certamente minore sono i fondi per la decarbonizzazione e la riconversione verde delle raffinerie situate nei Siti di interesse nazionale (SIN) oggetto di bonifica (+205 milioni).

Pur in flessione si conferma il rilievo della missione “Diritto alla mobilità”. La riduzione rispetto al 2021 è legata sostanzialmente alla riduzione del finanziamento previsto per i contributi in conto impianti alle Ferrovie dello Stato (-2 miliardi). Cresce del 63 per cento lo stanziamento della missione 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”. Una variazione da ricondurre a diversi interventi: tra i principali l’incremento del Fondo per gli investimenti ANAS (+540 milioni), i due fondi volti a garantire la prosecuzione degli investimenti e delle realizzazioni (il fondo per la prosecuzione delle opere - 1270 milioni - e il fondo per la revisione prezzi dei materiali nei contratti pubblici (+870 milioni) divenuti strategici nell’attuale fase di tensioni inflazionistiche. Sono poi incrementate la dotazione finanziaria del Piano straordinari INVASI (da 291 a 323 milioni) e le somme da erogare per interventi di edilizia sanitaria pubblica (+570 milioni).

Solo in parte soddisfacenti gli andamenti nella gestione. Si riducono la capacità di impegno (rapporto tra gli impegni totali e la massa impegnabile) e le somme impegnate in conto competenza sugli stanziamenti definitivi. In peggioramento anche il tasso di finalizzazione della spesa (rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile), che passa dal 45,9 al 40,5 per cento. In calo, ma da livelli più elevati, la velocità di pagamento (rapporto tra i pagamenti di competenza e gli impegni di competenza dell’anno). In media i pagamenti totali si pongono ben 10 punti al di sotto delle autorizzazioni di cassa, che non sembrano quindi rappresentare un limite al fluire della spesa.

Nel caso delle 6 missioni in precedenza esaminate e che rappresentano grande parte della spesa, per due di esse la 4 “L’Italia in Europa e nel mondo” e la 10 “Energia..” si registra un buon risultato gestionale, con un miglioramento di tutti gli indicatori rispetto al 2021. Ciò è a conferma della particolare criticità degli interventi ad essi riconducibili nella fase attuale. Nel caso di entrambe le missioni, il grado di provvista della cassa che esprime il rapporto tra autorizzazione definitiva di cassa (stanziamenti definitivi di cassa) e la potenziale spendibilità (massa spendibile) sono superiori al 95 per cento.

In flessione gli indici per le missioni 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” e 13 “Diritto alla mobilità”, mentre nel caso delle altre due missioni tutti gli indicatori sono in peggioramento da livelli già particolarmente bassi.

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	stanziamenti iniziali di competenza			Stanziamenti definitivi di competenza			scost % ini/def	
	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %	2021	2022
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	91,2	468,5	413,4	91,2	468,5	413,43	-	-
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	4,4	23,7	441,9	89,9	25,5	- 71,65	1.952,7	7,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	5.654,0	6.338,3	12,1	5.785,8	6.265,3	8,29	2,3	- 1,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	6.259,3	8.044,2	28,5	6.280,1	9.768,0	55,54	0,3	21,4
005.Difesa e sicurezza del territorio	4.251,3	5.742,9	35,1	4.917,8	6.028,1	22,58	15,7	5,0
006.Giustizia	615,4	884,0	43,6	726,5	895,4	23,25	18,1	1,3
007.Ordine pubblico e sicurezza	962,4	1.092,6	13,5	1.157,7	1.206,1	4,18	20,3	10,4
008.Soccorso civile	3.842,4	3.677,2	- 4,3	7.739,5	4.777,7	- 38,27	101,4	29,9
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	842,0	1.197,5	42,2	1.530,0	1.562,6	2,13	81,7	30,5
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	465,9	454,1	- 2,6	465,1	8.511,9	1.730,13	- 0,2	ns
011.Competitività e sviluppo delle imprese	17.095,2	17.376,2	1,6	27.498,9	18.562,0	- 32,50	60,9	6,8
012.Regolazione dei mercati	2,6	0,0	- 98,2	2,6	1,7	- 33,98	-	ns
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	6.570,7	7.720,6	17,5	10.500,8	9.827,3	- 6,41	59,8	27,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.499,8	6.357,5	41,3	5.260,6	8.576,0	63,03	16,9	34,9
015.Comunicazioni	227,0	541,4	138,5	249,7	543,6	117,75	10,0	0,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	6,2	10,9	76,2	13,5	211,1	1.463,31	119,1	ns
017.Ricerca e innovazione	3.764,0	4.172,3	10,8	3.872,7	3.713,5	- 4,11	2,9	-11,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	923,4	992,1	7,4	1.090,5	1.076,9	- 1,24	18,1	8,6
019.Casa e assetto urbanistico	81,4	1.092,0	1.241,9	598,6	1.163,4	94,34	635,6	6,5
020.Tutela della salute	281,4	707,1	151,2	675,6	726,3	7,50	140,1	2,7
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.128,0	1.812,5	60,7	1.560,3	1.863,7	19,44	38,3	2,8
022.Istruzione scolastica	980,9	1.463,6	49,2	1.220,3	1.464,3	19,99	24,4	0,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	440,7	620,3	40,7	438,2	656,0	49,70	- 0,6	5,8
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	12,7	23,3	83,8	12,7	23,3	83,76	-	-
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	-	-
026.Politiche per il lavoro	54,6	48,2	- 11,7	59,9	53,8	- 10,30	9,7	11,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	19,2	38,6	101,4	47,8	44,8	- 6,23	149,2	16,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	10.168,7	15.414,7	51,6	10.222,6	14.321,6	40,10	0,5	- 7,1
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	1.487,1	1.046,6	- 29,6	1.747,6	1.586,1	- 9,24	17,5	51,5
030.Giovani e sport	185,7	163,6	- 11,9	194,5	163,6	- 15,85	4,7	-
031.Turismo	2,1	66,1	3.048,3	36,8	90,3	145,73	1.650,2	36,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	476,4	626,4	31,5	452,0	524,9	16,13	- 5,1	-16,2
033.Fondi da ripartire	3.229,5	2.827,4	- 12,4	436,6	930,8	113,18	- 86,5	-67,1
Totale	74.625,6	91.044,7	22,0	94.976,6	105.634,2	11,22	27,3	16,0

*Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del "debito pubblico", e delle "regolazioni contabili e debitorie" nonché del capitolo MEF/8003

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 33

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missione	Impegni totali			Impegni competenza			Impegni sui residui		
	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	93,2	468,5	402,4	91,2	468,5	413,4	2,0	0,0	- 100,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	90,5	27,7	- 69,4	85,4	22,2	- 74,0	5,1	5,5	8,5
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	5.983,9	6.175,2	3,2	5.731,2	6.174,2	7,7	252,6	1,0	- 99,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	6.279,4	9.755,3	55,4	6.236,9	9.716,1	55,8	42,5	39,3	- 7,7
005.Difesa e sicurezza del territorio	4.621,1	5.545,5	20,0	4.438,1	5.394,4	21,5	183,0	151,1	- 17,4
006.Giustizia	262,8	447,2	70,1	233,1	402,1	72,5	29,7	45,1	51,8
007.Ordine pubblico e sicurezza	652,7	654,7	0,3	448,8	425,5	- 5,2	204,0	229,2	12,4
008.Soccorso civile	8.516,5	2.957,0	- 65,3	6.166,2	2.211,8	- 64,1	2.350,3	745,2	- 68,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	926,1	991,1	7,0	858,1	683,9	- 20,3	67,9	307,2	352,1
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	671,0	8.307,7	1.138,0	215,9	8.055,2	ns	455,2	252,5	- 44,5
011.Competitività e sviluppo delle imprese	26.593,9	17.591,6	- 33,9	25.076,7	16.807,4	- 33,0	1.517,2	784,3	- 48,3
012.Regolazione dei mercati	0,3	0,7	155,9	0,0	0,7	ns	0,3	0,0	- 87,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	10.591,1	8.787,4	- 17,0	9.605,1	8.312,7	- 13,5	986,0	474,8	- 51,8
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.226,0	5.908,7	39,8	3.741,3	4.944,9	32,2	484,6	963,7	98,9
015.Comunicazioni	354,2	602,6	70,1	148,8	359,1	141,3	205,4	243,5	18,5
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	30,5	200,4	556,7	9,6	200,4	ns	20,9	0,0	- 99,9
017.Ricerca e innovazione	3.553,0	3.090,6	- 13,0	3.142,7	2.821,7	- 10,2	410,3	268,9	- 34,5
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.066,2	983,0	- 7,8	776,8	704,7	- 9,3	289,4	278,2	- 3,8
019.Casa e assetto urbanistico	646,3	1.143,6	76,9	565,7	1.133,2	100,3	80,6	10,4	- 87,1
020.Tutela della salute	447,1	1.149,7	157,1	299,1	723,7	142,0	148,0	426,0	187,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	789,4	842,7	6,8	545,0	517,3	- 5,1	244,4	325,4	33,2
022.Istruzione scolastica	878,9	879,1	0,0	731,9	861,2	17,7	147,0	18,0	- 87,8
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	400,2	472,1	18,0	352,7	456,9	29,6	47,5	15,2	- 68,1
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	36,0	27,7	- 23,0	0,0	15,0	nc	36,0	12,7	- 64,7
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	- 80,9	0,0	0,0	- 80,9	0,0	0,0	nc
026.Politiche per il lavoro	46,6	54,7	17,4	39,6	42,8	8,2	7,0	11,9	69,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	26,7	26,1	- 2,0	6,2	15,7	155,3	20,5	10,4	- 49,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	3.926,8	6.016,2	53,2	229,1	246,3	7,5	3.697,7	5.769,9	56,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	1.387,4	1.066,1	- 23,2	826,4	630,9	- 23,7	561,0	435,2	- 22,4
030.Giovani e sport	201,0	164,1	- 18,4	194,0	163,6	- 15,6	7,1	0,5	- 92,9
031.Turismo	36,7	10,2	- 72,2	36,7	10,2	- 72,2	0,0	0,0	nc
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	351,8	429,2	22,0	260,0	358,5	37,9	91,7	70,8	- 22,9
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
Totale	83.687,5	84.776,5	1,3	71.092,5	72.880,7	2,5	12.595,0	11.895,8	- 5,6

*Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del "debito pubblico", e delle "regolazioni contabili e debitorie" nonché del capitolo MEF/8003

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 34

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	Pagamenti totali			Pagamenti competenza			Pagamenti residui		
	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %	2021	2022	var. %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	93,2	468,5	402,4	91,2	468,5	413,4	2,0	0,0	- 100,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	84,0	23,3	- 72,2	81,4	21,0	- 74,2	2,6	2,3	- 9,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	3.359,9	3.804,1	13,2	2.533,6	2.664,5	5,2	826,3	1.139,7	37,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	6.277,7	9.757,2	55,4	6.236,9	9.716,1	55,8	40,8	41,1	0,6
005.Difesa e sicurezza del territorio	4.722,1	5.249,8	11,2	4.185,9	4.840,7	15,6	536,2	409,1	- 23,7
006.Giustizia	311,2	394,1	26,7	186,9	304,2	62,8	124,3	89,9	- 27,6
007.Ordine pubblico e sicurezza	630,8	651,9	3,3	299,5	284,8	- 4,9	331,4	367,1	10,8
008.Soccorso civile	7.381,9	3.194,7	- 56,7	5.921,9	2.163,1	- 63,5	1.459,9	1.031,6	- 29,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	751,4	892,1	18,7	666,9	520,1	- 22,0	84,5	372,0	340,4
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	515,9	8.362,7	ns	164,4	8.003,0	ns	351,5	359,7	2,3
011.Competitività e sviluppo delle imprese	26.853,6	17.359,5	- 35,4	24.221,6	16.065,3	- 33,7	2.632,0	1.294,2	- 50,8
012.Regolazione dei mercati	0,3	0,7	154,7	0,0	0,7	ns	0,3	0,0	- 87,5
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	9.376,7	6.380,1	- 32,0	8.352,1	5.637,0	- 32,5	1.024,5	743,1	- 27,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.011,2	4.803,7	19,8	1.840,0	2.682,2	45,8	2.171,2	2.121,5	- 2,3
015.Comunicazioni	319,5	600,6	88,0	148,4	357,4	140,9	171,2	243,2	42,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	31,7	200,4	531,5	8,8	200,3	ns	23,0	0,0	- 99,8
017.Ricerca e innovazione	3.098,7	3.100,9	0,1	2.881,6	2.648,0	- 8,1	217,0	452,9	108,7
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	786,4	636,2	- 19,1	477,2	358,9	- 24,8	309,2	277,3	- 10,3
019.Casa e assetto urbanistico	631,3	1.094,7	73,4	565,7	1.077,1	90,4	65,6	17,6	- 73,2
020.Tutela della salute	144,3	231,3	60,2	130,7	91,6	- 29,9	13,7	139,7	920,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	619,4	761,0	22,9	341,6	445,4	30,4	277,8	315,6	13,6
022.Istruzione scolastica	562,3	476,3	- 15,3	230,4	281,7	22,3	332,0	194,6	- 41,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	306,9	547,6	78,4	251,6	444,5	76,6	55,3	103,2	86,5
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	37,1	28,4	- 23,5	0,0	15,0	nc	37,1	13,4	- 64,0
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	- 68,1	0,0	0,0	- 78,9	0,0	0,0	nc
026.Politiche per il lavoro	44,5	40,1	- 10,0	36,4	33,8	- 7,3	8,1	6,3	- 22,3
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	26,5	22,9	- 13,6	3,8	11,6	203,5	22,7	11,3	- 50,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	3.926,8	6.016,2	53,2	229,1	246,3	7,5	3.697,7	5.769,9	56,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	2.031,6	1.120,3	- 44,9	735,2	520,2	- 29,2	1.296,5	600,0	- 53,7
030.Giovani e sport	205,7	166,6	- 19,0	194,0	163,6	- 15,6	11,7	3,0	- 74,6
031.Turismo	36,2	4,4	- 88,0	36,1	4,2	- 88,2	0,1	0,1	- 17,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	333,9	427,2	28,0	243,1	343,2	41,2	90,8	84,1	- 7,4
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
Totale	77.512,8	76.817,6	- 0,9	61.295,9	60.614,1	- 1,1	16.217,0	16.203,5	- 0,1

*Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del "debito pubblico", e delle "regolazioni contabili e debitorie" nonché del capitolo MEF/8003

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 35

SPESA IN CONTO CAPITALE* - INDICATORI

(in valori percentuali)

Missioni	Imp. tot/Massa imp.		Imp. comp/stanz. Def.		Pag. tot/Massa spend.		Pag. comp/Imp. comp.		Autor. cassa/Massa spend	
	2021	2022	2021	2022	2021	2021	2022	2021	2022	2021
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	102,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	90,5	84,9	95,0	87,1	81,0	54,4	95,3	94,5	91,6	83,8
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	98,7	98,2	99,1	98,5	45,4	37,1	44,2	43,2	85,6	48,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	99,1	99,3	99,3	99,5	98,9	99,3	100,0	100,0	99,2	99,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	90,1	88,9	90,2	89,5	82,1	77,8	94,3	89,7	88,8	90,8
006.Giustizia	33,5	41,9	32,1	44,9	28,9	31,2	80,2	75,7	66,3	70,3
007.Ordine pubblico e sicurezza	41,2	38,1	38,8	35,3	31,6	30,6	66,7	66,9	57,2	50,3
008.Soccorso civile	76,8	45,9	79,7	46,3	57,3	34,1	96,0	97,8	66,5	55,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	53,8	44,4	56,1	43,8	39,6	34,6	77,7	76,0	81,3	79,1
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	52,3	92,3	46,4	94,6	34,4	89,4	76,1	99,4	69,5	95,2
011.Competitività e sviluppo delle imprese	91,2	89,4	91,2	90,5	85,1	78,9	96,6	95,6	89,5	84,5
012.Regolazione dei mercati	9,0	36,3	0,0	40,0	8,9	35,2	100,0	100,0	90,1	87,1
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	87,1	80,6	91,5	84,6	60,3	41,3	87,0	67,8	69,2	67,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	42,8	43,0	71,1	57,7	20,6	20,4	49,2	54,2	31,3	35,0
015.Comunicazioni	57,2	74,6	59,6	66,1	51,4	71,2	99,7	99,5	61,8	78,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	83,8	94,6	71,0	94,9	70,4	76,8	91,5	100,0	73,9	77,0
017.Ricerca e innovazione	79,8	67,1	81,1	76,0	64,7	57,5	91,7	93,8	83,8	70,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	72,0	64,2	71,2	65,4	32,0	23,2	61,4	50,9	64,9	52,1
019.Casa e assetto urbanistico	92,8	94,8	94,5	97,4	77,8	81,9	100,0	95,0	84,1	92,3
020.Tutela della salute	54,2	99,8	44,3	99,6	10,6	11,9	43,7	12,7	49,1	37,6
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	33,2	26,9	34,9	27,8	23,2	23,1	62,7	86,1	67,7	59,5
022.Istruzione scolastica	56,3	51,2	60,0	58,8	17,2	12,7	31,5	32,7	53,8	40,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	84,4	64,2	80,5	69,7	49,9	57,6	71,3	97,3	81,0	60,8
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	73,9	74,8	0,0	64,3	73,4	74,5	#DIV/0!	100,0	78,5	98,2
025.Politiche previdenziali	20,3	4,9	61,0	11,6	18,4	7,2	90,3	100,0	66,7	56,7
026.Politiche per il lavoro	64,8	66,5	66,1	79,7	56,0	45,1	92,0	78,8	80,8	68,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	24,5	20,9	12,9	35,1	17,9	14,6	62,3	74,0	55,9	48,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	9,9	12,0	2,2	1,7	9,9	12,0	100,0	100,0	10,3	12,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	40,3	39,5	47,3	39,8	38,7	29,3	89,0	82,5	55,2	67,6
030.Giovani e sport	103,3	100,0	99,7	100,0	87,2	85,9	100,0	100,0	92,8	89,8
031.Turismo	93,9	11,3	99,9	11,3	95,5	4,8	98,3	41,6	99,9	99,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	55,2	59,6	57,5	68,3	47,4	54,6	93,5	95,7	69,1	71,3
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	#DIV/0!	#DIV/0!	92,6	100,0
Totale complessivo	58,6	53,8	74,9	69,0	45,9	40,5	86,2	83,2	56,7	52,4

*Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, del "debito pubblico", e delle "regolazioni contabili e debitorie" nonché del capitolo MEF/8003

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.3. L'allocazione delle risorse nelle leggi di bilancio 2022 e 2023: un confronto

Quest'ultimo paragrafo è dedicato ad un primo esame delle differenze nell'allocazione delle risorse che emergono dal confronto dei bilanci 2022 e 2023, al fine di offrire spunti di valutazione sui cambiamenti di "priorità" sottostanti alle scelte operate nella composizione degli stanziamenti iniziali per missioni e programmi, così come in quella per categorie di spesa.

Alcuni aspetti ordinamentali hanno caratterizzato gli esercizi in esame: al 31 dicembre 2022, si è conclusa la sperimentazione della contabilità integrata e del nuovo piano dei conti,

termine che ha risentito della proroga di un anno intervenuta con l'art. 15, comma 6, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.

Per dar corso a tale novità, si è resa necessaria una revisione della classificazione economica delle entrate e delle spese³⁰, per garantire il massimo raccordo con il piano dei conti e l'integrazione tra le scritture di contabilità finanziaria e quelle di contabilità economico-patrimoniale³¹.

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 27 dicembre 2022 (pubblicato nella G.U. Serie generale n. 305 del 31 dicembre 2022), adottato ai sensi dello stesso articolo 15, comma 6, citato,³² è stato disposto il nuovo aggiornamento del Piano dei conti³³, tenendo in considerazione gli esiti della sperimentazione rappresentati nelle relazioni per la Corte dei conti³⁴.

Il processo di revisione della classificazione economica delle entrate e delle spese si inserisce nel complesso sviluppo e implementazione del programma InIt del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, un sistema informatico integrato di tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*) a supporto dei processi contabili di tutte le Pubbliche amministrazioni.³⁵

Per consentire un raffronto tra i due esercizi, le grandezze del 2022 sono state riclassificate secondo la struttura del 2023. Inoltre, le analisi condotte, in coerenza con quanto esposto in altre parti della relazione, considerano la spesa finale primaria, al netto di specifiche poste contabili³⁶ e riguardano le previsioni di spesa iniziali del biennio, con riferimento alle principali politiche di bilancio.

³⁰ Per quanto qui rileva, tra le principali novità in tema di spesa sono state previste due nuove categorie: la n. 13 "fondi da ripartire di parte corrente" e la n. 27 "fondi da ripartire in conto capitale" (relative, rispettivamente, ai fondi precedentemente classificati nella categoria n. 12 -altre spese correnti- e n. 26 -altre spese in conto capitale); l'abolizione del quarto e quinto livello della classificazione (CE4 e CE5); inoltre, la maggior parte delle modifiche sono state effettuate a livello di categoria economica di secondo (CE2) e terzo livello (CE3) per assicurare il migliore raccordo con il piano dei conti economico-patrimoniale, rispetto alla precedente classificazione. Importante evidenziare che sia per l'Entrata che la Spesa, le categorie dedicate agli ammortamenti (rispettivamente categoria 14 e 11) a partire dall'esercizio 2023 presentano valori pari a zero perché, con il termine della sperimentazione, sono quantificati nell'ambito della contabilità economico-patrimoniale. Sul punto si veda anche la Circolare del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, n. 21 dell'11 maggio 2023.

³¹ Circolare Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, n. 22 del 18 maggio 2022. Si veda anche circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 2 del 13 gennaio 2023, la n. 7 del 3 febbraio 2023 e la n. 21 dell'11 maggio 2023.

³² Che ha anche previsto che il piano dei conti di cui al citato d.P.R. n. 140/2018 possa essere aggiornato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

³³ Tra le principali novità introdotte, è stato definito un piano dei conti economico-patrimoniale costituito da un unico elenco di conti articolati in cinque livelli strutturati gerarchicamente e raggruppati in cinque sezioni (attivo; passivo; componenti economiche positive (ricavi/proventi); componenti economiche negative (costi/oneri); conti d'ordine); è stato stabilito (art. 3 del d.m.) che l'integrazione tra la contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale avviene per mezzo della classificazione economica delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato (non più per il tramite del modulo finanziario del piano dei conti originariamente previsto dall'allegato 1.1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 140/2018); a tal fine, la classificazione economica delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato, pubblicata con la circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 21 dicembre 2022, n. 46, è stata rivista in sede di predisposizione della legge di bilancio 2023-2025. Nell'allegato 2 del d.m. sono inoltre forniti gli schemi di raccordo tra il piano dei conti economico-patrimoniale e, rispettivamente, la classificazione delle entrate (art. 25, comma 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196) e la classificazione delle spese del bilancio dello Stato (art. 25, commi 3 e 3-bis, e art. 25-bis, comma 5 della legge 31 dicembre 2009, n. 196). Detti schemi, sono stati implementati sul sistema InIt.

³⁴ Si tratta di tre relazioni del Dipartimento generale dello Stato relative al triennio 2019-2021.

³⁵ Secondo quanto previsto, "...la messa a regime del nuovo sistema informativo gestionale di contabilità pubblica (InIt) - verosimilmente a partire dal triennio 2025-2027 - consentirà di avviare il processo volto al superamento della sperimentazione relativa alle azioni quali unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione ai sensi dell'articolo 25-bis, comma 8, della legge n. 196 del 2009", Circolare del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, n. 21 dell'11 maggio 2023.

³⁶ Gli importi considerati sono al netto delle poste correttive e compensative (cat. X), delle acquisizioni di attività finanziarie (cat. XXXI) della missione "Debito pubblico" (034), del programma 29.005 "Regolazioni contabili e debitorie" e del capitolo MEF/8003 Fondo di rotazione NEXT generation UE. Per il 2022 è stata anche nettizzata della voce relativa agli "Ammortamenti", categoria che nel 2023 viene eliminata a seguito dell'introduzione della contabilità economica-patrimoniale.

Nel 2023 gli stanziamenti iniziali ammontano a 641,4 miliardi, in aumento del 7,7 per cento rispetto a quelli di inizio 2022. Un risultato a sintesi di una crescita del 7,4 per cento della spesa corrente e del 9,9 per cento di quella capitale. In termini di prodotto, la spesa primaria presenta una crescita di 9 decimi di punto rispetto allo stesso valore del 2022, di cui 7 decimi in termini di spesa corrente e 2 di spesa in c/capitale.

TAVOLA 36

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamenti iniziali			Variazioni		
	2022	2023	var22/23	assoluta	%comp22	%comp23
TITOLO I - SPESE CORRENTI	504.272	541.386	7,36	37.114	84,71	84,40
Redditi da lavoro dipendente	101.429	103.719	2,26	2.289	17,04	16,17
Consumi intermedi	9.714	10.623	9,36	909	1,63	1,66
Imposte pagate sulla produzione	5.162	5.574	7,99	413	0,87	0,87
Trasferimenti correnti AAPP	319.788	355.490	11,16	35.702	53,72	55,42
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	11.041	10.078	-8,72	-963	1,85	1,57
Trasferimenti correnti a imprese	13.335	17.305	29,78	3.971	2,24	2,70
Trasferimenti correnti a estero	1.404	1.332	-5,15	-72	0,24	0,21
Risorse proprie Unione europea	22.070	22.565	2,24	495	3,71	3,52
Altre uscite correnti	4.697	4.895	4,21	198	0,79	0,76
Fondi da ripartire di parte corrente	15.632	9.804	-37,28	-5.828	2,63	1,53
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	91.045	100.056	9,90	9.011	15,29	15,60
Investimenti fissi e acquisti di terreni	10.166	11.593	14,04	1.427	1,71	1,81
Contributi agli investimenti ad AAPP	47.712	41.209	-13,63	-6.503	8,01	6,42
Contributi agli investimenti a imprese	24.761	38.579	55,80	13.818	4,16	6,01
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	673	537	-20,14	-136	0,11	0,08
Contributi agli investimenti a estero	473	491	3,84	18	0,08	0,08
Altri trasferimenti in conto capitale	3.771	3.716	-1,47	-55	0,63	0,58
Fondi da ripartire in conto capitale	3.489	3.931	12,67	442	0,59	0,61
Totale finale primaria netta	595.317	641.442	7,75	46.125	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella Tavola 36 gli stanziamenti iniziali del biennio sono confrontati per categoria economica. La variazione maggiore è quella relativa ai trasferimenti correnti alle imprese: essi crescono nel 2023 di poco meno del 30 per cento. Si tratta di un incremento legato sostanzialmente alle somme riconosciute alle imprese come crediti di imposta a fronte nell'incremento dei costi per la componente energetica (+6,2 miliardi). Tale variazione è in parte compensata da riduzioni degli stanziamenti previsti per alcune misure (tra le altre la flessione delle compensazioni per gli autotrasportatori per il gasolio e delle misure di sostegno alle aree economiche con più elevato rischio epidemiologico). In aumento anche i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche e i consumi intermedi (rispettivamente dell'11,2 e del 9,4 per cento). Nel caso dei trasferimenti si tratta di incrementi dei finanziamenti delle Amministrazioni territoriali, soprattutto attraverso misure di compensazione di gettiti (per oltre 5 miliardi), di somme da trasferire alla Cassa per il servizio energetici per le misure di sostegno per il settore elettrico e del gas (circa +5,4 miliardi) e, soprattutto, dell'aumento dei trasferimenti riferibili al comparto dell'assistenza e previdenza come risultato netto di aumenti per l'assegno unico universale (+18,6 miliardi), di maggiori agevolazioni contributive (+6 miliardi), di maggiori oneri in materia previdenziale (5,7 miliardi di cui 1 per la copertura del maggior disavanzo del sistema previdenziale delle FS), di risorse destinate a trattamenti di mobilità (4 miliardi) e di trasferimenti all'Inps per le pensioni a carico dei trattamenti assistenziali (+2,4 miliardi). Tali incrementi sono in parte compensati dalle riduzioni registrate per il reddito di cittadinanza (-958 milioni), per pensionamenti anticipati (-0,5 miliardi) e, in generale, per minori trasferimenti all'INPS (-5 miliardi). Significativo è poi l'incremento dei consumi intermedi (+0,9 miliardi; +9,4 per cento)

concentrato soprattutto in 5 Amministrazioni (Difesa +300 milioni; Istruzione +180 milioni; Interno +170 milioni e Giustizia +100 milioni).

Sul fronte della spesa in conto capitale gli incrementi maggiori riguardano i contributi agli investimenti alle imprese (+55,8 per cento) dovuti principalmente, oltre ai contributi per l'acquisto di gas naturale (+5 miliardi), alle somme da assicurare al Fondo di garanzia PMI (+4,2 miliardi), ai contratti di sviluppo (+0,6 miliardi), ai contributi alle imprese che partecipano alla realizzazione dell'IPCEI (+0,7 miliardi) e al Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche (+1,6 miliardi); gli aumenti riferibili alle spese di investimento (+1,4 miliardi; +14,4 per cento) sono destinate in prevalenza alla costruzione e acquisizione di impianti e sistemi di difesa e per gli uffici giudiziari. Una crescita che è in parte compensata da una flessione dei contributi ad Amministrazioni pubbliche per circa 6,5 miliardi, riconducibile soprattutto a minori stanziamenti al Fondo sviluppo e coesione (-5,7 miliardi) e ad altri fondi, tra cui quello ordinario per gli Enti di ricerca (-0,4 miliardi).

Tali variazioni, ove si guardi ai risultati per missioni nel complesso (aggregate in aree di politica pubblica per una più immediata lettura), si traducono in una ricomposizione della spesa. Come si evince dalle Tavole 37 e 38 dal confronto tra i due esercizi emerge un forte impulso per le "Infrastrutture e reti" (+69,5 per cento; +19 miliardi), variazione cui si accompagnano gli incrementi di stanziamento destinati alle "Politiche per i settori produttivi" (in crescita del 13,4 per cento; +4,5 miliardi) e a quelle "sociali" (+10,1 per cento; +18,4 miliardi). In aumento del 5,3 per cento le somme destinate alle "Politiche per la sicurezza e la giustizia", sono limitate le variazioni delle "Politiche istituzionali" e quelle della "Formazione, cultura e ricerca" (rispettivamente in crescita del 2,7 e del 2,5 per cento). Ciò a fronte della flessione di oltre il 37 per cento delle risorse destinate alle "Politiche per il riequilibrio territoriale" e del 4,9 per cento di quella per l'"Ambiente e il territorio".

La crescita della spesa primaria di parte corrente è concentrata nelle "Infrastrutture e reti" che vedono raddoppiati gli stanziamenti rispetto al 2022. Crescono sia le "Politiche sociali" che quelle per la "Sicurezza e la giustizia" (rispettivamente del 10,2 e del 6,2 per cento)

Inferiori ma significative le variazioni delle "Politiche istituzionali" e della "Formazione cultura e ricerca" (+2,5 e +3,2 per cento).

La forte crescita delle "Infrastrutture e reti" è naturalmente legata agli interventi per la missione "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" che vede crescere gli stanziamenti di 11,6 miliardi rispetto al dato iniziale del 2022.

L'aumento delle "Politiche sociali" è riconducibile sia alla missione 24 *Diritti sociali* (+10,4 miliardi +20,6 per cento) che alle *Politiche previdenziali* (+6,6 miliardi; +6,2 per cento). La prima variazione è dovuta alla forte crescita delle misure a sostegno delle famiglie ed in particolare al potenziamento dei fondi per l'assegno unico e universale. Crescita in parte compensata dalla flessione delle risorse destinate al Reddito di cittadinanza (-958 milioni). Agevolazioni contributive (4,2 miliardi) e misure di sostegno alle gestioni previdenziali (+7,3 miliardi) sono alla base delle maggiori risorse previste per la *Politica previdenziale*. Ad esse va ad aggiungersi l'incremento delle somme destinate alle *Politiche del lavoro* (+1 miliardo) legate soprattutto ai trattamenti di integrazione salariale.

Crescono le misure per la "Sicurezza" che riguardano tutte le missioni considerate nell'aggregato³⁷. Variazioni che nel caso della *Difesa e sicurezza del territorio* sono dovute sia

³⁷ Macro aree:	(missioni del bilancio dello Stato)
Politiche istituzionali	(001;002;004;003;029;032;033)
Politica per la sicurezza e la giustizia	(005;006;007;008)
Politiche sociali	(020;024;025;026;027;030)
Politiche per i settori produttivi	(009;011;012;016;035)
Infrastrutture e reti	(010;013;014;015)
Formazione cultura e ricerca	(017;021;022;023)
Ambiente e territorio	(018;019)
Riequilibrio territoriale	(028)

ai fabbisogni per le missioni internazionali sia alle spese di personale (+664 milioni). Prevalentemente ad incrementi retributivi sono destinate le risorse aggiuntive previsti per le missioni *Giustizia e Ordine pubblico*.

TAVOLA 37

(in milioni)

Macro aree/missioni	Stanziamenti iniziali		Variazioni			
	2022	2023	var22/23	assoluta	comp22	comp23
A	210.863	216.462	2,66	5.599	35,42	33,75
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.932	3.080	5,05	148	0,49	0,48
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	716	871	21,65	155	0,12	0,14
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	138.434	140.768	1,69	2.334	23,25	21,95
004.L'Italia in Europa e nel mondo	33.921	36.985	9,03	3.063	5,70	5,77
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	11.030	11.138	0,97	108	1,85	1,74
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	4.267	4.105	-3,81	-163	0,72	0,64
033.Fondi da ripartire	19.562	19.516	-0,24	-47	3,29	3,04
B	53.822	56.692	5,33	2.870	9,04	8,84
005.Difesa e sicurezza del territorio	25.195	27.136	7,71	1.942	4,23	4,23
006.Giustizia	10.441	11.350	8,71	910	1,75	1,77
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.087	13.255	9,67	1.168	2,03	2,07
008.Soccorso civile	6.100	4.950	-18,85	-1.150	1,02	0,77
C	181.625	200.015	10,13	18.390	30,51	31,18
020.Tutela della salute	2.130	2.808	31,85	678	0,36	0,44
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	50.409	60.770	20,55	10.361	8,47	9,47
025.Politiche previdenziali	106.998	113.598	6,17	6.601	17,97	17,71
026.Politiche per il lavoro	17.804	18.752	5,32	948	2,99	2,92
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.198	3.157	-1,29	-41	0,54	0,49
030.Giovani e sport	1.086	930	-14,40	-156	0,18	0,14
D	33.338	37.788	13,35	4.450	5,60	5,89
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.827	2.475	35,44	648	0,31	0,39
011.Competitività e sviluppo delle imprese	30.658	34.321	11,95	3.663	5,15	5,35
012.Regolazione dei mercati	51	59	15,85	8	0,01	0,01
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	543	530	-2,27	-12	0,09	0,08
031.Turismo	259	403	55,64	144	0,04	0,06
E	27.272	46.234	69,53	18.962	4,58	7,21
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.694	20.369	451,47	16.676	0,62	3,18
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	15.589	16.557	6,21	968	2,62	2,58
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	6.630	8.215	23,89	1.584	1,11	1,28
015.Comunicazioni	1.359	1.093	-19,61	-266	0,23	0,17
F	69.677	71.416	2,50	1.739	11,70	11,13
017.Ricerca e innovazione	4.861	4.999	2,84	138	0,82	0,78
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	3.564	3.539	-0,71	-25	0,60	0,55
022.Istruzione scolastica	50.916	51.880	1,89	963	8,55	8,09
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	10.336	10.999	6,41	663	1,74	1,71
G	3.281	3.122	-4,85	-159	0,55	0,49
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.910	2.069	8,32	159	0,32	0,32
019.Casa e assetto urbanistico	1.371	1.053	-23,18	-318	0,23	0,16
H	15.439	9.713	-37,09	-5.726	2,59	1,51
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	15.439	9.713	-37,09	-5.726	2,59	1,51
Totale complessivo	595.317	641.442	7,75	46.125	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 38

(in milioni)

Macro aree/missioni	Stanziamenti iniziali		Variazioni			
	2022	2023	var22/23	assoluta	comp22	comp23
TITOLO I - SPESE CORRENTI	504.272	541.386	7,36	37.114	100	100
A	191.488	196.324	2,53	4.837	37,97	36,26
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.464	2.597	5,42	133	0,49	0,48
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	692	864	24,88	172	0,14	0,16
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	132.096	136.199	3,11	4.104	26,20	25,16
004.L'Italia in Europa e nel mondo	25.877	26.252	1,45	375	5,13	4,85
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	9.983	10.141	1,58	158	1,98	1,87
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.641	3.594	-1,28	-47	0,72	0,66
033.Fondi da ripartire	16.735	16.676	-0,35	-59	3,32	3,08
B	42.426	45.038	6,16	2.613	8,41	8,32
005.Difesa e sicurezza del territorio	19.452	20.638	6,10	1.187	3,86	3,81
006.Giustizia	9.557	10.244	7,19	687	1,90	1,89
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.994	11.633	5,81	639	2,18	2,15
008.Soccorso civile	2.423	2.523	4,14	100	0,48	0,47
C	180.644	199.024	10,17	18.380	35,82	36,76
020.Tutela della salute	1.423	2.135	50,11	713	0,28	0,39
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	50.386	60.747	20,56	10.361	9,99	11,22
025.Politiche previdenziali	106.998	113.598	6,17	6.601	21,22	20,98
026.Politiche per il lavoro	17.756	18.707	5,35	951	3,52	3,46
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.160	3.116	-1,37	-43	0,63	0,58
030.Giovani e sport	922	720	-21,93	-202	0,18	0,13
D	14.687	12.320	-16,11	-2.367	2,91	2,28
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	630	1.192	89,18	562	0,12	0,22
011.Competitività e sviluppo delle imprese	13.282	10.282	-22,59	-3.000	2,63	1,90
012.Regolazione dei mercati	51	59	15,86	8	0,01	0,01
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	532	530	-0,28	-2	0,11	0,10
031.Turismo	193	258	33,69	65	0,04	0,05
E	12.238	24.013	96,22	11.775	2,43	4,44
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.279	14.899	354,34	11.620	0,65	2,75
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.868	7.954	1,09	86	1,56	1,47
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	273	357	30,95	84	0,05	0,07
015.Comunicazioni	818	803	-1,82	-15	0,16	0,15
F	61.609	63.592	3,22	1.983	12,22	11,75
017.Ricerca e innovazione	712	1.176	65,17	464	0,14	0,22
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.751	1.630	-6,95	-122	0,35	0,30
022.Istruzione scolastica	49.453	50.464	2,04	1.011	9,81	9,32
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.693	10.323	6,50	630	1,92	1,91
G	1.157	1.045	-9,68	-112	0,23	0,19
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	878	986	12,30	108	0,17	0,18
019.Casa e assetto urbanistico	279	59	-78,76	-220	0,06	0,01
H	24	28	18,36	4	0,00	0,01
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24	28	18,36	4	0,00	0,01

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Macro aree/missioni	Stanziamenti iniziali		Variazioni			
	2022	2023	var22/23	assoluta	comp22	comp23
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	91.045	100.056	9,90	9.011	100	100
A	19.375	20.138	3,94	762	21,28	20,13
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	469	483	3,09	15	0,51	0,48
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	24	6	-72,67	-17	0,03	0,01
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	6.338	4.569	-27,91	-1.769	6,96	4,57
004.L'Italia in Europa e nel mondo	8.044	10.733	33,42	2.688	8,84	10,73
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	1.047	996	-4,80	-50	1,15	1,00
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	626	510	-18,52	-116	0,69	0,51
033.Fondi da ripartire	2.827	2.840	0,44	12	3,11	2,84
B	11.397	11.654	2,25	257	12,52	11,65
005.Difesa e sicurezza del territorio	5.743	6.498	13,15	755	6,31	6,49
006.Giustizia	884	1.107	25,19	223	0,97	1,11
007.Ordine pubblico e sicurezza	1.093	1.622	48,45	529	1,20	1,62
008.Soccorso civile	3.677	2.427	-34,00	-1.250	4,04	2,43
C	981	991	1,00	10	1,08	0,99
020.Tutela della salute	707	673	-4,89	-35	0,78	0,67
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	23	23	-2,14	-1	0,03	0,02
025.Politiche previdenziali	0	0	0,00	0	0,00	0,00
026.Politiche per il lavoro	48	45	-6,38	-3	0,05	0,05
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	39	41	5,48	2	0,04	0,04
030.Giovani e sport	164	209	27,99	46	0,18	0,21
D	18.651	25.468	36,55	6.817	20,49	25,45
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.198	1.283	7,18	86	1,32	1,28
011.Competitività e sviluppo delle imprese	17.376	24.039	38,34	6.663	19,09	24,03
012.Regolazione dei mercati	0	0	0,00	0	0,00	0,00
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	11	0	-99,44	-11	0,01	0,00
031.Turismo	66	145	119,64	79	0,07	0,15
E	15.034	22.221	47,80	7.187	16,51	22,21
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	414	5.470	1220,17	5.056	0,46	5,47
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.721	8.603	11,43	883	8,48	8,60
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	6.358	7.857	23,59	1.500	6,98	7,85
015.Comunicazioni	541	290	-46,47	-252	0,59	0,29
F	8.069	7.824	-3,03	-244	8,86	7,82
017.Ricerca e innovazione	4.149	3.824	-7,85	-326	4,56	3,82
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.812	1.909	5,33	97	1,99	1,91
022.Istruzione scolastica	1.464	1.416	-3,26	-48	1,61	1,42
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	643	676	5,08	33	0,71	0,68
G	2.124	2.077	-2,22	-47	2,33	2,08
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.032	1.083	4,93	51	1,13	1,08
019.Casa e assetto urbanistico	1.092	994	-8,97	-98	1,20	0,99
H	15.415	9.685	-37,17	-5.730	16,93	9,68
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	15.415	9.685	-37,17	-5.730	16,93	9,68
Totale complessivo	595.317	641.442	7,75	46.125		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Pur se più contenute nella variazione, sono certamente rilevanti gli incrementi delle “Politiche istituzionali” (+2,5 per cento; +4,8 miliardi) concentrati nella missione “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (+3,1 per cento; +4,1 miliardi). Si tratta principalmente di somme a potenziamento del concorso dello Stato al finanziamento degli Enti locali, regolazioni contabili con le autonomie speciali e maggiori trasferimenti per la sanità.

In crescita anche gli importi per la “Formazione, cultura e ricerca” (+3,2 per cento; +2 miliardi) riconducibili in prevalenza alla ricerca scientifica (+500 milioni), al potenziamento degli insegnanti di sostegno, alle spese di personale delle istituzioni scolastiche (1 miliardo) e al finanziamento delle università statali (circa 500 milioni).

In flessione invece le risorse per le “Politiche per i settori produttivi” (-16,1 per cento; -2,4 miliardi) e quelle per l’”Ambiente e territorio” (-9,7). Nel primo caso la flessione è il risultato della riduzione degli stanziamenti per la *Competitività e crescita delle imprese* (-3 miliardi) e della crescita di quelli per l’*Agricoltura*. Il calo dei primi è previsto in relazione alle misure per il settore creditizio (-1,6 miliardi) e a quello dell’autotrasporto (-319 milioni), mentre l’aumento dei secondi è legato all’incremento del Fondo per l’acquisto di beni alimentari di prima necessità per i cittadini meno abbienti.

Diverso l’andamento se si guarda alla spesa in c/capitale. Si conferma la crescita degli stanziamenti per “Infrastrutture e reti” (+47,8 per cento +7,2 miliardi) a cui si affianca l’aumento degli “Interventi per i settori produttivi” (+36,6 per cento; +6,8 miliardi). In aumento ma di minor rilievo le “Politiche istituzionali” (+3,9 per cento; +762 milioni) e le “Politiche per la sicurezza” (+2,3 per cento; +257 milioni) in entrambi i casi come risultato di andamenti diversi tra missioni. Nelle “Politiche istituzionali” si riduce la missione “Relazioni con le Amministrazioni territoriali” (-27,9 per cento; -1,8 miliardi), una flessione prevalentemente dovuta al calo dello stanziamento da destinare ai Comuni per la messa in sicurezza del territorio (-1,8 miliardi) mentre cresce di 2,7 miliardi la missione “L’Italia in Europa e nel mondo” (+33,4 per cento; +2,7 miliardi) ed in particolare il Fondo per l’avvio delle opere indifferibili (+2,4 miliardi) collegato all’attuazione del PNRR e le somme da versare al Fondo per le politiche comunitarie (+200 milioni).

Di modesta entità le variazioni nel caso delle altre aree di intervento fatta eccezione per lo Sviluppo e riequilibrio territoriale che (come osservato anche in precedenza) vede ridursi gli stanziamenti di 5,7 miliardi soprattutto a carico del Fondo sviluppo e coesione. Si riducono i fondi per “Formazione cultura e ricerca” (-3,3 per cento; -244 milioni) e per l’”Ambiente e territorio” (-2,2 per cento; -47 milioni).

In conclusione, le variazioni appena ricordate comportano una modifica, seppur limitata, nella composizione della spesa tra il 2022 e il 2023. Una ricomposizione che è percepibile sia guardando alle otto macro aree in cui sono riaggregate le missioni, sia all’interno delle stesse aree e con diverse caratteristiche ove si guardi alla spesa corrente o a quella in conto capitale. Nel caso della spesa corrente cresce il ruolo delle “Politiche sociali” e di quelle per “Infrastrutture e reti”: alle prime va il 36,8 per cento della spesa corrente contro il 35,8 del 2022; alle seconde il 4,4 per cento contro il 2,4 dello scorso anno. In entrambi i casi, tuttavia, la crescita si concentra solo in una parte delle missioni: nel caso delle “Politiche sociali” sono *Diritti sociali e Tutela della salute* a vedere aumentare il loro peso; nelle “Infrastrutture e reti” l’Energia.

Quanto alla spesa in conto capitale, le variazioni si presentano più nette: sono le “Politiche per i settori produttivi” e quelle per “Infrastrutture e reti” a veder accrescere il loro peso rispettivamente di 5 e 6 punti, finendo per assorbire quasi il 48 per cento della spesa complessiva. Se nel caso delle “Politiche per i settori produttivi” ciò è a beneficio della sola *Competitività e sviluppo delle imprese*, nelle “Infrastrutture e reti” l’aumento, pur più intenso nel caso dell’Energia, interessa anche *Diritto alla mobilità* e *Infrastrutture pubbliche e logistica*.

1.4.1. Il confronto tra i valori iniziali dei due anni consente di far emergere solo in parte variazioni che possano consentire di cogliere le modifiche nella direzione della programmazione finanziaria. Ciò è stato reso più complesso negli ultimi anni proprio per le particolari caratteristiche delle gestioni interessate da situazioni emergenziali che hanno richiesto in corso d’anno rilevanti interventi a sostegno dell’economia, incidendo fortemente sull’assetto iniziale del bilancio.

Il carattere straordinario degli interventi richiesti ha comportato che le misure adottate avessero prevalentemente un profilo annuale o al più prevedessero a volte non marginali effetti di trascinamento sui primi mesi dell'anno successivo. Con ciò rendendo non immediatamente significativo sia il confronto tra previsioni iniziali sia anche quello tra bilancio definitivo di un anno e quello iniziale dell'anno successivo.

Per questo motivo in questa seconda parte del paragrafo l'esame è stato ripetuto basando il confronto tra bilancio iniziale 2022 e 2023 sui dati al netto delle spese riconducibili ai capitoli che nel 2022 sono stati interessati dalle misure, assunte in corso d'anno, per ridurre gli impatti sulle imprese e sulle famiglie della crescita dei prezzi dei prodotti energetici. Con ciò sterilizzando sia sul 2022 che sul 2023 gli effetti sui conti degli interventi anti crisi. L'obiettivo è quello di vedere se i dati di bilancio consentano di rilevare eventuali riorientamenti della spesa guardando ad un aggregato meno direttamente segnato dagli interventi emergenziali.

Va preliminarmente osservato che solo il 23 per cento degli stanziamenti iniziali del 2023 è contenuto nei capitoli su cui transita la spesa legata ai provvedimenti emergenziali; trattasi di 149,3 miliardi, in contrazione rispetto ai 179,2 miliardi dello stanziamento definitivo 2022, ma superiore al dato iniziale dell'anno (120 miliardi). Al netto di tali capitoli la crescita della spesa primaria si riduce nel 2023 al 3,4 per cento (2,5 nel confronto con il consuntivo 2022 sempre depurato). Cresce la spesa corrente del 4,8 per cento mentre si riduce quella in conto capitale di poco meno del 3 per cento.

TAVOLA 39

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamenti iniziali			Variazioni		
	2022	2023	var22/23	assoluta	comp22	comp23
TITOLO I - SPESE CORRENTI	394.137	412.913	4,76	18.775	82,85	83,91
Redditi da lavoro dipendente	84.649	86.609	2,32	1.960	17,79	17,60
Consumi intermedi	8.846	9.519	7,61	673	1,86	1,93
Imposte pagate sulla produzione	4.175	4.531	8,54	356	0,88	0,92
Trasferimenti correnti AAPP	230.137	254.372	10,53	24.235	48,38	51,69
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	10.082	9.154	-9,21	-929	2,12	1,86
Trasferimenti correnti a imprese	12.446	10.132	-18,59	-2.314	2,62	2,06
Trasferimenti correnti a estero	1.404	1.332	-5,15	-72	0,30	0,27
Risorse proprie Unione europea	22.070	22.565	2,24	495	4,64	4,59
Altre uscite correnti	4.697	4.895	4,21	198	0,99	0,99
Fondi da ripartire di parte corrente	15.632	9.804	-37,28	-5.828	3,29	1,99
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	81.589	79.191	-2,94	-2.398	17,15	16,09
Investimenti fissi e acquisti di terreni	7.882	9.849	24,95	1.967	1,66	2,00
Contributi agli investimenti ad AAPP	47.442	38.014	-19,87	-9.428	9,97	7,72
Contributi agli investimenti a imprese	19.010	23.538	23,82	4.528	4,00	4,78
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	673	537	-20,14	-136	0,14	0,11
Contributi agli investimenti a estero	473	491	3,84	18	0,10	0,10
Altri trasferimenti in conto capitale	2.621	2.832	8,04	211	0,55	0,58
Fondi da ripartire in conto capitale	3.489	3.931	12,67	442	0,73	0,80
Spesa finale primaria netta	475.727	492.104	3,44	16.377	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Focalizzando l'attenzione sulla spesa primaria di parte corrente, registrano stanziamenti in crescita oltre "Infrastrutture e reti" (+19,6 per cento), "Ambiente e territorio" (+12,7 per cento) e quelle per le "Politiche sociali" (+7,9 per cento). Nel primo caso si tratta oltre che delle misure per l'Energia anche di una seppur limitato aumento di quelle riconducibili alla missione 13 "Diritto alla mobilità" e alla 14 "Infrastrutture pubblica e logistica" (+100 milioni in entrambi i casi). Riguardo all'"Ambiente e il territorio", l'aumento è esclusivamente dovuto alla missione 18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio cui sono dedicate nel 2023 risorse per poco meno di 1 miliardo.

Gli aumenti più consistenti, in valore assoluto, sono riconducibili tuttavia alla “Politiche sociali” (+7,9 per cento; +13,9 miliardi). Si tratta di variazioni che si concentrano nei *Diritti sociali*, *politiche sociali e famiglia* (+10,4 miliardi), nelle *Politiche previdenziali* (+2,6 miliardi) e nella *Tutela della salute* (+595 milioni).

In crescita anche le risorse destinate alla “Politica per la sicurezza” (+2,3 miliardi) che si distribuisce tra *Difesa e sicurezza del territorio* (+1 miliardo) e *Giustizia, e Ordine pubblico e sicurezza* (poco oltre i 600 milioni in entrambi i casi).

Le risorse per “Formazione, cultura e ricerca” crescono del 3,1 (+1,6 miliardi).

In aumento di solo il 1,5 per cento le “Politiche istituzionali” senza particolari variazioni nelle missioni che lo compongono.

In flessione di oltre il 17 per cento sono, infine, le “Politiche per i settori produttivi”, una riduzione da ricondurre pressoché completamente ad una unica missione, la *Competitività e sviluppo delle imprese* che registra una flessione nell’esercizio del 23 per cento. Di minor rilievo le variazioni nelle altre missioni.

TAVOLA 40

(in milioni)

Macro aree/missioni	Stanziamenti iniziali		Variazioni			
	2022	2023	var22/23	assoluta	comp22	comp23
TITOLO I - SPESE CORRENTI	394.137	412.913	4,76	18.775	100	100
A	108.169	109.802	1,51	1.633	27,44	26,59
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM	2.464	2.592	5,21	128	0,63	0,63
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	692	864	24,88	172	0,18	0,21
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	49.576	50.417	1,70	841	12,58	12,21
004.L'Italia in Europa e nel mondo	25.877	26.240	1,40	363	6,57	6,35
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	9.653	9.779	1,31	126	2,45	2,37
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.483	3.434	-1,42	-50	0,88	0,83
033.Fondi da ripartire	16.425	16.477	0,32	52	4,17	3,99
B	33.756	36.006	6,66	2.250	8,56	8,72
005.Difesa e sicurezza del territorio	13.513	14.511	7,38	997	3,43	3,51
006.Giustizia	9.079	9.701	6,85	622	2,30	2,35
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.842	11.468	5,78	626	2,75	2,78
008.Soccorso civile	321	326	1,43	5	0,08	0,08
C	175.884	189.777	7,90	13.893	44,62	45,96
020.Tutela della salute	1.258	1.843	46,51	585	0,32	0,45
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	50.351	60.712	20,58	10.361	12,77	14,70
025.Politiche previdenziali	104.010	106.637	2,53	2.627	26,39	25,83
026.Politiche per il lavoro	17.105	17.655	3,22	551	4,34	4,28
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.248	2.247	-0,06	-1	0,57	0,54
030.Giovani e sport	912	683	-25,13	-229	0,23	0,17
D	14.403	11.945	-17,06	-2.457	3,65	2,89
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	616	1.174	90,63	558	0,16	0,28
011.Competitività e sviluppo delle imprese	13.132	10.103	-23,07	-3.029	3,33	2,45
012.Regolazione dei mercati	51	59	15,86	8	0,01	0,01
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	532	528	-0,66	-4	0,13	0,13
031.Turismo	73	82	12,35	9	0,02	0,02
E	8.942	10.690	19,55	1.748	2,27	2,59
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	87	1.695	1842,07	1.608	0,02	0,41
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.764	7.835	0,91	71	1,97	1,90
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	273	357	30,95	84	0,07	0,09
015.Comunicazioni	818	803	-1,82	-15	0,21	0,19
F	52.032	53.618	3,05	1.586	13,20	12,99
017.Ricerca e innovazione	708	1.170	65,36	463	0,18	0,28
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.745	1.619	-7,21	-126	0,44	0,39
022.Istruzione scolastica	39.887	40.601	1,79	714	10,12	9,83
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.693	10.228	5,52	535	2,46	2,48
G	927	1.045	12,71	118	0,24	0,25
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	878	986	12,29	108	0,22	0,24
019.Casa e assetto urbanistico	49	59	20,23	10	0,01	0,01
H	24	28	18,36	4	0,01	0,01
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24	28	18,36	4	0,01	0,01

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel complesso, quindi, le scelte di bilancio per il 2023 lette anche al netto dei capitoli interessati dalle misure per l'emergenza, hanno evidenziato modifiche limitate nel profilo di specializzazione della spesa dello Stato: si rafforza il peso delle "Politiche sociali" (circa il 46 per cento della spesa), a cui si accompagna quella per la "Sicurezza e l'ordine pubblico". In flessione il peso delle "Politiche istituzionali", così come quello dell'"Istruzione cultura e ricerca". La ripartizione della spesa corrente primaria tra le politiche conferma l'immagine di una spesa corrente concentrata per oltre l'85 per cento su "Politiche istituzionale", "Politiche sociali" e "Formazione cultura e ricerca".

TAVOLA 41

(in milioni)

Macro aree/missioni	Stanziamenti iniziale		Variazioni			
	2022	2023	var22/23	assoluta	comp22	comp23
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	81.589	79.191	-2,94	-2.398	100	100
A	19.124	16.996	-11,13	-2.128	23,44	21,46
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	469	483	3,09	15	0,57	0,61
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	24	6	-72,67	-17	0,03	0,01
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	6.088	3.869	-36,45	-2.219	7,46	4,89
004.L'Italia in Europa e nel mondo	8.044	8.293	3,09	248	9,86	10,47
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	1.047	996	-4,80	-50	1,28	1,26
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	625	509	-18,61	-116	0,77	0,64
033.Fondi da ripartire	2.827	2.840	0,44	12	3,47	3,59
B	7.966	9.029	13,35	1.064	9,76	11,40
005.Difesa e sicurezza del territorio	3.520	4.801	36,40	1.281	4,31	6,06
006.Giustizia	827	1.064	28,71	237	1,01	1,34
007.Ordine pubblico e sicurezza	1.093	1.622	48,45	529	1,34	2,05
008.Soccorso civile	2.527	1.543	-38,95	-984	3,10	1,95
C	979	988	0,90	9	1,20	1,25
020.Tutela della salute	707	673	-4,89	-35	0,87	0,85
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	23	23	-2,14	-1	0,03	0,03
025.Politiche previdenziali	0	0	0,00	0	0,00	0,00
026.Politiche per il lavoro	48	45	-6,38	-3	0,06	0,06
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	37	38	3,01	1	0,05	0,05
030.Giovani e sport	164	209	27,99	46	0,20	0,26
D	14.654	18.730	27,81	4.076	17,96	23,65
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.098	923	-15,86	-174	1,35	1,17
011.Competitività e sviluppo delle imprese	13.530	17.761	31,27	4.231	16,58	22,43
012.Regolazione dei mercati	0	0	0,00	0	0,00	0,00
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	11	0	-99,44	-11	0,01	0,00
031.Turismo	16	45	180,59	29	0,02	0,06
E	13.259	13.862	4,55	603	16,25	17,50
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	414	444	7,23	30	0,51	0,56
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	6.076	7.471	22,96	1.395	7,45	9,43
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	6.228	5.657	-9,16	-570	7,63	7,14
015.Comunicazioni	541	290	-46,47	-252	0,66	0,37
F	8.069	7.824	-3,03	-244	9,89	9,88
017.Ricerca e innovazione	4.149	3.824	-7,85	-326	5,09	4,83
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.812	1.909	5,33	97	2,22	2,41
022.Istruzione scolastica	1.464	1.416	-3,26	-48	1,79	1,79
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	643	676	5,06	33	0,79	0,85
G	2.124	2.077	-2,22	-47	2,60	2,62
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.032	1.083	4,93	51	1,26	1,37
019.Casa e assetto urbanistico	1.092	994	-8,97	-98	1,34	1,26
H	15.415	9.685	-37,17	-5.730	18,89	12,23
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	15.415	9.685	-37,17	-5.730	18,89	12,23
Totale complessivo	475.727	492.104	3,44	16.377	583,07	621,41

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul fronte della spesa in conto capitale, il bilancio di previsione per il 2023 (sempre al netto dei capitoli interessati dagli aiuti) segna una seppur contenuta riduzione (-2,9 per cento).

Un ruolo centrale in tale flessione è svolto sia dalle spese per le “Politiche istituzionali”, che segnano un calo di oltre l’11 per cento, sia per quelle per il “Riequilibrio territoriale” che vedono ridurre le risorse assegnate del 37,2 per cento. Nel caso della “Politica istituzionale”, ha inciso soprattutto la riduzione delle somme destinate alle “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” e, in particolare, la flessione di contributi specifici per determinati Enti locali (-1,9 miliardi). Marginali contrazioni si registrano anche nella “Formazione, cultura e ricerca” e nell’“Ambiente e territorio”. Compensano in buona misura tali andamenti gli aumenti previsti nelle “Politiche per i settori produttivi” (+27,8 per cento) e quelli per la “Sicurezza e la giustizia” (+13,3 per cento).

La crescita delle risorse per la sicurezza e la giustizia è da ricondurre prevalentemente alla missione “Difesa e sicurezza del territorio” che vede crescere le somme attribuite di 1,3 miliardi soprattutto per quelle destinate all’ammodernamento e rinnovamento delle capacità dello strumento militare. Crescono inoltre di 243 milioni le risorse per lo sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica per i servizi di giustizia e di 534 milioni quelle per l’ammodernamento della Polizia di Stato. Aumenti in parte compensati dal calo delle risorse a sostegno della ricostruzione stanziata nell’ambito del Soccorso civile.

L’incremento degli importi relativi alle “Politiche per i settori produttivi” è dovuto esclusivamente alla missione “Competitività e sviluppo delle imprese”. In crescita, ma solo del 4,6 per cento anche le misure per Infrastrutture e le reti (4,6 per cento; +603 milioni).

In conclusione, pur in via sintetica, la lettura delle scelte operate nel bilancio per il 2023 mette in evidenza l’intenzione del Governo di proseguire, sulle orme del precedente, in una gestione del bilancio attenta agli obiettivi di contenimento della spesa e al tempo stesso decisa a rafforzare alcune linee di intervento (ad esempio dalla decontribuzione, al contributo universale) concentrando sul fronte della spesa in conto capitale, esaurito l’intervento a sostegno delle famiglie e imprese per il caro energia, l’impegno sul forte stimolo al rilancio dell’economia fornito dall’attuazione del PNRR.

1.4. Fondo complementare nazionale: risorse ed esiti gestionali

A partire dal 2021, il bilancio dello Stato consente una prima lettura dell’andamento delle risorse, e della relativa realizzazione, legate al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza, istituito ai sensi del d.lgs. n. 59/2021, con stanziamenti complessivi per 30,6 miliardi. In merito all’allocazione dell’integrale Piano nazionale complementare (PNC) in bilancio, sotto il profilo della classificazione funzionale ed economica dei relativi stanziamenti di spesa, la Corte dei conti ha già riferito nell’ambito della Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 15/2023); in questa sede si forniscono elementi informativi sugli esiti gestionali dei fondi del PNC al termine del 2022, nel raffronto con il precedente anno, nonché estendendo lo sguardo alla programmazione per il 2023.

L’individuazione dei capitoli di bilancio su cui insistono le risorse del PNC porta a quantificare in oltre 6 miliardi gli stanziamenti di competenza del 2022, un valore doppio rispetto ai fondi resi disponibili nel 2021. Una quota importante di stanziamenti è riferibile alle missioni 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” (26 per cento), 13 “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” (20 per cento) e 8 “Soccorso civile” (11,9 per cento). Nel primo caso, gli stanziamenti sono destinati ai crediti d’imposta per beni strumentali del piano Transizione 4.0 (1,4 miliardi) non finanziabili all’interno del PNRR, in quanto non in linea con il principio di tutela ambientale, e degli accordi per l’innovazione (150 milioni). Nel caso della missione 13 (1,2 miliardi), le disponibilità sono distribuite in varie linee di intervento, tra le quali le principali sono costituite da quelle volte alla resilienza delle infrastrutture portuali (695 milioni) e al rafforzamento delle linee ferroviarie regionali (360 milioni). Nell’ambito della missione 8, i fondi sono legati agli interventi nelle aree del terremoto del 2009 e 2016 (720 milioni).

Nel confronto con il 2021, crescono fortemente i fondi per la missione 17 “Ricerca e innovazione” (da 10 a 271,3 milioni, circa il 4,5 per cento del totale annuale), per le iniziative di

ricerca in ambito sanitario, per gli investimenti per l'ecosistema innovativo della salute e per le tecnologie satellitari, nonché le risorse della missione 19 "Casa e assetto urbanistico" (da 200 a 470 milioni, 7,8 per cento del totale annuale), in particolare per il programma di riqualificazione edilizia residenziale pubblica.

TAVOLA 42

(in milioni)

Missione/programma	Stanz. 2021	Stanz. 2022	Stanz. 2023*	Var. % 22-21	Var. % 23-22
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	80,0	80,0	30,0	0,0	-62,5
010.Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	80,0	80,0	30,0	0,0	-62,5
006.Giustizia	0,0	2,5	19,0		660,0
001.Amministrazione penitenziaria	0,0	1,6	12,0		660,1
003.Giustizia minorile e di comunità	0,0	0,9	7,0		659,8
008.Soccorso civile	220,0	720,0	320,0	227,3	-55,6
004.Interventi per pubbliche calamità	220,0	720,0	320,0	227,3	-55,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	200,0	300,8	300,8	50,4	0,0
006.Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione	200,0	300,8	300,8	50,4	0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	804,5	1.565,0	1.874,9	94,5	19,8
005.Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	704,5	1.415,0	1.624,9	100,8	14,8
007.Incentivazione del sistema produttivo	100,0	150,0	250,0	50,0	66,7
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	730,4	1.221,1	1.296,5	67,2	6,2
002.Autotrasporto ed intermodalità	15,0	15,0	10,0	0,0	-33,3
005.Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	65,0	65,0	60,0	0,0	-7,7
006.Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	150,0	422,1	485,7	181,4	15,1
009.Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	500,4	719,0	740,7	43,7	3,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	195,0	250,0	220,0	28,2	-12,0
011.Pianificazione strategica di settore e sistemi stradali e autostradali	195,0	250,0	220,0	28,2	-12,0
015.Comunicazioni	0,0	125,0	145,0		16,0
008.Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali	0,0	125,0	145,0		16,0
017.Ricerca e innovazione	10,0	271,3	351,4	2.612,6	29,5
015.Ricerca di base e applicata	0,0	66,0	136,1		106,3
020.Ricerca per il settore della sanità pubblica	10,0	105,3	115,3	952,8	9,5
022.Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	0,0	100,0	100,0		0,0
019.Casa e assetto urbanistico	200,0	470,0	420,0	135,0	-10,6
001.Politiche abitative e riqualificazione periferie	0,0	70,0	70,0		0,0
002.Politiche abitative, urbane e territoriali	200,0	400,0	350,0	100,0	-12,5
020.Tutela della salute	301,5	518,1	450,9	71,8	-13,0
001.Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	51,5	128,1	150,9	148,8	17,8
003.Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	250,0	390,0	300,0	56,0	-23,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	207,7	355,2	284,9	71,0	-19,8
014.Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	207,7	355,2	284,9	71,0	-19,8
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	50,7	146,8	126,8	189,4	-13,7
004.Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attività formative e ad altre attività trasversali per le pubbliche amministrazioni	50,7	146,8	126,8	189,4	-13,7
Totale complessivo	2.999,8	6.025,8	5.840,1	100,9	-3,1

Sono stati considerati gli stanziamenti corrispondenti a quanto disposto dal d.l. 59/2021

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati su dati RGS e d.l. 59/2021

Sotto il profilo della classificazione economica della spesa, l'integralità dei fondi è ascrivibile alla parte capitale del bilancio e, più precisamente, ai contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (44,1 per cento) e ad imprese (41,4 per cento), cui si aggiungono gli altri trasferimenti in conto capitale (11,9 per cento) e le acquisizioni di attività finanziarie (2,5 per cento).

Nel 2023, gli stanziamenti dei capitoli interessati dal PNC scendono leggermente (-3,1 per cento), attestandosi a 5,8 miliardi, sempre concentrate nelle categorie economiche dei contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (44 per cento) e ad imprese (45,9 per cento) e nelle missioni 11 (32,1 per cento) e 13 (22,2 per cento), nelle medesime linee d'intervento già sopra descritte.

TAVOLA 43

(in milioni)

Categorie economiche	Stanz. 2021	Stanz. 2022	Stanz. 2023	Var. % 22-21	Var. % 23-22
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	2,5	19,0		660,0
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	1.320,3	2.658,3	2.571,6	101,3	-3,3
Contributi agli investimenti ad imprese	1.359,5	2.495,0	2.679,5	83,5	7,4
Altri trasferimenti in conto capitale	220,0	720,0	320,0	227,3	-55,6
Acquisizioni di attività finanziarie	100,0	150,0	250,0	50,0	66,7
Totale complessivo	2.999,8	6.025,8	5.840,1	100,9	-3,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati su dati RGS e d.l. 59/2021

A fronte di tali impegni, i pagamenti di competenza a fine 2022 erano pari a 3,6 miliardi, evidenziando una capacità di finalizzazione della spesa impegnata dell'80,2 per cento, dato nettamente peggiore di quello rilevato sulla spesa capitale complessiva (91 per cento). Pur se impegnati, non risultano pagamenti per i piani urbani integrati per cui erano previsti esborsi per 80 milioni, nonché tassi di pagamento molto contenuti nei progetti di sanità pubblica e per ospedali sicuri e sostenibili (14 per cento), in quelli in ambito di giustizia di miglioramento delle strutture penitenziali sia per adulti sia minorili (23 per cento) ed infine di quelli relativi alla ricerca spaziale e sanitaria (39,8 per cento).

In esito alla gestione salgono i residui finali, da 1,4 a 2,8 miliardi; di questi 1,5 miliardi sono di stanziamento (1,2 miliardi nel 2021).

TAVOLA 44

(in milioni)

Missione	Impegni competenza		Impegni lordi		Imp. Comp./ Stanz. Def.	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	80,0	80,0	80,0	80,0	100,0	100,0
006.Giustizia	0,0	1,0	0,0	1,0		38,9
008.Soccorso civile	0,0	234,9	220,0	720,0	0,0	32,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,0	0,0	200,0	300,8	0,0	0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	804,5	1.565,0	804,5	1.565,0	100,0	100,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	625,4	1.131,9	685,4	1.162,9	85,6	92,7
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0,0	100,0	195,0	250,0	0,0	40,0
015.Comunicazioni	0,0	125,0	0,0	125,0		100,0
017.Ricerca e innovazione	0,0	166,0	10,0	271,3	0,0	61,2
019.Casa e assetto urbanistico	200,0	470,0	200,0	470,0	100,0	100,0
020.Tutela della salute	0,0	518,1	301,5	518,1	0,0	100,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	0,0	0,0	207,7	355,2	0,0	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	50,7	146,8	50,7	146,8	100,0	100,0
Totale complessivo	1.760,6	4.538,7	2.954,8	5.966,1	58,7	75,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati su dati RGS

TAVOLA 45

(in milioni)

Missione	Pagamenti comp.		Pag. comp. / Impeg. Comp. %		Residui nuova formazione		Residui finali		Residui fin. stanz.	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	0,0	0,0	0,0	0,0	80,0	80,0	80,0	139,0	0,0	0,0
006.Giustizia	0,0	0,2	nc	23,0	0,0	0,7	0,0	0,7	0,0	0,0
008.Soccorso civile	0,0	234,9	nc	100,0	220,0	485,1	220,0	485,1	220,0	485,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,0	0,0	nc	nc	200,0	300,8	200,0	300,8	200,0	300,8
011.Competitività e sviluppo delle imprese	804,5	1.565,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	473,0	862,9	75,6	76,2	212,4	300,0	212,4	507,9	60,0	76,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0,0	99,0	nc	99,0	195,0	151,0	195,0	151,5	195,0	150,0
015.Comunicazioni	0,0	125,0	nc	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
017.Ricerca e innovazione	0,0	66,0	nc	39,8	10,0	205,3	10,0	215,3	10,0	105,3
019.Casa e assetto urbanistico	200,0	470,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
020.Tutela della salute	0,0	72,5	nc	14,0	301,5	445,6	301,5	695,6	301,5	0,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	0,0	0,0	nc	85,2	207,7	355,2	207,7	360,8	207,7	360,7
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	50,7	146,8	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale complessivo	1.528,2	3.642,3	86,8	80,2	1.426,6	2.323,8	1.426,6	2.856,8	1.194,2	1.477,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati su dati RGS

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati

2.1. Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti³⁸ delle pubbliche Amministrazioni³⁹ nel 2022 è stato caratterizzato dall'estensione delle attività inerenti alla realizzazione degli interventi resi possibili dalla legge di bilancio 2020 (n. 160/2019)⁴⁰ e dalla conseguente firma di un apposito Addendum alla Convenzione in essere tra il MEF-Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi del Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Consip S.p.A. - finalizzati all'attivazione di iniziative che abbiano ad oggetto tutti i lavori pubblici e non, come finora è avvenuto, soltanto quelli di manutenzione ordinaria, con l'obiettivo dichiarato di offrire alle Amministrazioni pubbliche il beneficio di poter utilizzare un'unica piattaforma per tutte le tipologie di approvvigionamenti, scegliendo di volta in volta lo strumento e la procedura più idonea tra quelle disponibili.

In verità, la Corte aveva manifestato perplessità⁴¹, all'esordio della norma citata, per la possibile interferenza con le attività di altre Amministrazioni centrali titolari di competenze in materia (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Agenzia del demanio). Il MEF ha, tuttavia, precisato che l'iniziativa è diretta ad offrire strumenti informatici e metodologie di gara ad enti, in particolare agli enti territoriali, che non abbiano proprie piattaforme, né possiedano un adeguato *know-how* in tema di procedure di appalto, sicché non sarebbero da temere possibili sovrapposizioni o conflitti con le competenze esercitate da altre Amministrazioni dello Stato. Tali interventi rappresenterebbero, tra l'altro, uno strumento utile a supporto della realizzazione delle procedure di gara connesse all'attuazione dei progetti del "*Recovery plan*", notoriamente caratterizzate da una particolare urgenza⁴².

Nello specifico, secondo quanto riferito dal Ministero, nel 2022 i sette bandi del Mercato Elettronico della P.A. (MePA), attivi dal 2016 dedicati ai soli lavori di manutenzione, sono stati estesi a tutte le tipologie di lavori pubblici, incluse le nuove opere. Le Amministrazioni possono, quindi, svolgere procedure negoziate con i fornitori abilitati sul MePA fino a un valore massimo di 5,38 milioni (soglia comunitaria fissata fino al 30/06/2023 dal decreto "Semplificazioni-*bis*", d.l. n. 77/2021). Sempre sul MePA dal 2022 è divenuto possibile bandire per la prima volta procedure relative a concessioni di servizi. Parallelamente è stato esteso ai lavori pubblici e alle concessioni di servizi anche lo strumento delle gare in ASP (*Application Service Provider*)⁴³. L'offerta di strumenti Consip è stata, inoltre, ampliata con la pubblicazione del nuovo bando del Sistema dinamico di acquisto della PA – SDAPA "*Lavori di manutenzione*" (dedicato soprattutto

³⁸ Inoltre, tutte le iniziative sviluppate da Consip nell'ambito anche del Programma di razionalizzazione degli acquisti sono state indirizzate, ove possibile, ad acquisti nell'ambito di investimenti previsti dalle missioni del PNRR, in particolare, mediante l'introduzione dei criteri sociali relativi all'inclusione lavorativa dei disabili e alle pari opportunità di genere e generazionali, ex art. 47 del d.l. n. 77/2021 come modificato dalla legge di conversione 29 luglio 2021 n. 108 e il rispetto dei criteri DNSH.

³⁹ Il Programma di razionalizzazione acquisti della P.A. è stato introdotto per le Amministrazioni dello Stato, con l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

⁴⁰ In particolare, i commi 582 e 587, intervenendo sull'art. 4, comma 3-*ter* del d.l. n. 95/2012, espandono l'area delle attività affidate alla Consip ai lavori pubblici e alle concessioni di servizi, mentre il comma 585 va ad integrare il sopra citato art. 26, comma 1, della legge n. 488/1999, prevedendo che le convenzioni possano essere stipulate per specifiche categorie di amministrazioni ovvero per specifici ambiti (o enti) territoriali.

⁴¹ Cfr. Relazioni sul Rendiconto generale dello Stato per il 2020 e 2021.

⁴² Giova ricordare che, su un piano più ampio, relativo alla digitalizzazione delle procedure di gara, il nuovo Codice degli appalti (d.lgs. n. 36/2023), ufficialmente in vigore dal 1 aprile 2023, le cui disposizioni diverranno operative in due fasi, a luglio 2023 e a gennaio 2024, pone le basi per un "*ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (e-procurement)*" (art. 22), costituito dalle piattaforme e dai servizi digitali in uso alle Stazioni Appaltanti – con al centro la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico gestiti da Anac - che nel loro complesso dovranno consentire il monitoraggio completo del ciclo dei contratti pubblici, dalla programmazione alle fasi post-aggiudicazione.

⁴³ Le gare sopra e sottosoglia comunitaria possono essere bandite autonomamente dalle Pubbliche Amministrazioni attraverso la piattaforma di e-procurement MEF/Consip.

alla manutenzione degli impianti e edilizia e alla manutenzione stradale), nonché con la possibilità di bandire l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori (c.d. *"appalto integrato"*)⁴⁴. Complessivamente, per i lavori, è stato stimato un fabbisogno 2022 pari a circa 1,2 miliardi e, con riferimento alle cosiddette procedure in deroga, sono stati emessi complessivamente sul MePA ordini per un importo di 675 milioni sotto la soglia dei 150.000 euro (di cui oltre 201 milioni relativi ai Ministeri) e avviate procedure negoziate per un valore di circa 218,5 milioni (di cui oltre 576 milioni da parte dei Ministeri).

Di rilievo sono state, nel 2022, anche le attività che Consip ha svolto in funzione di supporto alla realizzazione del PNRR. In data 10 marzo 2022 è stato sottoscritto⁴⁵ il Disciplinare che regola i rapporti tra il MEF-Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi e la Consip S.p.A. per il periodo 2022-2026, relativo all'implementazione delle attività operative afferenti alla realizzazione della Riforma *"Recovery Procurement Platform"* del PNRR, che abilita Consip a contribuire ad una rapida attuazione dei progetti inclusi nel Piano, mettendo a disposizione delle Amministrazioni titolari specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico. Il relativo Cronoprogramma annuale delle attività 2022 prevedeva: l'avvio di iniziative di gara individuate attraverso un'analisi approfondita svolta su ciascun investimento PNRR; un Piano di formazione con l'obiettivo di rafforzare le funzioni acquisti della Pubblica amministrazione e qualificare il personale addetto alle attività di *public procurement*⁴⁶; un Piano di tutoraggio volto a supportare i *Buyer* Pubblici nella predisposizione delle procedure di acquisto in modalità digitale, nonché ad aumentare l'utilizzo del Sistema Dinamico da parte delle Amministrazioni centrali⁴⁷; lo sviluppo di progettualità per l'evoluzione del Sistema Nazionale di *e-Procurement*^{48 49}. Al 31 dicembre 2022 risultavano avviate 9 iniziative di gara funzionali all'attuazione delle progettualità PNRR nell'ambito della Sanità, della Digitalizzazione e della Transizione energetica (mobilità sostenibile); formazione per 16.525 dipendenti della PA attraverso *webinar*; effettuate 384 transazioni oggetto di tutoraggio, di cui 186 a favore delle pubbliche Amministrazioni centrali e 198 a favore di quelle locali; sviluppate progettualità sul sistema informatico di *e-procurement*⁵⁰.

⁴⁴ L'iniziativa è rivolta anche alle Amministrazioni che intendano assegnare le prestazioni mediante investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte con risorse previste dal PNRR e/o dal PNC e/o dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea.

⁴⁵ Ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 77/2021 *"Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"*.

⁴⁶ Anche al fine di perseguire gli obiettivi M1C1-86 e M1C1-98 del PNRR *"Personale della Pubblica amministrazione formato grazie alla strategia professionalizzante degli acquirenti pubblici"*.

⁴⁷ Anche ai fini degli obiettivi M1C1-87 e M1C1-99 *"Stazioni appaltanti che usano i sistemi dinamici di acquisizione"*.

⁴⁸ Ai fini del perseguimento dell'obiettivo M1C1-75 *"Pieno funzionamento del sistema nazionale di e-procurement"*.

⁴⁹ Per una più completa panoramica sull'attività svolta dalla Consip nel 2022, soprattutto in termini di gare bandite e aggiudicate, si rimanda anche al capitolo della presente relazione dedicato a *"I contratti della Pubblica amministrazione"*.

⁵⁰ Il Ministero ha reso noto che il 14 maggio 2022 è avvenuto il rilascio della nuova piattaforma di *e-Procurement*, un sistema completamente ridisegnato in architettura, funzionalità e processi per garantire ad Amministrazioni e Imprese una infrastruttura digitale più moderna ed efficiente. Il rifacimento della Piattaforma di *e-Procurement* è stato un progetto informatico ad alta complessità, che ha comportato una significativa trasformazione digitale nelle modalità operative di utilizzo per gli utenti. L'evoluzione della nuova piattaforma AcquistinretePA si è focalizzata su tre principali leve quali: la nuova architettura applicativa, completamente rivista per una maggiore integrazione e interoperabilità con i sistemi esterni; la semplificazione e configurabilità, per cui tutte le procedure legate all'abilitazione e alle aree di negoziazione sono state semplificate nell'utilizzo, ed arricchite di nuove funzioni nell'ottica di una sempre maggiore digitalizzazione e personalizzazione degli acquisti pubblici; la reingegnerizzazione dell'esperienza dell'utente e dell'interfaccia grafica per un miglioramento significativo della fruibilità del sistema da parte di Operatori Economici e Pubbliche amministrazioni. In particolare, sono stati eseguiti interventi sul Sistema che hanno riguardato: la revisione massiva dell'abilitazione degli Operatori Economici; la possibilità di beneficiare dell'applicativo ABI per l'aggiornamento della domanda di abilitazione ai Mercati Telematici, con la precompilazione dei dati dell'impresa attraverso i servizi esposti dalla piattaforma di InfoCamere che prevedono la messa a disposizione di informazioni recuperate presso il Registro delle Imprese. Il rilascio ha, inoltre, comportato l'ampliamento del perimetro funzionale di alcune componenti negoziali, in particolare per quanto riguarda nuovi *"modelli"* per le negoziazioni di secondo livello (SDA, Richiesta d'Offerta), così come pure per la gestione di appalti specifici da

Un'attenzione particolare merita, anche per il 2022, l'impatto, sulle procedure di acquisto gestite attraverso gli strumenti Consip, della normativa dettata, in tema di procedure alternative sottosoglia, dall'art. 1 del d.l. n. 76/2020 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020 (cosiddetto decreto "Semplificazioni"), così come modificato da ultimo dall'art. 51, comma 1, lett. b) del d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, che, come ormai è ben noto, prevede la possibilità di adottare le procedure di affidamento diretto o le procedure negoziate in deroga agli artt. 36, comma 2, e 157, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 (codice dei contratti), qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 30 giugno 2023⁵¹. Occorre precisare, tuttavia, che le procedure in deroga concorrono con le procedure ordinarie, ma non le sostituiscono; sono, infatti, le Amministrazioni, pertanto, che decidono quali modalità adottare in relazione alle loro specifiche esigenze e tempistiche di approvvigionamento.

Ciò premesso, i dati d'acquisto relativi al MePA comunicati dal MEF confermano come anche nel 2022 la normativa emergenziale adottata per contrastare gli effetti del Covid-19 sull'economia abbia avuto effetti rilevanti⁵².

Le tavole che seguono sintetizzano le principali evidenze emerse dall'analisi dei dati d'acquisto presenti sul MePA effettuata dall'Amministrazione e da Consip. Complessivamente, per quanto attiene all'acquisto di beni e servizi, si registra o un sensibile aumento nel triennio degli Ordini Diretti di Acquisto (ODA) di importo compreso tra 40.000 euro e 139.000 euro, che sono aumentati ben del 35 per cento tra il 2020 e il 2022, con un aumento proporzionale nel numero degli ordini.

TAVOLA 46

ORDINI DIRETTI DI ACQUISTO (ODA) 2020-2022		
Dati complessivi	ODA tra 40.000 e 139.000	
	Importo ordinato (in migliaia)	Ordini
2020	46.039	723
2021	108.354	1.625
2022	208.372	3.243

Fonte: dati MEF

multicategoria, e il complesso degli interventi del progetto di integrazione e completamento. Sono stati, infine, effettuati aggiornamenti della piattaforma in risposta alle variazioni normative o esigenze utente manifestatamente critiche, garantendo gli sviluppi dei servizi trasversali, le evoluzioni infrastrutturali (sia in termini progettuali sia in termini di acquisizioni hardware e software) e le attività di supporto specialistico continuative.

⁵¹ Il comma 2 del medesimo articolo, stabilisce che, fermo quanto previsto dagli articoli 37 e 38 del d.lgs. n. 50 del 2016, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 del già menzionato d.lgs. n. 50/2016 mediante affidamento diretto, per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro, o tramite la procedura negoziata, senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 139.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del Codice e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a un milione di euro, o di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui al citato articolo 35.

⁵² Nella relazione annuale sul 2021 l'Anac ha rilevato come, per effetto dei decreti "Semplificazione", si sia registrato un notevole aumento degli affidamenti diretti. Secondo quanto riferito al Parlamento dal Presidente dell'Autorità, che ha manifestato viva preoccupazione per il moltiplicarsi di appalti conferiti sulla base di scelte discrezionali a sfavore delle ordinarie procedure di gara, le procedure aperte indette nel 2021 sono state circa il 18,5 per cento delle procedure totali mentre nel 37,1 per cento e nel 37,6 per cento dei casi (per un totale di 74,7 per cento) le stazioni appaltanti sono ricorse rispettivamente a procedure negoziate senza pubblicazione del bando e all'affidamento diretto. In base a quanto riportato nella relazione Anac sul 2022, presentata alla Camera dei Deputati l'8 giugno 2023, si avverte tuttavia un'inversione di tendenza. In termini di importo totale le procedure aperte aumentano, infatti, del 12,4 per cento (del 78 per cento come importo totale), mentre le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando sono diminuite dell'8 per cento (registrando, tuttavia, un aumento del 16,7 per cento di valore economico). Viceversa, l'affidamento diretto cresce ancora dell'11,9 per cento (con una riduzione del 28,5 per cento in termini di importo). Va precisato che i dati Anac si riferiscono esclusivamente al numero di CIG perfezionati per procedure di affidamento di importo uguale o superiore ai 40.000 euro.

Per i Ministeri, gli incrementi degli Ordini per l'acquisto di *beni e servizi* sono risultati estremamente alti, soprattutto per gli ordini di importo compreso tra i 40.000 e i 139.000 euro si passa da appena 885 mila euro nel 2020 a oltre 116 milioni nel 2022.

TAVOLA 47

ORDINI DIRETTI DI ACQUISTO (ODA)- MINISTERI- 2020-2022

Ministeri	ODA tra 40.000 e 139.000	
	Importo ordinato (in migliaia)	Ordini
2020	855	14
2021	17.605	266
2022	116.349	2.005

Fonte: dati MEF

Per quanto riguarda, invece, i lavori, i dati relativi alle procedure di importo inferiore a 150.000 euro evidenziano come da un aumento del 30 per cento degli importi ordinati e del 13 per cento nel numero degli ordini registrato tra il 2020 e il 2021, si torni nel 2022, ad un livello inferiore a quello del 2020 (-1 per cento in termini di importo e -14 per cento come numero di transazioni effettuate nel triennio). L'Amministrazione ha, tra l'altro, separatamente evidenziato le trattative dirette con un solo operatore economico, il cui peso è aumentato rispetto alle altre procedure passando, in termini di importo, dal 44 per cento del 2020 al 60 per cento del 2022.

TAVOLA 48

ORDINI DIRETTI DI ACQUISTO (ODA) - LAVORI - 2020-2022

Dati complessivi Lavori	Ordini fino a 150.000 euro		di cui Trattative dirette	
	Importo ordinato (in migliaia)	ordini	Importo ordinato (in migliaia)	Ordini
2020	680.154	25.944	298.939	16.250
2021	885.131	29.195	501.662	20.099
2022	675.030	22.219	403.311	15.788

Fonte: dati MEF

Per i Ministeri si osserva un aumento nel triennio del 30 per cento degli importi ordinati complessivi, pur in presenza di una lieve diminuzione del 5 per cento del numero degli ordini. L'importo complessivo degli ordini è passato da circa 155 milioni del 2020 a circa 202 milioni di euro nel 2022.

TAVOLA 49

ORDINI DIRETTI DI ACQUISTO (ODA) - LAVORI – MINISTERI - 2020-2022

Focus Ministeri Lavori	Ordini fino a 150.000		Di cui Trattative dirette	
	Importo ordinato (in migliaia)	Ordini	Importo ordinato (in migliaia)	Ordini
2020	154.949	9.782	68.492	6.096
2021	184.717	10.617	100.820	7.061
2022	201.516	9.276	118.119	6.160

Fonte: dati MEF

Per quanto attiene alle procedure negoziate, con l'innalzamento della soglia da 1 a 5 milioni previsto dalle nuove norme, l'importo ordinato passa da circa 15,6 milioni nel 2020 a oltre 218 milioni nel 2022.

TAVOLA 50

PROCEDURE NEGOZiate - 2020-2022

Dati complessivi procedure negoziate	Procedure lavori tra 1 e 5 mln euro	
	Importo ordinato (in migliaia)	Procedure
2020	15.567	10
2021	124.307	70
2022	218.505	112

Fonte: dati MEF

Per i Ministeri, seppur il numero delle procedure negoziate non risulti particolarmente elevato, la crescita del valore nel triennio appare consistente, passando da 5,7 milioni di euro nel 2020 a oltre 57 milioni di euro nel 2022.

TAVOLA 51

PROCEDURE NEGOZiate - MINISTERI - 2020-2022

Procedure negoziate Ministeri	Procedure lavori tra 1 e 5 mln euro	
	Importo ordinato (in migliaia)	Procedure
2020	5.731	3
2021	34.022	17
2022	57.347	29

Fonte: dati MEF

In merito all'attività complessivamente gestita dal Programma di razionalizzazione degli acquisti, sulla base delle notizie fornite dal Dicastero competente⁵³, nel 2022, per quanto riguarda le Amministrazioni pubbliche nel loro complesso, si sono registrati i valori riportati nella tavola che segue, con un raffronto con i dati comunicati per il 2021.

TAVOLA 52

PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	(in milioni)		
Programma razionalizzazione:	2021 (preconsuntivo)	2021 (consuntivo)	2022 (preconsuntivo)
Spesa presidiata programma	54.362	54.362	67.977
Erogato programma	16.776	17.006	21.588
Risparmio indiretto programma	3.271	3.271	3.666
Risparmio diretto programma	793	808	1.493

Fonte: dati MEF

Dall'analisi dei dati relativi allo scorso anno, riportati nella tavola che precede, riferiti all'insieme delle pubbliche Amministrazioni che sono tenute ad utilizzare gli strumenti messi a disposizione da Consip, emerge che anche nel 2022 aumenta l'ammontare complessivo della spesa presidiata⁵⁴ che passa da circa 54,3 miliardi a quasi 68 miliardi, con un consistente

⁵³ Che, come evidenziato anche negli anni scorsi, non sono il derivato di dati di bilancio, ma si basano essenzialmente su stime elaborate da Consip in collaborazione con l'ISTAT. Da oltre 15 anni, l'Istat, per conto del MEF, opera infatti un raffronto fra i prezzi degli acquisti effettuati tramite gli strumenti Consip e quelli effettuati autonomamente dalle Amministrazioni evidenziando risparmi (a vantaggio delle iniziative Consip) che vanno in media dal 10 al 20 per cento. È da precisare, peraltro, che i costi considerati non sono determinati solo dal prezzo, ma anche dai costi di processo (ivi compresi i costi del personale), dai costi di gara e dai costi da contenzioso, di cui le singole Amministrazioni non devono più farsi carico e gravano esclusivamente sulla stessa Consip.

⁵⁴ La "spesa presidiata" rappresenta quella parte di spesa per l'acquisto di beni e servizi effettuata dalle Amministrazioni nell'ambito delle categorie merceologiche incluse nel Programma per coprire i propri fabbisogni, che

incremento di circa 13,6 miliardi. Anche il dato relativo all’*“Erogato”* cresce sensibilmente rispetto al 2021 (di oltre 4,8 miliardi come dati di preconsuntivo e di quasi 4,6 miliardi nel confronto con i dati di consuntivo). Contrariamente allo scorso anno, quando si erano registrati risparmi inferiori rispetto al 2020, questo complessivo miglioramento, anche se rilevato in fase di preconsuntivo del 2022, trova finalmente conforto, sia nel dato relativo al risparmio indiretto, che dai quasi 3,3 miliardi del 2021, si avvicina ai 3,7 miliardi nel 2022, sia in quello concernente il risparmio diretto, che cresce di 685 milioni rispetto al consuntivo 2021.

La Tavola che segue riporta, invece, i dati del Programma di razionalizzazione degli acquisti relativi ai soli Ministeri.

TAVOLA 53

PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE PER I MINISTERI

<i>(in milioni)</i>				
Programma razionalizzazione:	2020	2021	2022	Variazione 2022 su 2021
Spesa presidiata Ministeri	8.110	9.130	11.105	+1.975
Valore a base d’asta Ministeri	5.159	8.026	7.680	- 346
Transato Ministeri (preconsuntivo)	3.743	4.948	6.450	+1.502
Erogato Ministeri (preconsuntivo)	3.352	4.026	5.452	+1.426
Risparmio indiretto Ministeri (atteso)	762	715	709	6
Risparmio indiretto Ministeri (preconsuntivo)	748	731	742	+11
Risparmio diretto Ministeri (atteso)	-	127	188	+61
Risparmio diretto Ministeri (preconsuntivo)	129	151	277	+126

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Con riferimento ai Ministeri, gli elementi raccolti per il 2022 evidenziano risultati positivi, con alcune voci in sensibile aumento rispetto al 2021. Nel dettaglio, la spesa presidiata cresce costantemente; di quasi 2 miliardi nel 2022, di circa 1 miliardo nel 2021, di 744 milioni nel 2020 e di 507 milioni nel 2019, superando nell’anno in esame gli 11 miliardi di valore complessivo. Si rammenta, tuttavia, che l’aumento della spesa presidiata corrisponde ad un allargamento delle voci di spesa/categorie merceologiche per le quali complessivamente le Amministrazioni hanno manifestato un fabbisogno e che sono “trattate” anche dagli strumenti Consip, ma non si traduce necessariamente in un analogo aumento del numero delle iniziative o dei contratti attivati attraverso il Programma di razionalizzazione. Tanto ciò è vero che per il valore a base d’asta (che dà l’idea del valore economico delle attività messe a gara nel corso dell’anno) si nota, per la prima volta, una riduzione di 346 milioni. Tuttavia, per il *“transato”*, che appare più significativo, in quanto tiene conto delle somme effettivamente pagate dalle Amministrazioni, si passa da quasi 5 miliardi registrati nel 2021 a 6,45 miliardi nel 2022, con un aumento di 1,5 miliardi, mentre l’*“erogato”* (valore corrispondente agli ordini/contratti stipulati nell’anno) cresce quasi altrettanto, con oltre 1,42 miliardi in più rispetto all’anno prima, passando dai 4 miliardi circa del 2021 ai 5,45 miliardi del 2022.

L’aumento dei risparmi per i Ministeri appare, relativamente più contenuto rispetto ai dati globali, ma evidenzia comunque risultati migliori di quelli registrati nei due anni precedenti. Infatti, il risparmio diretto (cioè, quello conseguito direttamente attraverso strumenti di acquisto Consip) nel 2022 cresce di ben 126 milioni (in termini di preconsuntivo) superando il risparmio atteso di quasi 90 milioni, mentre il risparmio indiretto (ossia quello indotto, per gli acquisti extra Consip, dal raffronto *-benchmark-* con i prezzi degli strumenti di acquisto centralizzati) si incrementa di 11 milioni (dai 731 milioni del 2021 ai 742 del 2022, sempre in termini di preconsuntivo). Anche in questo caso, ove i dati di consuntivo fossero confermati, si supererebbe il risparmio atteso di circa 33 milioni. Come si può rilevare dalla stessa tavola, il risparmio indiretto resterebbe, però, sempre al di sotto dei volumi rilevati nel 2020.

potenzialmente potrebbe essere coperta dagli strumenti di aggregazione. L’*“Erogato”* si riferisce invece al valore degli ordini/contratti, anche pluriennali, emessi/stipulati dalle Amministrazioni attraverso gli strumenti di acquisto Consip, mentre con il termine *“Transato”* si vuole fare indicare il valore economico della quota di contratti e ordinativi (anche pluriennali) materialmente *“attivati”* e fruiti dalle varie Amministrazioni nel corso dell’anno di riferimento.

TAVOLA 54

(in milioni)

Categoria merceologica	Strumento prevalente	Spesa gestita ministeri 2020	Spesa gestita ministeri 2021	Spesa gestita ministeri 2022
Arredi per ufficio	Convenzione	22	22	*
Assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e Certificazione	Convenzione	74	74	74
Buoni Pasto	Convenzione	383	383	383
Carburanti Extrarete	Convenzione	66	58	138
Contact Center	Convenzione	97	97	94
Energia Elettrica	Convenzione	833	630	634
Facility Management Musei	Convenzione	*	281	281
Facility Management Uffici	Convenzione	681	681	681
Fotocopiatrici Multifunzione	Convenzione	73	72	76
Gas Naturale	Convenzione	218	347	328
Gasolio da riscaldamento	Convenzione	93	82	80
Gestione integrata sicurezza sui luoghi di lavoro	Convenzione	110	110	110
Licenze Microsoft Enterprise Agreement	Convenzione	57	86	86
Licenze Software Multibrand	Convenzione	96	122	128
PC Desktop e Workstation	Convenzione	45	45	53
PC Portatili e tablet	Convenzione	32	26	44
Print & Copy Management	Convenzione	36	36	38
Reti locali	Convenzione	111	111	111
Servizi di gestione e manutenzione di sistemi IP e PdL	Convenzione	167	164	*
Servizi di posta elettronica (PEL)	Convenzione	22	22	29
Servizi di posta elettronica certificata (PEC)	Convenzione	*	12	14
Servizi di pulizia caserme	Convenzione	*	131	131
Servizi di pulizia scuole	Convenzione	283	283	*
Servizio Integrato Energia	Convenzione	70	59	59
Stampanti	Convenzione	6	6	5
Tecnologie server	Convenzione	38	38	74
Telefonia fissa	Convenzione	139	128	96
Telefonia mobile	Convenzione	69	69	59
Veicoli (Acquisto)	Convenzione	45	*	*
Veicoli (Noleggio)	Convenzione	42	42	*
Veicoli Blindati (Acquisto)	Convenzione	50	54	*
Veicoli per le forze di sicurezza (Acquisto)	Convenzione	151	151	*
Veicoli per le forze di sicurezza e veicoli blindati (Acquisto)	Convenzione	*	*	152
Veicoli per le forze di sicurezza (Noleggio)	Accordo quadro**	28	50	*
Videosorveglianza	Convenzione	34	34	41
Veicoli (Acquisto)	Accordo quadro	*	*	45
Veicoli normali e per le forze di sicurezza (Noleggio)	Accordo quadro	*	*	80
Autobus extraurbani e urbani (Acquisto)	Accordo quadro	8	8	8
Carburanti Rete (Fuel Card e Buoni acquisto)	Accordo quadro	77	82	82
Centrali telefoniche	Accordo quadro	23	23	29
Desktop outsourcing	Accordo quadro	63	63	88
Fleet Management	Accordo quadro	63	63	63
Rassegna stampa	Accordo quadro	2	2	2
Servizi Applicativi	Accordo quadro	377	377	449
Servizi di gestione e manutenzione di sistemi IP e PdL	Accordo quadro	*	*	164
Servizi Sistemistici	Accordo quadro	209	155	234
Trasferte di lavoro	Accordo quadro	71	71	71
Lavori di manutenzione	MePA	191	191	*
Lavori pubblici	MePA	*	*	1.210
Beni	MePA	221	849	849
Servizi	MePA	911	813	813
Alimenti e Ristorazione	SDAPA	*	*	390
Lavori di manutenzione	SDAPA	*	*	274
Arredi	SDAPA	11	11	32
Derrate alimentari	SDAPA	137	137	
Fonti rinnovabili ed efficienza energetica	SDAPA	26	26	26
ICT	SDAPA	224	224	311
Servizi Assicurativi (RC Auto)	SDAPA	20	20	20
Servizi di pulizia e igiene ambientale	SDAPA	131	*	*
Servizi di vigilanza	SDAPA	*	9	19
Servizi postali	SDAPA	345	345	345
Aggregato gare su delega	GSD	40	78	158
Aggregato gare in asp	GASP	789	1.032	1.364
TOTALE		8.110	9.130	11.105

*Dato non presente nell'anno di riferimento

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Sulla base delle informazioni trasmesse dal MEF, contenute nella tavola che precede, che si riferisce alla spesa cosiddetta “presidiata” da Consip, è possibile rilevare attraverso quale strumento prevalente i Ministeri acquisiscano beni e servizi appartenenti a determinate categorie merceologiche.

Come sempre, le Convenzioni sono utilizzate soprattutto per l’acquisto di grandi forniture o di beni altamente standardizzabili, come ad esempio energia elettrica e gas. Invece, la spesa effettuata tramite il MePA, si concentra come di consueto sull’acquisto di beni e servizi in generale e soprattutto, per la prima volta, sui lavori pubblici anche per effetto indotto dalle procedure in deroga.

La tavola successiva fotografa il ricorso ai vari strumenti disponibili, con riferimento al numero ed al valore economico dei contratti e degli ordinativi “attivati” dalle varie Amministrazioni.

TAVOLA 55

RICORSO AGLI STRUMENTI DISPONIBILI

(in milioni)

Strumento	NUMERO CONTRATTI ATTIVATI MINISTERI			VALORE CONTRATTI ATTIVATI MINISTERI		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Convenzioni	24.220	22.311	22.975	583	1.182	1.199
accordi quadro	604	861	1.720	110	176	340
Gare su delega	3	4	6	108	41	190
Mercato elettronico	281.224	270.273	215.367	1.573	1.662	2.165
Sistema dinamico	133	115	97	213	160	113
Gare in asp	724	659	565	962	1.511	1.830
Totale	306.908	294.223	240.730	3.549	4.732	5.837

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Come è possibile notare, nel 2022 il numero dei contratti si riduce ulteriormente (di oltre 53.000 unità, con una contrazione ben superiore a quella, pari a 12.000 unità registrata nel 2021). Tuttavia, per le convenzioni si osserva un incremento consistente, pari a 664 nuovi contratti attivati dalle Amministrazioni, che inverte l’andamento negativo degli anni precedenti, che si era oltretutto accentuato sensibilmente lo scorso anno (1.909 contratti in meno nel 2021 contro una riduzione di 327 contratti tra il 2020 e il 2019). Si conferma, invece, un forte calo del numero dei contratti attivati sul MePA, che si riducono ancora di 54.906 unità (che si aggiungono ai 10.951 contratti in meno già registrati nel 2021 rispetto al 2020). In questo caso, però, la decrescita del numero dei contratti sembra più che compensata dal loro aumento di valore. Diminuisce ulteriormente anche il ricorso ad altri strumenti innovativi come SDA e gare in ASP. Tuttavia, mentre lo SDA si riduce anche in termini di valore, per le gare in ASP si rileva un forte incremento degli importi (319 milioni in più rispetto al 2021). Appare, invece, significativo il forte aumento degli accordi quadro, che va concettualmente ad affiancare lo stesso dato che si è registrato per le convenzioni, con il raddoppio del numero dei contratti attivati, con un incremento di ben 859 unità e 164 milioni in più rispetto al 2021 in termini di valore.

Complessivamente, confermando il *trend* dello scorso anno, nonostante la diminuzione del numero dei contratti, il loro valore complessivo risulta, per il secondo anno consecutivo, in sensibile aumento, passando da un importo di circa 4,73 miliardi nel 2021 a oltre 5,83 miliardi nel 2022, con un incremento di circa 1,1 miliardi, da attribuire in massima parte al MePA (503 milioni in più rispetto al 2021) e, a seguire, alle gare in asp (+319 milioni), agli Accordi quadro (+64 milioni), alle Gare su delega (+149 milioni) e, in misura minore, alle Convenzioni (soltanto 17 milioni in più rispetto all’anno precedente, nonostante sia sensibilmente aumentato il numero dei contratti). Come sopra anticipato subisce, invece, una contrazione anche in termini di valore lo SDA (-47 milioni).

Il crescente ricorso agli Accordi quadro e il “ritorno” alla stipula delle Convenzioni, che meglio rappresentano la filosofia che sta alla base degli acquisti centralizzati, testimoniano il maggior gradimento delle amministrazioni per strumenti particolarmente adatti all’acquisizione

di grandi forniture e alle realtà di grandi dimensioni (si pensi ad esempio, a quanto sia diverso acquisire i servizi di pulizia per il Palazzo delle Finanze, sede centrale del MEF, che ospita migliaia di persone, rispetto ad una sede periferica con poche decine di addetti). L'Accordo quadro, dal canto suo, sembra conquistare un ruolo via via più importante, rispetto alle Convenzioni, soprattutto per la sua maggior flessibilità e conseguente possibilità di adeguarsi alle mutevoli esigenze delle diverse Amministrazioni.

Il parallelo e ancor più consistente incremento di valore delle forniture acquisite autonomamente dalle Amministrazioni sul MePA, ancorché sia stato utilizzato uno “strumento Consip”, sembra, tuttavia, segnalare un consistente allontanamento dalle logiche della centralizzazione degli acquisti, probabilmente in gran parte generato dalle procedure in deroga, di cui si è dato conto in precedenza.

Non può, quindi, non destare perplessità un così esteso ricorso ad uno strumento che, se da un lato, rende senz'altro la spesa più veloce ed efficiente ed è più indicato per realtà e forniture di ridotte dimensioni o con caratteristiche molto specifiche, dall'altro, nel momento in cui se ne espande considerevolmente l'uso e al contempo si elevano le soglie per gli acquisti, contraddice inevitabilmente le logiche della centralizzazione e della razionalizzazione della spesa. Trattandosi di acquisti autonomi, non si favoriscono, infatti, né le economie di scala, né la riduzione del numero delle stazioni appaltanti⁵⁵ (con i connessi benefici della diminuzione del numero degli operatori e della loro maggior specializzazione)⁵⁶. Si incoraggia, inoltre, la fuga dalle procedure di gara ordinarie, che è stata, anche nel recente passato, stigmatizzata dalla Corte per il *deficit* di trasparenza che ne deriva.

In conclusione, il Programma di razionalizzazione degli acquisti e Consip, che lo attua, restano il punto di riferimento principale per la gestione centralizzata delle forniture pubbliche, che ha da ultimo assunto ancora maggior rilievo nelle funzioni di supporto tecnico alle Amministrazioni centrali e locali, nell'ambito sia dell'attuazione del PNRR, sia degli appalti di lavori. Al tempo stesso, però, nonostante l'aumento dei volumi registrato nel 2022, l'obiettivo della razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi, da realizzare attraverso la progressiva espansione del sistema degli acquisti centralizzati, per le ragioni che si sono appena descritte, sembra ancora lontano dall'essere raggiunto. La *mission* principale del Programma, che avrebbe ancora ampi margini di miglioramento rischia, anzi, di essere trascurata e di cedere terreno di fronte al ricorso alle procedure in deroga che favoriscono, al contrario, la parcellizzazione dei centri di spesa.

2.2.1 Acquisti Consip ed extra Consip per beni e servizi

Al fine di operare un confronto con le informazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze sull'attività della centrale acquisti, anche per il 2021 sono state acquisite informazioni, attraverso specifici questionari alle Amministrazioni centrali, circa la spesa per

⁵⁵ L'Anac, che nel 2022 ha varato le linee guida per la riqualificazione delle stazioni appaltanti (Delibera numero 441 del 28 settembre 2022), ha evidenziato nella propria relazione annuale, relativa all'attività svolta nel 2021, che le stazioni appaltanti/centrali di committenza sono circa 39.000 e che i centri di spesa raggiungono addirittura le 100.000 unità, sottolineando che “... ciascuno bandisce gare e gestisce appalti, pur senza averne le competenze economiche, informatiche e dimensioni operative di scala per spuntare prezzi favorevoli e svolgere le gare al meglio per l'interesse pubblico”. Va, tuttavia, evidenziato che nell'ambito della milestone M1C1-69 del PNRR, un primo passo verso la riduzione e la centralizzazione del numero delle stazioni appaltanti è stato compiuto con l'adozione del d.l. n. 77/2021 che, relativamente agli appalti finanziati con risorse del PNRR e del PNC, all'art. 52 ha previsto che i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di servizi e lavori anche attraverso le unioni di Comuni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni capoluoghi di province.

⁵⁶ Nella deliberazione n. 5/2020/G del 4 giugno 2020 concernente “La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero della Difesa e del Ministero della Pubblica Istruzione, Università e Ricerca”, anche la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato aveva sottolineato come risultasse eccessivamente elevato il numero delle stazioni appaltanti, raccomandandone la razionalizzazione mediante una loro riduzione, anche al fine di rafforzarne la competenza tecnica.

acquisti di beni e servizi effettuata nell'ambito delle categorie economiche dei "Consumi intermedi" e degli "Investimenti fissi lordi".

L'esame, per le finalità di cui sopra, come negli anni scorsi, rivolto solo ad una parte delle componenti che rientrano tra i consumi intermedi, vale a dire a quelle riferibili direttamente all'approvvigionamento di beni e servizi strumentali, escludendone altre⁵⁷, rappresenta un campione significativo, al fine di valutare gli sviluppi registrati nell'anno dal Programma di razionalizzazione degli acquisti⁵⁸, relativamente all'utilizzo degli strumenti Consip in confronto con le procedure diverse da quelle previste nel Programma.

TAVOLA 56

CONSUMI INTERMEDI E INVESTIMENTI FISSI LORDI – COMPOSIZIONE % 2021-2022

Spese	Categoria II-Consumi intermedi		Categoria XXI-Investimenti fissi lordi	
	Impegni 2021	Impegni 2022	Impegni 2021	Impegni 2022
Totale acquisti extra CONSIP (1)	57,27	52,33	75,49	73,36
di cui				
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	35,17	28,08	15,77	20,82
<i>Affidamento diretto</i>	38,8	43,59	14,71	12,24
<i>Procedura competitiva con negoziazione</i>	1,36	4,58	0,37	1,54
<i>Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara</i>	24,42	23,89	68,73	65,4
<i>Partenariato per l'innovazione</i>	0,24	0,19	0,42	0
<i>Dialogo competitivo</i>	0,02	0,03	0	0
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	42,73	47,67	24,51	26,64
di cui				
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	42,26	57,24	42,68	59,72
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	54,48	40,02	36,97	29,62
<i>Sistema dinamico di acquisizione</i>	3,38	2,74	20,35	10,66
A. Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)	28,12	35,76	85,48	88,68
B. Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi)	71,88	64,24	14,52	11,32
Totale Categoria (A+B)	100	100	100	100

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

Le tavole che precedono espongono, con riferimento all'ultimo biennio, la composizione della spesa in termini di impegni di competenza riferibili, come sopra anticipato, alle modalità con cui le Amministrazioni hanno comunicato di far fronte ai propri bisogni per le forniture di beni e servizi, distinguendo tra le procedure con strumenti Consip e gli acquisti avvenuti al di fuori del sistema accentrato. Il biennio è stato caratterizzato, nella prima parte dal protrarsi dell'emergenza sanitaria da Covid-19, via via affievolitasi, e, nella seconda, dall'insorgere della crisi energetica, iniziata come conseguenza indiretta della pandemia e poi aggravatasi sensibilmente per effetto del conflitto russo-ucraino. Per quanto riguarda i Consumi intermedi, tale scenario ha favorito, nel 2022, un aumento della spesa effettuata, soprattutto per le grandi forniture (gas, energia, riscaldamento, carburanti, ecc...), tramite procedure d'acquisto centralizzate; in termini di valore convenzioni ed accordi quadro, in particolare, sono cresciuti quasi del 120 per cento, all'interno di un aumento complessivo degli acquisti effettuati dalle

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Campione non direttamente confrontabile con le risultanze di bilancio. Come già fatto presente nella relazione dello scorso anno, infatti, i dati acquisiti scontano alcune carenze, soprattutto per le Amministrazioni molto ramificate sul territorio, ma restano affidabili e mantengono la loro utilità in quanto numericamente consistenti e omogenei tra di loro. In particolare, per il 2022, il Ministero dell'Istruzione e il Ministero dell'università della ricerca hanno comunicato dati poco coerenti con il consuntivo, presumibilmente per effetto della riforma che ha soppresso il MIUR istituendo i due attuali dicasteri. In altri casi, come per il Ministero della difesa, le informazioni risultano invece più complete rispetto al passato, con ciò attestando una migliore conoscenza dei dati di acquisto provenienti dai diversi centri di spesa della medesima amministrazione.

Amministrazioni con strumenti Consip del 62,1 per cento. Parallelamente, tuttavia, si è assistito anche ad un aumento degli acquisti “extra Consip”, cresciuti complessivamente del 32,8 per cento soprattutto a causa del ricorso all’affidamento diretto (+49,2 per cento) e alle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara (+29,9 per cento), anche per effetto delle deroghe al codice dei contratti introdotte durante la crisi pandemica.

Con riferimento alla composizione degli strumenti adottati dalle Amministrazioni nel biennio considerato, gli acquisti “extra Consip” hanno una netta prevalenza: nel 2022, la spesa nella categoria dei “Consumi intermedi” effettuata “fuori Consip” raggiunge il 52,33 per cento sul totale degli acquisti considerati, contro il 47,67 per cento delle forniture acquisite tramite strumenti Consip. Queste ultime, in realtà, conquistano terreno rispetto all’anno precedente, quando gli acquisti centralizzati erano sotto il 43 per cento. L’andamento di questa categoria, sembra, dunque, in linea con le informazioni fornite dal MEF, circa un aumento dei volumi di spesa “trattati” attraverso il Programma di razionalizzazione. I dati forniti dai Ministeri dimostrano, tuttavia, che il Programma non riesce a ridurre ulteriormente, in misura significativa, le quantità di beni acquisite autonomamente dalle varie Amministrazioni, con evidenti effetti negativi, misurabili in termini non solo di minori risparmi (rispetto a quelli che sarebbero ancora teoricamente conseguibili), ma anche di mancata riduzione dei centri di spesa, ingente ricorso a procedure di acquisto dirette, scarsa specializzazione e preparazione professionale del personale e, non da ultimo, soprattutto per le Amministrazioni molto articolate sul territorio, insufficiente capacità di programmazione, coordinamento e gestione razionale della spesa.

Sempre all’interno degli strumenti Consip, si osserva, peraltro, che gli acquisti tramite MePA incidono sul totale meno nel 2022, passando dal 54,48 per cento del 2021 al 40,02 per cento.

Sia pure su valori globalmente inferiori, la spesa per “*Investimenti fissi lordi*” comunicata dalle Amministrazioni, indica che l’ammontare della spesa “extra Consip” è largamente superiore rispetto al totale della spesa centralizzata, con una consistenza del 73,36 per cento sul totale degli investimenti considerati, contro un modesto 26,64 per cento della “spesa Consip”. In particolare, si rileva un aumento del 49,4 per cento dell’incidenza delle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara.

Per quel che attiene invece agli investimenti fissi lordi effettuati tramite il Programma di razionalizzazione, si osserva anche qui un incremento delle Convenzioni e degli Accordi quadro che raggiungono una quota del 59,72 per cento sul totale, a fronte di un ulteriore e consistente calo degli acquisti effettuati tramite SDA (dal 20,35 al 10,66 per cento) e una diminuzione della spesa tratta sul MePA (dal 36,97 al 29,62 per cento).

TAVOLA 57

PROCEDURE SOTTOSOGLIA PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI ATTIVATE “IN DEROGA” NEL 2022
IMPEGNI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Procedure sottosoglia in deroga	Consumi intermedi	Investimenti fissi lordi	Composizione	
			Consumi intermedi	Investimenti fissi lordi
Affidamento diretto	191.468,70	63.407,56	73,33	48,28
Procedura negoziata senza bando	69.645,39	67.922,65	26,67	51,72
Totale	261.114,09	131.330,21	100,00	100,00

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

La tavola che precede fornisce, infine, un focus in merito alla composizione, nel 2022, delle procedure in deroga al codice dei contratti, di cui al già menzionato art. 1 del d.l. n. 76/2020 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2022 (cosiddetto decreto “Semplificazioni”), modificato da ultimo dall’art. 51, co.1, lett. b) del d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/20. Nell’ambito delle procedure in questione l’affidamento diretto rappresenta il 73,33 per cento degli impegni di competenza relativi ai consumi intermedi e il 48,28 per cento degli impegni relativi agli investimenti fissi lordi; la procedura negoziata senza pubblicazione del

bando, rappresenta, rispettivamente, il 26,67 per cento degli impegni di competenza nell'ambito dei consumi intermedi e il 51,72 per cento degli impegni di competenza riferiti agli investimenti fissi lordi.

Da questi dati, sembrerebbe emergere un apporto significativo, ma non esclusivo, delle procedure in deroga all'aumento degli acquisti effettuato attraverso affidamenti diretti e procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando.

2.2 I tempi di pagamento

2.2.1. I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche rimane alla massima attenzione e, dopo una serie di interventi del legislatore che nel corso del tempo hanno obiettivamente migliorato la situazione, ma non sono stati risolutivi, è stato incluso, come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, tra le riforme collegate all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), al fine di accelerare il raggiungimento dell'obiettivo. La riforma denominata "*MICIR.1.II- Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e del sistema sanitario*" si propone, infatti, di assicurare il contenimento dei tempi di pagamento entro i 30 giorni previsti dalla normativa comunitaria e nazionale per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, regionali e locali, ed entro il termine di 60 giorni per le autorità sanitarie regionali⁵⁹. L'obiettivo, al quale non sono ricollegati specifici finanziamenti nell'ambito del PNRR, verrebbe raggiunto soprattutto rafforzando il monitoraggio dei processi di contabilità pubblica e i procedimenti di spesa, attraverso l'introduzione presso le PA del sistema informativo InIT⁶⁰ e di appositi indicatori desunti dalla banca dati contenuta nella Piattaforma per i Crediti Commerciali (PCC) gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze. A tal fine sono stati inseriti nel Piano gli ulteriori *step* programmati con la previsione del termine finale del 2024 per la loro conclusione. La riforma si pone, del resto, in continuità con le precedenti iniziative

⁵⁹ La disciplina di riferimento è stata introdotta inizialmente dall'articolo 4 del d.lgs. 231/2002, ai sensi del quale, di regola, i fornitori, anche quelli delle Pubbliche amministrazioni, si pagano in 30 giorni, che diventano 60 per gli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria. Il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, modificando il d.l. n. 231/2002, ha recepito la direttiva 2011/7/UE stabilendo che, per i contratti tra Pubblica amministrazione e imprese il termine di pagamento è, di regola, stabilito in 30 giorni; le parti possono pattuire, in modo espresso, un diverso termine di pagamento, in ogni caso non superiore a 60 giorni, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione; per gli Enti che forniscono assistenza sanitaria il termine ordinario viene automaticamente elevato a 60 giorni.

La legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018 ss.m.i.) ha introdotto una serie di misure, rivolte soprattutto agli enti locali. Tra le varie disposizioni spiccano quelle dei commi 862, 864 e 865, in base ai quali gli enti che adottano la contabilità finanziaria e non rispettano i termini di cui all'art. 4 del citato d.lgs. 231/2002 (calcolato come termine medio complessivo per tutte le transazioni commerciali) debbono stanziare nel proprio bilancio un accantonamento su un *Fondo di garanzia debiti commerciali*, per un importo determinato in misura percentuale degli stanziamenti del bilancio corrente per la spesa di acquisto di beni e servizi, via via crescente in base all'entità del ritardo, mentre gli enti che adottano solo la contabilità economico-patrimoniale, ad eccezione degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, sono obbligati a ridurre i consumi intermedi in misura variabile a seconda della gravità della violazione. Gli enti del S.S.N. devono, invece, inserire nei contratti dei propri direttori generali e direttori amministrativi uno specifico obbligo volto al rispetto dei tempi di pagamento, che incide sull'indennità di risultato, per una quota almeno del 30 per cento.

Altri commi della medesima legge di bilancio hanno introdotto altri obblighi, ma anche degli incentivi per gli enti locali che rispettano le norme in materia di tempestività dei pagamenti, descritte nella relazione dello scorso anno alla quale si fa espresso rinvio.

Si aggiunge soltanto che la legge di bilancio per il 2020, (art.1, co. 556) ha ampliato la possibilità di richiedere anticipazioni di liquidità finalizzate al pagamento dei debiti maturati al 31 dicembre 2019 e che il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, emanato a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19 ha previsto l'istituzione di un fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali con una dotazione di 12 miliardi per il 2020, cui possono accedere gli Enti territoriali che in caso di carenza di liquidità, anche a seguito dell'emergenza sanitaria, non possono far fronte ai pagamenti maturati alla data del 31 dicembre 2019.

⁶⁰ La disponibilità del *Sistema Enterprise Resource Planning "InIT"* consentirà alla Pubblica amministrazione la gestione integrata dei processi contabili attraverso l'uso di tecnologie all'avanguardia, con l'effetto di ridurre ulteriormente i tempi complessivi dei pagamenti.

adottate su questo tema, molte delle quali richiamate nella circolare MEF–RGS n. 17 del 7 aprile 2022^{61 62}.

Per la riforma in parola non erano previsti *milestone* o *target* nel 2022, ma entro la fine del 2023 dovranno esserne realizzati gran parte degli elementi centrali. In particolare, per l'anno 2023 sono previsti 9 obiettivi (una *milestone* e otto *target*), tutti concordati a livello europeo⁶³. La *milestone*, la cui scadenza è prevista nel primo trimestre 2023, riguarda l'approvazione delle misure per ridurre i tempi di pagamento delle Pubbliche amministrazioni agli operatori economici che richiede, quale indicatore qualitativo, la disposizione della normativa volta ad indicare l'entrata in vigore della norma per ridurre i tempi dei pagamenti.

Gli altri otto *target*, tutti in scadenza nell'ultimo trimestre 2023, attengono invece alla *“riduzione del numero medio di giorni necessari alle pubbliche amministrazioni centrali per erogare i pagamenti agli operatori economici”*.

Tutto ciò premesso, si deve evidenziare come nel 2022 non siano venute ancora meno molte delle cause, esogene ai processi di spesa in senso stretto, che incidono profondamente sulla tempistica dei pagamenti e che attengono essenzialmente alla effettiva disponibilità dei fondi di bilancio (il più delle volte per mancanza della cassa o per insufficienti stanziamenti di risorse). Una delle cause principali risiede nella non ancora adeguata capacità di programmazione di molte Amministrazioni centrali e locali, nonostante siano stati fatti notevoli sforzi per superare tale criticità (basti pensare al cronoprogramma degli interventi e ad altre analoghe misure). Non si può ignorare, tuttavia, che non poche volte, per ristrettezze di bilancio, gli stanziamenti non sono sufficienti a coprire l'intero fabbisogno delle Amministrazioni oppure sopraggiunge una riduzione di fondi. Inoltre, sussistono, casi di spese imprevedibili o delle quali non è possibile prevedere il momento in cui le stesse diverranno esigibili. Tali criticità sono certamente superabili attraverso variazioni o integrazioni di bilancio, ma, alla prova dei fatti, la tempistica delle procedure contabili è risultata, nel 2022, ancora non del tutto compatibile con quella dei pagamenti ai fornitori. Anche in sede di verifiche sui dati del Rendiconto della spesa (capitolo della presente relazione al quale si fa espresso rinvio), tali criticità sono state puntualmente riscontrate, con particolare riguardo, ad esempio, ai ritardi causati dai tempi di reiscrizione dei residui passivi caduti in perenzione nei relativi fondi. Anche in questo caso è stata rilevata la necessità di interventi, talvolta anche a livello normativo, volti a modificare le procedure contabili.

Occorre ricordare, inoltre, che il 16 febbraio 2018 la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per non aver garantito il pagamento dei fornitori nei termini, in violazione della direttiva 2011/7/UE concernente la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Il giudizio è stato definito con sentenza in data 28 gennaio 2020, causa C-122/18 della Corte di Giustizia Europea, che ha statuito che la Repubblica italiana, non assicurando che le sue Pubbliche amministrazioni rispettino effettivamente i termini di pagamento stabiliti (non superiori a 30 o 60 giorni di calendario) all'articolo 4, paragrafi 3 e 4 della Direttiva, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione.

⁶¹ Tra le tante misure introdotte nel tempo, meritano di essere ricordate le norme in materia di obblighi informativi e sistemi di monitoraggio. Si rammenta, in particolare, l'art. 41, comma 1, del decreto-legge del 24 aprile 2014, n. 66 convertito con la legge 23 giugno 2014, n. 89, che, agli obblighi già previsti a partire dal d.l. n. 35 del 2013, associa l'obbligo di attestare l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini, e di elaborare e pubblicare l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (definito con dPCM del 22 settembre 2014). Un'importante leva, ai fini del contenimento dei ritardi, è rappresentata inoltre dalla introduzione del vincolo, posto alle Amministrazioni pubbliche, di pagare solo a fronte di fatture emesse in formato elettronico.

⁶² Vanno altresì richiamate le misure di garanzia per il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche amministrazioni esplicitamente adottate ai fini dell'attuazione del PNRR dall'art. 9, comma 2, del d.l. n. 152/2021, che ha modificato l'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

⁶³ La prima *milestone* consiste nell'entrata in vigore nel 2023 di ulteriori misure per ridurre i tempi dei pagamenti, che dovranno includere almeno l'istituzione del Sistema InT e gli indicatori per il monitoraggio dei ritardi, desunti dalla banca dati della Piattaforma elettronica dei Crediti Commerciali (PCC), che dovranno essere costituiti dalla media ponderata dei tempi di ritardo dei pagamenti per i diversi livelli della PA (Amministrazioni centrali, regionali, enti locali, Amministrazioni sanitarie).

La Corte di Giustizia ha accertato la violazione della Direttiva 2011/7/UE alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato della Commissione (16 aprile 2017) riferendosi ai ritardi nei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni relativi alle fatture emesse fino all'anno 2016. A seguito di tale sentenza, la Commissione europea ha aperto una nuova fase di interlocuzione, in cui ha chiesto all'Italia la trasmissione di un monitoraggio con cadenza semestrale dei tempi di pagamento delle Pubbliche amministrazioni. I dati per la prima verifica sono stati forniti, per il tramite della apposita Struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei ministri⁶⁴, nel mese di ottobre 2020. Le relazioni semestrali per gli anni 2021 e 2022 sono state trasmesse ad aprile e ottobre.

Nel corso del 2022 (29 settembre) la Commissione Europea ha aggravato la procedura d'infrazione con l'invio della lettera di messa in mora *ex art.* 260 del TFUE⁶⁵, in cui si ritiene che la Repubblica italiana non abbia ottemperato agli obblighi imposti dall'art. 260, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Va, tuttavia, segnalato che il 9 giugno 2021 la Commissione europea ha avviato nei confronti della Repubblica italiana una nuova procedura di infrazione *ex art.* 258 TFUE per violazione della direttiva 2011/7/UE “*relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*”, in relazione al noleggio di apparecchiature per le intercettazioni telefoniche e ambientali nel quadro delle indagini penali⁶⁶.

2.2.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale

Con riferimento all'Amministrazione statale, di seguito si evidenziano gli indici medi e ponderati⁶⁷ riferiti alle fatture emesse nel 2022 di cui, al momento della rilevazione, risulta effettuato il pagamento. Anche questi dati sono tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali e la data di osservazione risale al 9 febbraio 2023. L'Amministrazione ha precisato che i dati sui tempi medi (semplici e ponderati) di pagamento e di ritardo non tengono conto dei pagamenti relativi alle fatture del 2022, che saranno effettuati nei mesi successivi alla data di osservazione e che, così come avvenuto negli scorsi anni, comporteranno una revisione al rialzo degli indici⁶⁸. Per il 2022 l'indicatore medio semplice risulta più che dimezzato rispetto al 2021 (quando il tempo medio di ritardo era pari a 7 giorni) e si attesta a 3 giorni di ritardo. L'indice ponderato resta in linea con lo scorso anno evidenziando che i pagamenti sono stati mediamente effettuati con un anticipo di 6 giorni rispetto alla scadenza della fattura.

TAVOLA 58

AMMINISTRAZIONE STATALE – TEMPI MEDI DI PAGAMENTO DELLE FATTURE EMESSE NEL 2022

	<i>in migliaia</i>		<i>in milioni</i>		<i>in giorni</i>			
	Numero Fatture emesse nel 2022	Numero Fatture Pagate	Importo Fatture Emesse	Totale Importo Pagato	Tempo medio di pagamento	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di Ritardo	Tempo medio di Ritardo ponderato
Totale 2022	3.737	2.552	20.234	14.780	40	35	3	-6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁶⁴ Struttura di missione per le procedure di infrazione alla normativa UE.

⁶⁵ Ad aprile 2023, la Commissione ha inviato una ulteriore lettera di costituzione in mora all'Italia *ex art.* 258 del TFUE, con parere motivato, per la non corretta attuazione delle norme sui ritardi di pagamento, avviando la procedura di infrazione 2023/4001 per presunta violazione della Direttiva 2011/7/UE in relazione ai pagamenti dovuti dal Servizio sanitario della regione Calabria.

⁶⁶ La cui competenza primaria è del Ministero della giustizia.

⁶⁷ I criteri di calcolo della media ponderata sono coerenti con quelli previsti dal dPCM 22 settembre 2014 “Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni” di seguito riferiti.

⁶⁸ L'Amministrazione ha precisato che il tempo medio di ritardo ponderato per le fatture emesse nell'anno 2021, rispetto alla prima data di osservazione (01/02/2022), è aumentato di circa 13 giorni.

In particolare, dalla Tavola si evince che l'Amministrazione statale nel suo complesso⁶⁹, nel corso del 2022, ha trattato 3,7 milioni di fatture (contro 3,6 milioni del 2021) per un importo complessivo di circa 20 miliardi (circa 18 miliardi l'anno precedente) e ne ha pagate circa 2,5 milioni (2,4 milioni nel 2021) corrispondenti ad un importo di circa 15 miliardi (quasi 13 l'anno precedente). L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 40 giorni, che si riducono a 35 quando si tiene conto della media ponderata. Una parte dei 2,5 milioni di fatture pagate nell'anno sono state pagate in ritardo, ossia oltre la data di scadenza. Per quest'ultimo insieme di fatture, come rilevato anche negli anni scorsi, sembrerebbe assumere particolare rilievo la considerazione dell'importo fatturato, in quanto – come di seguito evidenziato – il ritardo semplice medio di 3 giorni si traduce in un anticipo di 6 giorni nel caso del ritardo medio ponderato che tiene conto dell'importo delle fatture pagate.

Gli indici esaminati evidenziano il progressivo seppur lento miglioramento dei tempi di pagamento dell'Amministrazione statale riscontrato nel corso degli ultimi anni. Anche nel 2022 entrambi gli indicatori risultano in lieve miglioramento: il tempo medio semplice è passato da 43 giorni nel 2021 a 40 giorni nel 2022, quello ponderato diminuisce di 1 giorno, passando da 36 a 35 giorni. Come sopra accennato, il tempo medio di ritardo semplice si stabilizza sui 3 giorni e anche il tempo medio ponderato resta fermo su un anticipo di 6 giorni; dato che sembra poter essere spiegato sulla base del fatto che le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, mentre per le fatture di importo meno elevato si accumulano ritardi.

L'importante divaricazione tra il tempo medio di ritardo semplice (3 giorni) e il tempo medio di anticipo ponderato, pari a 6 giorni, rilevata anche nel corso dell'esercizio 2022, è dovuta all'importo di ciascuna fattura pagata, che influisce così tanto sull'indice di ritardo ponderato da determinare una differenza notevole con l'indice di ritardo semplice, che non tiene conto dell'importo della fattura.

Si ribadisce, dunque, che un indicatore sintetico così costruito sembra incoraggiare le Amministrazioni ad anticipare i pagamenti per gli importi più consistenti senza tenere conto dei possibili effetti distorsivi: in primo luogo, il ritardato pagamento di numerose fatture di importi poco rilevanti in violazione delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea; in secondo luogo, una gestione della cassa che finisce con il favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti.

Così come avvenuto gli scorsi anni l'analisi prosegue sui dati disaggregati per fasce di importo rappresentati nella tavola che segue⁷⁰.

Avendo riguardo ai totali, si evidenzia infatti che fra le fatture che sono state pagate nel 2022 (che rappresentano il 67 per cento delle fatture emesse nello stesso anno), solo il 65 per cento risulta pagato entro i termini. Invece, considerando gli importi, è più alta sia la quota complessivamente pagata nel corso dell'anno che quella pagata nei termini, entrambe pari al 71 per cento. La quota del numero di fatture pagate sul numero di fatture emesse rivela come la percentuale varia dal 75 all'80 per cento per le fasce di importo superiore a mille euro, mentre si riduce di molto (63 per cento) per fatture di importo inferiore. Nel caso specifico non si evincono cambiamenti significativi rispetto allo scorso anno.

⁶⁹ Nelle Amministrazioni dello Stato sono compresi gli istituti di istruzione di ogni ordine e grado.

⁷⁰ Si tratta sempre di dati forniti dal MEF con riferimento alle Amministrazioni statali, tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali.

AMMINISTRAZIONE STATALE – FATTURE EMESSE NEL 2022 PER FASCE DI IMPORTO

Fasce di importo	Numero Fatture emesse nel 2022 (Mgl)	Numero Fatture Pagate (Mgl)	Numero Fatture Pagate/Numero Fatture emesse nel 2022	Numero Fatture Pagate Entro Termini (Mgl)	Numero Fatture Pagate Entro Termini/Numero Fatture Pagate	Importo Fatture Emesse (Mln €)	Totale Importo Pagato (mln)	Totale Importo Pagato/Importo Fatture Emesse	di cui Importo Pagato di Parte Capitale (mln)	di cui Importo Pagato di Parte Corrente (mln)	Totale Importo Pagato Entro Termini (mln)	Totale Importo Pagato Entro Termini/Totale Importo Pagato
tra 0 e 1.000	2.469	1.565	63%	1.043	67%	752	448	60%	8	440	292	65%
tra 1.000 e 10.000	1.079	810	75%	509	63%	2.983	2.014	68%	105	1.909	1.296	64%
tra 10.000 e 100.000	168	128	76%	80	63%	4.748	3.134	66%	523	2.612	1.925	61%
superiori a 100.000	20	16	80%	10	63%	12.589	9.328	74%	2.953	6.375	7.132	76%
Totale	3.736	2.519	67%	1.642	65%	21.072	14.924	71%	3.589	11.336	10.645	71%
<i>Note di credito</i>	135	32	24%	17	53%	-838	-145	17%	-33	-112	-51	35%
Totale incluso le note di credito	3.871	2.551	66%	1.659	65%	20.234	14.779	73%	3.556	11.224	10.594	72%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Un aspetto interessante emerge prendendo a riferimento l'importo pagato delle fatture emesse rapportato all'importo totale delle fatture emesse che cresce proporzionalmente rispetto alla fascia di importo (dalla fascia più bassa pari al 60 per cento alla fascia di importo superiore pari al 74 per cento) ad eccezione della fascia di importo compresa tra 10.000 e 100.000 euro in corrispondenza della quale la percentuale si riduce (66 per cento) rispetto alla fascia precedente. Dal confronto con i dati dello scorso anno emerge un incremento degli importi pagati per le fatture fino a 10.000 euro (insieme che complessivamente registra un incremento di 8 punti percentuali) a fronte di una sostanziale stabilità per le fatture di importo superiore. Nel caso di specie sembrerebbe registrarsi una inversione di tendenza rispetto alla consueta scelta delle Amministrazioni di anticipare i pagamenti delle fatture per importi più consistenti.

Per rimediare alle distorsioni evidenziate in precedenza e assicurare la parità di trattamento tra i fornitori, gli indicatori, stabiliti in sede di monitoraggio della citata Riforma del PNRR, saranno ancora costituiti dalla media ponderata solo a condizione che nel corso del 2023 non risultino inferiori alla media semplice di oltre 20 giorni per le fatture commerciali e di 30 giorni per quelle emesse per il settore sanitario. La condizione diverrà maggiormente stringente nel 2024 quando la differenza tra la media ponderata e quella semplice non potrà superare i 15 giorni (20 per il settore sanitario). In caso contrario per monitorare il conseguimento dell'obiettivo prefissato verrà utilizzata la media semplice⁷¹.

2.2.3. L'indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale

Come evidenziato in precedenza il tempo medio di pagamento ponderato dell'Amministrazione statale è pari a 35 giorni e risulta in leggero miglioramento rispetto allo scorso anno quando si attestava a 36 giorni.

Nell'ambito del dato complessivo nasce l'esigenza di individuare quali Ministeri incontrano maggiori difficoltà nel rispettare i tempi di pagamento previsti dal legislatore nazionale ed europeo. In linea di continuità con gli anni scorsi, sono stati considerati, dunque, gli

⁷¹ Cfr. La citata circolare MEF-RGS n. 17 del 7 aprile 2022.

indicatori annuali di tempestività dei pagamenti⁷², oggetto di pubblicazione trimestrale ed annuale nell'area "amministrazione trasparente" dei siti istituzionali di ciascuna Amministrazione. Gli indicatori annuali sono inoltre riportati in un apposito prospetto delle Note integrative di ciascun Ministero allegate al rendiconto generale dello Stato.

La tavola che segue espone l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per gli anni dal 2019 al 2022 di ciascuna Amministrazione.

In generale non si registrano progressi significativi rispetto al 2021. Solo i Ministeri dell'economia, degli affari esteri e dell'agricoltura hanno pagato i fornitori con alcuni giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura. Il confronto con i dati dello scorso anno evidenzia una migliore *performances* per tutti i ministeri menzionati. In particolare, il Ministero delle politiche agricole è passato da 42 giorni di ritardo a quasi 5 giorni di anticipo nel pagamento delle fatture. Miglioramenti anche se meno rilevanti si registrano per il Ministero dell'economia (passato da 1,3 giorni di ritardo a 1,3 giorni di anticipo) e per il Ministero degli affari esteri (passato da 3,2 giorni di ritardo a 4,7 di anticipo nel pagamento delle fatture) che storicamente ha sempre pagato in anticipo i propri fornitori.

TAVOLA 60

INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali (giorni)			
	2019	2020	2021	2022
Economia e delle finanze ⁷³	0,5	5,5	1,3	-1,3
Imprese e <i>made in Italy</i> (già Sviluppo economico)	2,0	8,4	18,7	85,4
Lavoro e politiche sociali	11,5	10,4	13,7	27,5
Giustizia	18,8	14,0	11,7	7,1
Affari esteri e cooperazione internazionale	-2,9	-20,3	3,2	-4,7
Istruzione e del merito	-2,2	-7,3	-2,4	4,5
Interno	72,2	62,3	67,1	49,3
Ambiente e della sicurezza energetica (già Transizione ecologica)	-19,3	-17,0	-2,3	14,7
Infrastrutture e dei trasporti (già Infrastrutture e mobilità sostenibili) ⁷⁴	40,3	29,7	14,3	15,09
Università e della ricerca	n.c.	-7,3	45,5	41,4
Difesa ⁷⁵	47,8	36,3	32,8	2,1
Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (già Politiche agricole e forestali)	-4,0	17,5	42,3	-4,9
Cultura	-1,8	20,6	20,9	10,5
Salute	11,4	8,9	9,7	14,5
Turismo	n.c.	n.c.	-16,0	1,6

Fonte: Sezione "Amministrazione trasparente" dei siti istituzionali dei Ministeri – anni 2019, 2020, 2021 e 2022

⁷² L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali è stato definito con il dPCM del 22 settembre 2014 in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture. Il calcolo del rapporto, in coerenza con quanto precisato nelle circolari applicative RGS nn. 3 e 22 del 2015, dovrebbe tenere conto di tutte le transazioni commerciali pagate nell'anno, nonché dei seguenti elementi: al numeratore, la somma dell'importo di ciascuna fattura o richiesta di pagamento di contenuto equivalente pagata, moltiplicato per la differenza, in giorni effettivi, tra la data di pagamento della fattura ai fornitori e la data di scadenza; al denominatore, la somma degli importi pagati nell'anno solare o nel trimestre di riferimento.

⁷³ Come precisato nella Nota integrativa al rendiconto 2022, l'indicatore è calcolato al netto delle componenti della Guardia di finanza e dell'Avvocatura generale dello Stato, considerando le quali l'indice si attesta a 74,9 giorni.

⁷⁴ L'Amministrazione non ha ancora pubblicato l'indicatore annuale nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale. Il dato pubblicato è quello presente nella Nota integrativa al rendiconto 2022.

⁷⁵ Il Ministero nella Nota integrativa al rendiconto ha evidenziato che l'indicatore è stato calcolato non includendo i pagamenti riferiti a residui passivi perenti al lordo dei quali il valore dell'indice risulta pari a 2,06 giorni. Nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente vengono pubblicati due dati dell'indicatore, il primo calcolato comprendendo i pagamenti riferiti a residui passivi perenti (pari a 2,06 giorni) e il secondo ricalcolato senza includerli (pari a -6,69 giorni).

Per quel che riguarda il Ministero dell'università e della ricerca, l'indice risulta in lieve miglioramento rispetto al 2021, tuttavia l'Amministrazione paga ancora le fatture commerciali con un ritardo medio di circa 41 giorni⁷⁶.

L'indice si presenta, invece, in peggioramento rispetto a quanto riscontrato nello scorso esercizio per il Ministero delle imprese e del *made in Italy* che peggiora il proprio risultato di quasi 66 giorni passando da 18,7 giorni di ritardo medio del 2021 a 85,4 giorni nell'esercizio 2022 confermando così la tendenza negativa dell'indicatore registrata a decorrere dal 2019. Secondo quanto precisato dall'Amministrazione il risultato registrato nel corso dell'esercizio in esame avrebbe origine nei versamenti effettuati a favore di banche ed istituti finanziari, probabilmente a fronte di rendicontazioni pluriennali sui relativi finanziamenti erogati nel tempo⁷⁷.

In misura più contenuta accresce i tempi medi di pagamento delle proprie fatture commerciali anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali che passa da circa 14 a 27 giorni di ritardo medio.

Considerando l'andamento decrescente nel tempo del ritardo medio riscontrato nell'ultimo quadriennio si segnalano il Ministero dell'interno e il Ministero della difesa. Il Ministero dell'interno riesce a ridurre tempi di pagamento storicamente sempre molto consistenti e paga i fornitori con 49 giorni di ritardo. Considerando la tendenza dell'indicatore nel tempo si riscontra un continuo miglioramento (si passa dai 72 giorni di ritardo del 2019 ai 49 giorni del 2022). D'altronde solo nell'ultimo anno l'Amministrazione ha ridotto di quasi 17 giorni il ritardo nel pagamento dei crediti commerciali. Allo stesso modo il Ministero della difesa, confermando la tendenza positiva riscontrata a decorrere dal 2019, ha quasi azzerato i ritardi nel pagamento dei crediti commerciali passando da 33 giorni del 2021 a soli 2 giorni di ritardo nel corso del 2022.

Il resto delle Amministrazioni presenta un tempo medio di ritardo che varia da 1,6 giorni del Ministero del turismo a 16,4 giorni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che accresce anche se in maniera molto contenuta (due giorni) il ritardo nel pagamento delle fatture interrompendo la tendenza positiva riscontrata nel corso degli ultimi anni.

2.2.4. Raffronto con i dati di Rendiconto

Il fenomeno in esame può essere analizzato anche alla luce dei dati di Rendiconto, in particolare, confrontando la massa spendibile (che potrebbe essere assimilata anche se in senso lato alle autorizzazioni di cassa) e i pagamenti totali (intesi sia come pagamenti in conto competenza sia come pagamenti in conto residui). La capacità di pagamento può essere intesa come la parte della massa spendibile effettivamente tradottasi in pagamenti.

La tavola che segue individua l'evoluzione della capacità di pagamento nel periodo 2017-2022. Il 2022, con un indice del 59,4 per cento e circa 2 punti in meno rispetto al dato dell'anno precedente, prosegue la tendenziale riduzione della capacità di pagamento complessiva (interrotta solo lo scorso anno), che tuttavia rimane sostanzialmente stabile nel periodo considerato passando dal 59,7 per cento del 2017 al 59,4 per cento del 2022.

Il dato complessivo 2022 del 59,4 per cento è influenzato positivamente dalla categoria "Consumi intermedi", che registra una capacità di pagamento del 78,5 per cento e negativamente dalla categoria "Investimenti fissi lordi" nella quale l'indicatore è passato dal 49,2 per cento del 2021 al 46,7 per cento del 2022. Nell'ambito della categoria dei "Consumi intermedi", assume particolare rilievo la capacità di pagamento per l'acquisto di beni e servizi pari al 81,8 per cento (in aumento rispetto al 2021 quando si attestava all'79,1 per cento).

⁷⁶ Nella nota integrativa al rendiconto l'Amministrazione ha precisato che il ritardo nei pagamenti è stato determinato dalle difficoltà connesse al processo di riorganizzazione del Ministero e alla carenza di personale assegnato agli uffici preposti al pagamento.

⁷⁷ La criticità riscontrata ha origine nella Direzione generale Incentivi alle imprese, nell'ambito della quale un ufficio ha presentato un indicatore di 1.031,91 giorni per un controvalore di poco meno di 4 milioni di euro (a fronte di 12 documenti contabili). I pagamenti sono stati effettuati sul capitolo 7342 "Fondo per la competitività e lo sviluppo" piano gestionale 81" Reiscrizione dei residui passivi parenti relativi a imprese private"

TAVOLA 61

CAPACITÀ DI PAGAMENTO NEL PERIODO

(in milioni)

Categoria economica	2017			2018			2019			2020			2021			2022		
	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento
Consumi intermedi	11.758	8.530	72,6	12.602	9.359	74,3	12.098	9.025	74,6	12.315	9.439	76,6	13009	9938	76,4	12115	9511	78,5
Acquisto di beni	1.960	1.422	72,6	2.466	1.961	79,5	2.095	1.610	76,9	2.242	1.865	83,2	2803	2218	79,1	2030	1661	81,8
Acquisto di servizi effettivi (*)	9.798	7.108	72,5	10.136	7.398	73,0	10.003	7.414	74,1	10.074	7.574	75,2	10206	7720	75,6	10085	7851	77,8
Investimenti fissi lordi (**)	9.749	4.317	44,3	11.141	4.581	41,1	12.595	5.011	39,8	15.329	6.323	41,2	16239	7986	49,2	18145	8471	46,7
Totale complessivo	21.507	12.847	59,7	23.743	13.940	58,7	24.693	14.036	56,8	27.645	15.761	57,0	29248	17924	61,3	30260	17982	59,4

(*) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per Commissioni, Comitati e Consigli, compensi per incarichi continuativi, aggi di riscossione, commissioni su titoli e fitti figurativi, indennità di missione e rimborsi viaggi.

(**) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per acquisti di terreni e beni materiali non prodotti.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In conclusione, nel 2022 la *performance* dell'Amministrazione statale resta complessivamente stabile per quel che riguarda i tempi di pagamento, rimasti gli stessi dell'anno precedente. Permangono, tuttavia, ritardi e criticità che alcune Amministrazioni non riescono a superare. Si tratta, dunque, di un quadro da monitorare con attenzione, data l'importanza del tema nel contesto delle riforme e la necessità di ottenere risultati significativi anche ai fini del conseguimento degli obiettivi del PNRR.

Le misure adottate negli ultimi anni, come l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica (che, seppur non immune da qualche criticità, ha imposto alle Amministrazioni una tempistica rigida e controllata), il piano finanziario (cronoprogramma) dei pagamenti e lo stesso obbligo di pubblicazione degli indici di tempestività sui siti delle Amministrazioni, che hanno indotto negli operatori maggiore sensibilità ed attenzione nella definizione delle procedure di spesa, hanno contribuito non poco a migliorare sin qui la situazione, ma nel 2022 hanno dimostrato di non essere più sufficienti per ottenere un'ulteriore e significativa riduzione dei tempi di pagamento.

Inoltre, come già nel 2021, nel 2022 pare essersi attenuato il peso derivante dalla scarsità di risorse pubbliche. Continuano a sussistere criticità, sia di tipo procedurale che di natura contabile, nella gestione del ciclo passivo delle Amministrazioni, più volte segnalate nelle relazioni degli anni precedenti.

2.3 I debiti fuori bilancio

2.3.1. I debiti al 31 dicembre 2022

I debiti fuori bilancio scaturiscono da obbligazioni connesse a prestazioni rese in assenza di contratto perfezionato e per le quali non è stato assunto il relativo impegno nell'esercizio finanziario di riferimento. L'insorgenza di un debito fuori bilancio è prevista possa essere superata con il ricorso all'istituto del "riconoscimento di debito": si tratta di un istituto del tutto eccezionale, con oneri a carico dei successivi esercizi finanziari, che consente la reiscrizione di impegni assunti in deroga alle ordinarie procedure di spesa. La giurisprudenza contabile⁷⁸ ha chiarito che esso rappresenta uno strumento eccezionale *extra ordinem* in quanto derogatorio delle

⁷⁸ Corte dei conti, Sezione del controllo – III Collegio, Deliberazione 5 luglio 1995, n. 123.

ordinarie procedure contrattuali e, come tale, ad esso non può farsi ricorso in via ricorrente e sistematica.

Trattandosi di dati in seno alle singole Amministrazioni, l'analisi è basata, come di consueto, su dati forniti dalle stesse e descrive l'andamento del fenomeno per ciascun Dicastero. Oltre a presentare la dinamica registrata negli anni, si dà separata evidenziazione del peso dei nuovi debiti e di quelli smaltiti e si pone l'accento sulle diverse categorie economiche sulle quali si sono generate le posizioni debitorie.

Occorre premettere, al riguardo, che al fine di una compiuta analisi, la situazione debitoria del Ministero dell'economia e delle finanze viene esposta separatamente. L'Amministrazione, infatti, storicamente presenta un debito residuo esiguo, tanto da non incidere significativamente sul debito complessivo. Tuttavia, per situazioni contingenti come l'aumento del costo delle forniture energetiche, il Ministero ha realizzato un significativo incremento del debito che a fine anno ammonta a circa 5,1 miliardi (quasi del tutto riassorbito) rappresentando il 76,2 per cento dell'intero comparto. Si tratta di somme erogate in parte a favore del Gestore Servizi Energetici (GSE) (per circa 4 miliardi) ai sensi del decreto-legge n. 50 del 17 maggio 2022 e in parte, a favore di "Rete ferroviaria italiana" (circa 1,08 miliardi) ai sensi dell'art. 14, co.1 del decreto-legge n. 176 del 18 novembre 2022.

Tuttavia, l'Amministrazione ha precisato che l'importo del debito pari a 5,1 miliardi rimasto da smaltire al 31 dicembre 2022 risulta assorbito (dati riferiti ad Aprile 2023) per 3,99 miliardi⁷⁹. Anche il residuo debito di circa 1,08 miliardi a favore di "Rete ferroviaria italiana" risulta in fase di assorbimento.

TAVOLA 62

DEBITI FUORI BILANCIO NEL PERIODO 2014-2022

(in migliaia)

Data	Importo debito	Variazione percentuale annua	Variazione percentuale periodo
31/12/2014	1.706.871		-4,76
31/12/2015	1.999.375	17,14	
31/12/2016	1.860.296	-6,96	
31/12/2017	2.283.387	22,74	
31/12/2018	2.074.890	-9,13	
31/12/2019	3.049.819	46,99	
31/12/2020	1.832.339	-39,92	
31/12/2021	1.420.948	-22,45	
31/12/2022	1.625.597	14,40	

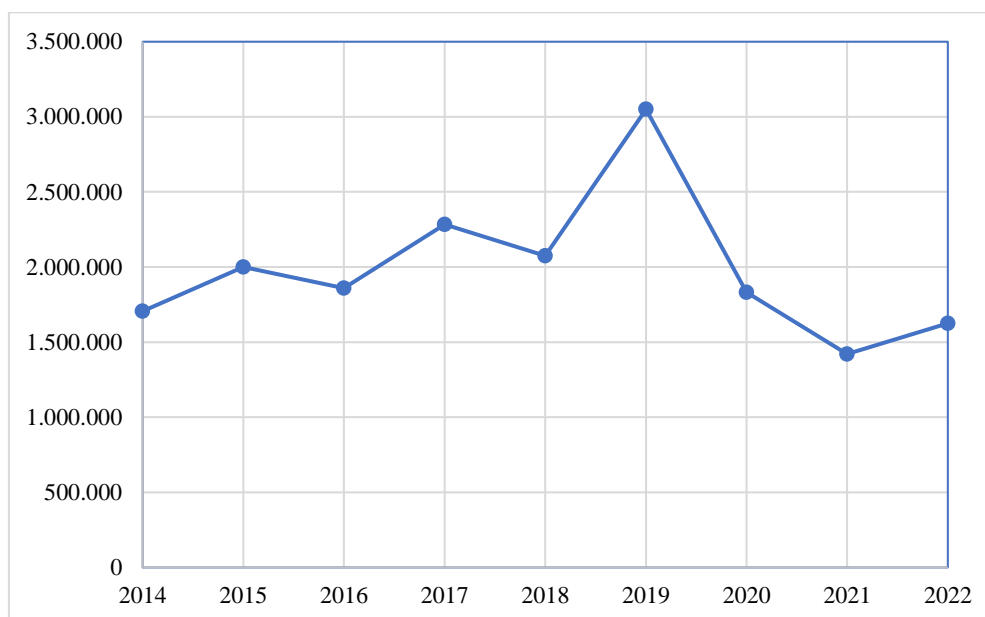
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Premesso quanto sopra, per il complesso delle Amministrazioni nel periodo in esame, il debito diminuisce complessivamente del 4,76 per cento, passando da 1.707 milioni a 1.626 milioni. Si assiste ad una tendenziale crescita fino al 2019, anno in cui si registra lo stock massimo dei debiti fuori bilancio e da cui inizia una costante diminuzione interrotta nel 2022, anno in cui si registra una lieve inversione di tendenza (+14,4 per cento) rispetto allo scorso esercizio.

Il grafico che segue ne illustra l'andamento: ad anni di crescita seguono anni di decrescita, anche se di entità diversa.

⁷⁹ L'anticipazione risulta ripianata con cinque ordini di pagamento ad impegno contemporaneo tutti del 22 dicembre 2022 effettuati a valere sullo stanziamento presente sul capitolo 7468 "Somma da trasferire a titolo di prestito infruttifero al GSE per l'acquisto di gas naturale, ai fini dello stoccaggio e della successiva vendita entro il 31 dicembre 2022". Tuttavia, la riscossione risulta essere stata effettuata solo a gennaio 2023 e pertanto non contabilizzata come uscita al 31 dicembre 2022.

GRAFICO 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Come già segnalato negli anni precedenti, l'importante incremento verificatosi nel 2019 è derivato dalle disposizioni normative che hanno vista riconosciuta al Ministero delle imprese e del *made in Italy* (MIMIT) già Ministero dello sviluppo economico la facoltà di ricorrere nel caso di specie ad anticipazioni di tesoreria per la realizzazione di importanti operazioni finanziarie pari a poco più di un miliardo, riassorbite nel corso del 2020.

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

Nel 2022⁸⁰ si accerta un lieve incremento del debito che interrompe il *trend* in diminuzione verificatasi nell'ultimo biennio; si registra, infatti, un aumento rispetto al 2021 a fronte dei 1.347 milioni iniziali, ne sono stati accertati 768 e smaltiti 490. Il debito residuo ha pertanto subito un incremento, attestandosi a 1.626 milioni con un incremento del 21 per cento rispetto al debito iniziale.

La tavola che segue espone la situazione dei Ministeri esaminati⁸¹. Nel corso del 2022 alcune Amministrazioni presentano un miglioramento della situazione debitoria, in alcuni casi di notevole entità, altre invece evidenziano una crescita tendenziale del debito. I dicasteri che riducono il debito sono il Ministero dell'istruzione e del merito già Ministero dell'istruzione, il Ministero della salute, il Ministero della giustizia, il Ministero del lavoro e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica già Ministero dell'ambiente.

⁸⁰ L'importo del debito al 31.12.2021 esposto nella prima colonna della tavola è stato comunicato dalle Amministrazioni in occasione dell'esame del Rendiconto 2022.

⁸¹ Nelle Amministrazioni non viene considerato il Ministero dell'economia e delle finanze, la cui situazione debitoria viene analizzata separatamente, e l'istituendo Ministero del turismo il cui debito di soli 1.750 euro è stato estinto nel corso dell'anno con uno Speciale ordine di pagamento (Sop).

TAVOLA 63

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2021 (forniti con rend.2022)	Nuovi debiti accertati nel 2022	Debiti smaltiti nel 2022	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.22	Comp.% del debito al 31.12.22
MIMIT (già MISE)	6.900	34.577	33.415	8.063	0,5
DIFESA	906	26.628	29.570	963	0,1
MIC	6.325	54.230	16.033	44.521	2,7
MASE (già MITE)	4.134	189	215	4.108	0,3
INTERNO	9.009	380.517	7.309	382.218	23,5
MIT (già MIMS)	484.478	10.913	10.913	484.478	29,8
MASAF (già MIPAAF)	0	16.280	16.280	0	0,0
GIUSTIZIA	419.191	92.456	86.465	425.181	26,2
SALUTE	25.802	17.606	19.789	23.619	1,5
LAVORO	2.610	78	167	2.520	0,2
MAECI	0	0	0	0	0,0
MIM (già MI)	387.878	131.879	269.832	249.925	15,4
MUR	3.378	7.895	0	11.273	0,7
Totale	1.347.232	768.354	489.990	1.625.597	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Il Ministero dell'istruzione e del merito rivede in riduzione lo stock del debito iniziale (-35,6 per cento) grazie alla prosecuzione della ricognizione delle posizioni debitorie nei confronti dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). (cfr. *infra*). La riduzione dell'esposizione debitoria si ripercuote positivamente sull'intero comparto, il Ministero assorbe infatti il 15,4 per cento del debito complessivo. La gran parte della riduzione che interviene sui debiti del Ministero della salute è da attribuire al capitolo 2409 (che rappresenta il 61 per cento dell'intero debito) dedicato alle somme dovute a titolo di indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicità di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati, che passa da 20 a 14 milioni. Prosegue il percorso virtuoso di riduzione del debito per il Ministero del lavoro (-3,4 per cento) e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica⁸² (-0,6 per cento).

I Dicasteri che presentano un peggioramento della situazione debitoria sono il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia, il Ministero della cultura, il Ministero dell'università e della ricerca e il Ministero delle imprese e del *made in Italy*.

Il Ministero dell'interno, aumenta il debito in maniera considerevole, passa infatti da 9 a 382 milioni di debito residuo. Lo scorso anno invece aveva fatto registrare un'importante riduzione (-91,9 per cento) da attribuire, in linea generale, ad una dotazione finanziaria rivelatasi adeguata al fabbisogno annuale di spesa, a differenza di quanto avvenuto negli anni precedenti. Nel corso dell'esercizio 2022 si assiste all'aumento delle spese per il servizio di recupero, custodia ed acquisto dei veicoli oggetto di provvedimenti di sequestro amministrativo, fermo e confisca (cap. 2955/2). Le prefetture hanno evidenziato un'esposizione debitoria particolarmente ingente (oltre 350 milioni)⁸³ gran parte della quale potrebbe essere assorbita nel corso del triennio 2023-2025 grazie allo stanziamento di ingenti risorse disposto dal Ministero dell'economia e delle finanze. Anche il Ministero della giustizia⁸⁴, che detiene il 26,2 per cento del debito complessivo,

⁸² L'Amministrazione ha precisato che il debito residuo è interamente attribuibile all'Istituto per il Commercio con l'Estero (ICI) per un contenzioso in essere dal 2009 e ad oggi non definito.

⁸³ Tali criticità sono emerse in particolare per le prefetture di Roma e Napoli, il cui debito è pari al 96 per cento del debito complessivo rilevato.

⁸⁴ L'Amministrazione ha precisato che i dati registrati sul capitolo 1264 risultano dalle tabelle a consuntivo compilate sia sulla base dei dati inviati dalle Corti d'appello che da quelli estratti dal sistema SICOGE. L'importo dei "nuovi debiti accertati nel 2022" derivava da un calcolo presuntivo basato sull'andamento della spesa nell'anno 2021 che teneva conto solo in parte dei dati inviati dalle Corti d'appello. Per il capitolo 1262, è difficile quantificare il debito annuo, derivante da spese per liti, arbitrati, risarcimenti ed accessori, rimborso delle spese di patrocinio legale, il cui importo risulta da sentenze, ordinanze o decreti emessi via via dall'autorità giudiziaria e notificati all'Amministrazione anche a distanza di tempo. Si dispone quindi del solo dato di consuntivo relativo ai pagamenti effettuati, estratto dal

incide negativamente sulla riduzione del debito del comparto. Così come lo scorso anno presenta un aumento del 2 per cento del debito, attribuibile al capitolo 1264 (somma occorrente per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa ripartizione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo), il cui debito residuo passa da 416 a 423 milioni. Il Ministero della cultura passa da 6 a 45 milioni di debito residuo. Per questa Amministrazione è emersa una notevole incongruenza attinente al debito residuo a fine 2021. I dati forniti con l'istruttoria sul rendiconto 2022 evidenziano un debito iniziale pari a poco più di 6 milioni, invece, dai dati inviati per il rendiconto 2021 questo ammontava a 59,8 milioni. Gran parte della discrepanza si rinviene nel capitolo 2069⁸⁵ "Somme da assegnare ai musei e ai luoghi della cultura non statali per il ristoro delle mancate entrate da bigliettazione", che lo scorso anno presentava un debito residuo di 52 milioni mentre quest'anno non risulta presente nei dati inviati. L'Amministrazione ha chiarito che l'inserimento del capitolo nei dati sui debiti dello scorso anno risulterebbe avvenuta per mero errore materiale dato che l'importo di 52 milioni non possiede natura di debito, bensì di ristoro ancora da erogare al 31 dicembre 2021 agli istituti e luoghi della cultura danneggiati dalle mancate entrate causate dall'emergenza epidemiologica da Covid-19⁸⁶. Sia il Ministero dell'università e della ricerca che il Ministero delle imprese e del *made in Italy* aumentano la propria esposizione debitoria ma non incidono negativamente sul debito del comparto, le loro quote sono infatti esigue (rispettivamente 0,7 e 0,5 del debito complessivo). Infine, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, presenta una sostanziale stabilità del debito, mentre il Ministero della difesa che storicamente riesce a smaltire quasi completamente il debito formatosi in corso di esercizio, aumenta leggermente il debito residuo (+6,4 per cento).

2.3.2. Una ripartizione per categorie economiche

Nel 2022, così come già evidenziato negli esercizi precedenti, il debito impatta su quattro categorie economiche che assorbono l'83 per cento del totale del debito residuo.

Come si evince dalla tavola che segue, le categorie esaminate rappresentano il 3,8 per cento degli impegni totali e il 3,9 per cento dei pagamenti totali.

TAVOLA 64
(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2021	Nuovi debiti accertati nel 2022	Debiti smaltiti nel 2022	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2022	Imp. totali 2022	Pag. totali 2022	Debito residuo/imp. tot.	Debito residuo/pag. tot.	Debito smaltito/pag. tot.
Consumi intermedi	449.297	468.598	113.112	805.037	14.352.914	14.036.754	5,6	5,7	0,8
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	20.204	12.044	17.916	14.332	6.779.632	6.271.521	0,2	0,2	0,3
Altre uscite correnti	16.032	25.375	20.901	20.506	4.630.585	4.771.288	0,4	0,4	0,4
Investimenti fissi lordi	440.128	40.488	4.836	475.780	9.165.174	8.471.208	5,2	5,6	0,1
Totale	925.662	546.504	156.766	1.315.654	34.928.305	33.550.771	3,8	3,9	0,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

sistema SICOGE sotto la voce "titoli pagati". L'importo dei pagamenti registrati sul capitolo in esame non è stato incluso nel totale dei pagamenti afferenti all'Amministrazione.

⁸⁵ Il capitolo in esame è stato autorizzato dal decreto-legge n. 34/2020 con istituzione di un Fondo destinato al ristoro delle perdite subite a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Con decreti ministeriali 297/2020, 228/2021 e 352/2021 sono state stabilite le modalità di assegnazione delle risorse, attuate dalla Direzione generale musei attraverso procedure pubbliche di ripartizione.

⁸⁶ Secondo quanto precisato dalla Direzione generale musei i capitoli 2071, 2072, 7502, 7503, 7720, 2067, 5657, 5670 e 5675, pur inseriti nei dati relativi al rendiconto 2021, non sono stati inseriti nei dati inviati per il rendiconto 2022 perché gli importi su registrati hanno natura diversa dal debito.

Nella categoria “Consumi intermedi” i nuovi debiti risultano 469 milioni. L’importo stanziato per lo smaltimento di quelli pregressi, pari a 113 milioni, è significativamente inferiore ai debiti formati nell’anno; si registra, quindi, un aumento del debito residuo, il cui *stock* sale a 805 milioni⁸⁷, di cui circa il 92 per cento rappresentati da debiti del Ministero dell’interno (capitolo 2955/2) e del Ministero della giustizia (capitolo 1264⁸⁸).

La gran parte del debito pregresso presente sul capitolo 2955/2 attiene alle prefetture (*cfr. infra*) il cui debito, generato dalle spese connesse al servizio di recupero e custodia degli autoveicoli, ammonta a oltre 350 milioni, peraltro solo parzialmente fatturati essendo ancora in corso i procedimenti amministrativi di definizione dei veicoli in custodia e l’emissione delle relative fatture. Le cause che hanno determinato il cumularsi dell’ingente importo del debito sul capitolo in esame sembrano potersi rinvenire nell’emersione della spesa storica delle prefetture che necessiterebbe di un attento e continuo monitoraggio, il quale non sembra realizzabile in maniera efficace a causa della mancanza di personale da dedicare a tale complessa attività.

Per il Ministero della giustizia il debito è riconducibile al capitolo 1264. Come rilevato nelle relazioni degli scorsi anni, si tratta del capitolo sul quale vengono registrate le spese per l’equa riparazione del danno subito a seguito dell’irragionevole durata del processo (legge n. 89 del 2001). Al debito iniziale si sono aggiunti in corso d’anno 77 milioni, a fronte di pagamenti di 71 milioni determinando un lieve aumento del debito residuo (da 416 a 423 milioni). Tuttavia, l’ingente importo del debito pregresso evidenzia che gli stanziamenti di risorse sul capitolo in oggetto non sono ancora sufficienti per evadere i decreti di condanna emessi annualmente e il debito formatosi negli anni precedenti.

Per la categoria “Trasferimenti correnti a famiglie e ISP”⁸⁹ al 31 dicembre 2022 lo *stock* di debito si riduce del 30 per cento circa (passa da 20 a 14 milioni). Come precedentemente accennato, la riduzione in tale categoria è interamente attribuibile al Ministero della salute che ha ridotto i debiti in materia di indennizzi. Il debito si riduce rispetto allo scorso anno anche per la mancata presenza del capitolo 2069 (somme da assegnare ai musei e ai luoghi della cultura non statali per il ristoro delle mancate entrate da bigliettazione) afferente al Ministero della cultura sul quale sono registrati importi non aventi natura di debito.

La categoria denominata “Altre uscite correnti” si caratterizza per un importo del debito iniziale pari a 16 milioni, che aumenta nel corso dell’anno raggiungendo i 21 milioni. Al debito iniziale si sono aggiunti in corso d’anno 25 milioni e ne sono stati assorbiti circa 21.

Nel caso degli investimenti fissi lordi, il debito aumenta leggermente, si attesta a 476 milioni e non viene ridotto dalle esigue risorse utilizzate per lo smaltimento (circa 5 milioni). La maggior parte dei debiti della categoria è relativa ai capitoli 7341 e 7544 (non movimentati da diversi anni) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁹⁰, che da soli rappresentano l’85 per cento del debito residuo della categoria. Sul capitolo 7341 vengono registrate le spese per la costruzione, la manutenzione e il completamento di edifici. Nel corso degli ultimi anni il capitolo non è stato movimentato per cui è rimasta inalterata l’ingente posizione debitoria iniziale, pari a 182 milioni.

Altro capitolo di interesse è il 7544, sul quale vengono registrate le somme da erogare per il trasferimento delle competenze di due enti soppressi: il Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e l’Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno. Il predetto capitolo, non movimentato da molti esercizi, presenta un debito residuo di 224 milioni.

⁸⁷ L’importo del debito residuo della categoria risente del mancato spostamento del debito registrato sul capitolo 1264 del Ministero della giustizia dalla categoria II alla categoria XII, così come avvenuto negli anni precedenti.

⁸⁸ Le ragioni che nel corso degli ultimi anni hanno portato a riclassificare il capitolo 1264 dalla categoria “consumi intermedi” alla categoria “altre uscite correnti” sono venute meno, dato che il capitolo in esame dal 2020 viene stabilmente inserito nella categoria II. Alla luce della mancata riclassificazione si spiega il notevole aumento dei debiti nella medesima categoria.

⁸⁹ Al fine di rendere confrontabili i dati con quelli dello scorso anno, nell’ambito della categoria dei “Trasferimenti correnti alle famiglie”, il totale degli impegni e dei pagamenti è stato considerato al netto del Bonus fiscale (capitoli 3888 e 3897, istituito con DMT 74247 il 15 giugno 2020).

⁹⁰ I dati utilizzati per le elaborazioni sono quelli forniti dall’ufficio centrale di bilancio che non concordano con quelli forniti dall’Amministrazione che prospetta un debito residuo di entità molto minore.

I dati esposti non sembrerebbero concordi con quelli forniti dall'Amministrazione che ritiene di avere un'esposizione debitoria di 17 milioni per debiti verso fornitori e 191 milioni di debiti verso la tesoreria. Inoltre, dalla piattaforma dei crediti commerciali risulterebbero più di 600 milioni di debiti afferenti al Ministero, importo che non sarebbe attendibile a causa dell'inclusione delle fatture sugli appalti di lavori che secondo quanto affermato dall'Amministrazione, non dovrebbero essere considerate tra i debiti. Sarebbe auspicabile avviare una attenta ricognizione in collaborazione con l'ufficio centrale di bilancio per quantificare esattamente il debito in capo all'Amministrazione.

Pur non appartenendo alle citate categorie, ma ai "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", giova infine richiamare l'attenzione sul debito di cui al capitolo 2134 del Ministero dell'istruzione e del merito; si tratta di un debito degli uffici scolastici regionali nei confronti dell'INAIL, formatosi a causa dei mancati rimborsi per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni subiti nel corso del lavoro o delle esercitazioni, che da solo rappresenta la gran parte del debito residuo dell'intero Dicastero.

Dall'analisi effettuata a seguito dei dati pervenuti dagli Uffici scolastici regionali, la situazione debitoria costituisce un dato ad oggi certo, atteso che il debito è stato certificato da tutti gli uffici scolastici regionali e corrisponde alla massa debitoria iscritta nel bilancio INAIL. Tuttavia, per l'annualità 2018 il debito non può considerarsi definitivo, essendo in corso, da parte della Direzione generale per le risorse umane finanziarie, il necessario riscontro con gli Uffici scolastici regionali. Le azioni di verifica effettuate nel 2022 hanno portato ad un'ulteriore diminuzione dell'importo del debito (passato da 383 a 242 milioni). Si rappresenta che la massa debitoria complessiva per il periodo 2012-2017 nei confronti dell'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) risulta essere pari ad euro 745 milioni.

Con d.d. n. 2672 del 15 dicembre 2022 le risorse disponibili nell'esercizio finanziario 2022 (cap. 2134), pari ad euro 264,8 milioni, sono state utilizzate per ridurre il residuo dei premi certificati e non pagati nei periodi 2002-2013 (soli residui) e 2014-2015 a parziale riduzione del debito, che risulta oggi essere pari a oltre 242 milioni.

È utile evidenziare che la legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025" ha previsto uno stanziamento di cassa e competenza pari a circa 35 milioni che contribuirà a ridurre la restante partita debitoria.

2.3.3. I debiti di tesoreria. Gli speciali ordini di pagamento (Sop)

Ad integrazione dell'analisi sui debiti fuori bilancio fin qui proposta, si esaminano i debiti di tesoreria delle Amministrazioni centrali sorti a seguito dell'emissione degli Speciali Ordini di Pagamento (SOP), la cui disciplina si rinviene nell'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669⁹¹.

I SOP sono pagamenti che vengono effettuati senza l'emissione del corrispondente titolo di spesa: infatti, in presenza di determinati presupposti, le Amministrazioni, per il tramite dei competenti Uffici centrali del bilancio, inoltrano alla Ragioneria generale dello Stato apposita richiesta di pagamento. Verificata la presenza dei requisiti, la Ragioneria generale autorizza la Banca d'Italia a effettuare i pagamenti, pur in assenza del titolo di spesa che li disponga.

Dal punto di vista contabile, i SOP vengono registrati nel conto denominato "pagamenti urgenti" che rappresenta uno dei sottoconti di cui si compone il conto sospeso⁹².

Dal decreto ministeriale 24 giugno 2015 la procedura per l'emissione del SOP e la successiva regolarizzazione contabile è stata informatizzata. Le Amministrazioni a cui sia stato notificato un provvedimento giurisdizionale o un lodo arbitrale aventi efficacia esecutiva, in

⁹¹ Il decreto è stato convertito con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificata dall'art. 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dall'art. 44 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

⁹² Le componenti sono puntualmente disciplinate dall'art. 17 delle Istruzioni sul servizio di Tesoreria dello Stato; decreto 29 maggio 2007 – Min. economia e finanze pubblicato nella G.U. 16 luglio 2007, n. 163.

assenza di disponibilità finanziarie sul pertinente capitolo di bilancio, provvedono mediante l'utilizzo del Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria (SICOGE), gestito dalla Ragioneria generale dello Stato,⁹³ alla relativa esecuzione mediante l'emissione di uno Speciale ordine di pagamento informatico firmato digitalmente. Il SOP informatico pagato dalla Banca d'Italia a favore del beneficiario (con tempistiche connesse alle diverse modalità di estinzione) è contabilizzato in conto sospeso e annotato automaticamente sull'apposito registro. La Ragioneria generale dello Stato viene informata contestualmente all'emissione dell'ordine di pagamento informatico al fine di consentire il reintegro del capitolo interessato attraverso l'utilizzo delle disponibilità sul Fondo di riserva per le spese obbligatorie di cui all'art. 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. La disciplina prevede infatti che la sistemazione contabile del sospeso sia perfezionata entro sei mesi dall'emissione dell'ordine di pagamento informatico, compatibilmente con le risorse disponibili.

L'analisi che segue si basa sui dati forniti per ciascuna Amministrazione dalla Ragioneria generale dello Stato⁹⁴ e riguarda solo la parte dell'esposizione debitoria nei confronti della tesoreria del complesso dei Ministeri, dovuta al pagamento degli Speciali ordini di pagamento.

TAVOLA 65

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2021	Nuovi debiti accertati nel 2022	Somme disposte a sistemazione dei debiti di tesoreria nel 2022	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.22	Composizione percentuale del debito al 31.12.22
MEF	48.835	15	3.912	44.939	4,4
MIMIT (già MISE)	92.417	71.382	10.196	153.602	15,2
DIFESA	50	3.769	2.925	894	0,1
CULTURA	19.123	3.233	1	22.355	2,2
MASE (già MITE)	6.334	527	184	6.677	0,7
INTERNO	173.889	22.281	89	196.080	19,4
MIT (ora MIMS)	176.351	24.031	4.965	195.417	19,3
MASAF (ora MIPAAF)	45.573	6.850	0	52.422	5,2
GIUSTIZIA	7.342	1.739	1.838	7.243	0,7
SALUTE	25.802	15.570	17.752	23.620	2,3
LAVORO	2.609	78	167	2.519	0,2
MAECI	0	0	0	0	0,0
MUR_MI	262.004	42.560	83	304.481	30,1
Totale	860.328	192.034	42.113	1.010.249	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal MEF-RGS

A fine 2021 il debito rimasto da smaltire era pari a circa 860 milioni. Il *trend* di crescita, già registrato nel corso dell'esercizio precedente, si conferma anche nel corso del 2022. L'importo smaltito, pari a 42 milioni, non assorbe il debito di nuova formazione (192 milioni), determinando a fine esercizio un incremento del debito residuo che si attesta a poco più di 1 miliardo (1010 milioni).

Nel corso dell'esercizio 2022 alcuni Dicasteri hanno registrato un incremento, in alcuni casi significativo, si richiama, in particolare il Ministero delle imprese e del *made in Italy* che conferma il *trend* di crescita evidenziato nel corso dell'esercizio 2021, nel quale il debito risultava in aumento del 58 per cento rispetto all'esercizio precedente. Anche quest'anno si registra un incremento del 66 per cento dell'esposizione debitoria, passata da 92 a 154 milioni, aumento che impatta negativamente sul debito del comparto visto che il Ministero ne detiene il 15 per cento.

⁹³ La Ragioneria generale dello Stato, in qualità di soggetto erogatore e responsabile del SICOGE, assicura la provenienza dei SOP informatici dalle Amministrazioni emittenti e cura la trasmissione alla Banca d'Italia dei relativi flussi telematici, secondo modalità che assicurano l'intangibilità e la sicurezza dei dati trasmessi.

⁹⁴ Nell'insieme dei dati utilizzati per le elaborazioni non viene considerato l'istituendo Ministero del turismo il cui debito ammonta a 1.750 euro.

Analoga situazione si registra per il Ministero dell'istruzione e del merito e il Ministero dell'università e della ricerca (considerati unitariamente)⁹⁵, che registrano un incremento del 16 per cento (l'incremento era dell'8,7 per cento nel 2021) e pesano sul totale del debito residuo per il 30 per cento. Situazioni simili presentano il Ministero dell'interno e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per i quali si accerta un incremento del debito rispettivamente del 13 per cento (che assorbe quasi del tutto il decremento del 16 per cento registrato nello scorso esercizio) e dell'11 per cento (Entrambe le Amministrazioni assorbono il 19 per cento del debito complessivo).

Nell'ambito dei Ministeri che fanno registrare un miglioramento della situazione debitoria si segnala il Ministero della salute, che conferma la tendenza alla riduzione del debito registrata lo scorso anno (-8,46 per cento), il Ministero dell'economia e delle finanze che riduce il debito di circa l'8 per cento (-7,98 per cento) e, anche se con un andamento un po' attenuato, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (-3,44 per cento).

2.4. La spesa dello Stato per investimenti

Il potenziamento e l'accelerazione dell'adeguamento infrastrutturale del Paese è da anni al centro della politica di bilancio. A partire dal 2021 su tale obiettivo è atteso incidere in misura rilevante il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Un Piano che si propone di imprimere un ulteriore impulso in termini di riforme e investimenti in un arco temporale limitato, aggiungendosi (e non sostituendosi) alla realizzazione attesa dagli investimenti già programmati. Di qui l'interesse, a cui vuole rispondere il paragrafo, per le iniziative che fanno capo allo Stato e ai soggetti, in particolare alcuni enti produttori di servizi economici, ai quali è demandata l'attuazione di una parte importante delle politiche del settore. Il tema viene affrontato innanzitutto guardando alla spesa che è possibile ricostruire dai dati di rendiconto, quindi, in termini strettamente finanziari e che è identificata, oltre che negli investimenti fissi lordi (cat. XXI del bilancio), anche nella quota di contributi agli investimenti (catt. XXII e XXIII) erogata a favore di soggetti pubblici/privati che costituiscono lo strumento operativo attraverso cui lo Stato realizza investimenti.

A corollario di tale analisi si propongono due ulteriori approfondimenti: uno che ha ad oggetto i risultati ottenuti attraverso i fondi istituiti dalle leggi di bilancio dal 2017 al 2020 con l'obiettivo di essere di impulso allo sviluppo infrastrutturale e al rilancio del Paese; un secondo, volto a fornire, a partire dai dati sui singoli progetti raccolti dalla banca dati delle opere pubbliche (Bdap-Mop), un quadro dei progetti realizzati, in corso di realizzazione o da attivare promossi dai Ministeri o da soggetti pubblici o privati che effettuano investimenti a livello centrale.

2.4.1. Il dominio di analisi della spesa, circoscritto agli investimenti fissi lordi (IFL) e ai contributi erogati a favore di soggetti esterni attuatori di investimenti per conto dello Stato⁹⁶, rappresenta nel 2022 il 17,6 per cento degli stanziamenti del titolo II al netto dell'acquisizione di attività finanziarie e del capitolo 8003 (Fondo di rotazione per l'attuazione del *Next Generation EU*) e

⁹⁵ I dati riferiti al MUR e al MI sono stati considerati unitariamente perché la Ragioneria generale dello Stato intesta alcuni capitoli al solo Ministero dell'istruzione e altri al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica.

⁹⁶ In continuità con le analisi svolte nel 2021, il perimetro è costruito con riferimento a tutti i capitoli della categoria XXI e ad un numero selezionato di capitoli delle categorie XXII e XXIII: cap. MEF n. 7122 relativo ai contributi in conto impianti per la realizzazione di un programma di investimento per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie, cap. MIT n. 7002 relativo al Fondo per investimenti ANAS, cap. MIT 7515 e 7518 relativi a quota parte del Fondo opere destinato a RFI per interventi specifici di infrastrutturazione ferroviaria, cap. 7307-7506 per il rinnovo del materiale rotabile e infrastrutture di trasporto, 7505 acquisti da parte di RFI per rinnovo flotte bus, treni e navi, cap. 7603 per realizzazione di impianti di liquefazione di gas naturale, cap. 7605 per rinnovo e ammodernamento delle navi, cap. 7405 per l'implementazione di un sistema di monitoraggio per il controllo da remoto di ponti, viadotti e tunnel, cap. 7701 relativo ai contributi a favore della Società Strada dei parchi S.p.A. per opere di messa in sicurezza della A24 e A25.

circa il 18,5 per cento termini di pagamenti totali. Rispetto al 2021, il peso della spesa per investimenti diminuisce, in particolare quello della spesa pagata, ambito in cui il volume finanziario recede in misura più marcata rispetto a quanto si registri per il totale del titolo II.

Le risorse definitivamente allocate nell'anno risultano poco più di 18,5 miliardi, un valore in lieve aumento (1,6 per cento rispetto al dato registrato nell'esercizio precedente).

In particolare, maggiori risorse sono destinate a investimenti fissi lordi (IFL), determinando una crescita della categoria del 18,8 per cento (da 9,8 miliardi nel 2021 a 11,7 miliardi nel 2022) che va a compensare la riduzione degli stanziamenti per contributi alle imprese registrata sui capitoli di bilancio inclusi nel perimetro. Questi ultimi, infatti, passano dai circa 8,5 miliardi del 2021 a 6,9 miliardi nel 2022. La flessione dei contributi sconta fundamentalmente la forte riduzione di due capitoli di finanziamento a favore di RFI: il capitolo MEF relativo alle somme da corrispondere per la realizzazione del programma di investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (la dotazione finanziaria nel 2022 è risultata di 4,98 miliardi a fronte dei 6,96 miliardi del 2021) e i minori contributi sul capitolo del MIT per la linea AV/AC Milano -Genova terzo Valico dei Giovi, la cui dotazione finanziaria è risultata nel 2022 pari a poco più di 3 milioni a fronte dei 122 milioni del 2021. Si tratta tuttavia di oscillazioni nelle risorse annuali di competenza che, proprio per la tipologia di investimenti cui sono destinate (opere infrastrutturali pluriennali con quadri economici complessi e molto impegnativi), risentono del profilo finanziario del cronoprogramma e del frazionamento degli interventi in lotti che procedono con tempistiche di avvio e di conclusione differenti⁹⁷. Ciò determina un andamento altalenante delle risorse assegnate che va contestualizzato nell'intero ciclo di vita delle opere infrastrutturali.

TAVOLA 66

LA SPESA DELLO STATO PER INVESTIMENTI

(in milioni)

categorie di spesa	stanziamenti definitivi competenza	impegni totali	pagamenti totali	residui finali	di cui residui finali di stanziamento	somme da reiscrivere ex art. 30, c.2, l. 196/2009
2021						
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (a)	9.831,8	8.302,3	7.934,8	6.467,5	3.019,1	1.521,2
Contributi agli investimenti (b)	8.452,2	7.884,9	8.779,8	8.795,3	4.159,9	292,0
Totale spesa per investimenti (a+b)	18.283,9	16.187,2	16.714,6	15.262,8	7.179,0	1.813,2
Totale spesa c/capitale	94.976,6	83.687,5	77.512,9	83.974,9	51.937,8	5.326,2
<i>inc % spesa per investimenti/spesa conto capitale</i>	19,3	19,3	21,6	18,2	13,8	34,0
2022						
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (a)	11.677,3	9.165,2	8.471,2	7.635,0	3.639,5	1.596,6
Contributi agli investimenti (b)	6.903,9	6.298,6	5.733,2	6.156,2	1.294,5	3.470,6
Totale spesa per investimenti (a+b)	18.581,2	15.463,8	14.204,5	13.791,2	4.934,1	5.067,2
Totale spesa c/capitale	105.634,2	84.776,5	76.817,6	101.891,0	63.437,1	7.944,6
<i>inc % spesa per investimenti/spesa conto capitale</i>	17,6	18,2	18,5	13,5	7,8	63,8
Var % 2022/2021						
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	18,8	10,4	6,8	18,1	20,6	5,0
Contributi agli investimenti	-18,3	-20,1	-34,7	-30,0	-68,9	1.088,5
Totale spesa per investimenti	1,6	-4,5	-15,0	-9,6	-31,3	179,5

N.B.: il totale della spesa c/capitale è al netto della cat. XXXI e del capitolo 8003 del MEF

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La decisa contrazione dei contributi agli investimenti in termini di stanziamenti si riflette sulle successive fasi gestionali dell'intero aggregato di spesa osservato: gli impegni totali del perimetro si attestano nel 2022 a 15,5 miliardi (-4,5 per cento rispetto al 2021) e i pagamenti totali

⁹⁷ Con riferimento al terzo valico di Giovi, l'opera è quasi totalmente finanziata e l'ulteriore e residuale apporto (300 milioni) avverrà solo a partire dal triennio 2024-2026, secondo quanto previsto dal Contratto di programma. La marcata variabilità annuale di risorse su questi capitoli trova giustificazione nel meccanismo di trasferimento, rendicontazione e controllo delle risorse da parte dei Ministeri competenti (MEF e MIT). L'erogazione effettiva avviene infatti in via anticipata sulla base dei fabbisogni previsionali rappresentati a cadenza semestrale, rettificati di eventuali surplus/deficit di incassi riferiti al semestre precedente e derivanti dalle differenze tra fabbisogni previsionali e lavori effettivamente effettuati nello stesso periodo. Per approfondimenti, si rinvia al capitolo relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, volume II, tomo II, della presente Relazione.

a 14,2 miliardi (-15 per cento). La performance positiva registrata dagli IFL (+10,4 per cento in termini di impegni e +6,8 per cento in termini di pagamenti totali) non è risultata sufficiente a compensare l'andamento marcatamente negativo dei capitoli riferiti alle categorie XXII e XXIII. Sulla flessione dei contributi agli investimenti pesa fortemente la riduzione di movimentazione finanziaria dei capitoli destinati a RFI caratterizzati dal ridimensionamento, come già osservato, delle risorse assegnate (cap. 7122 del MEF e cap. 7518 del MIT).

Si registra una riduzione dei residui finali complessivi che passano da 15,3 miliardi del 2021 a 13,8 miliardi nel 2022 (-9,6 per cento). La flessione è determinata dalla forte contrazione dei residui dei contributi agli investimenti (-30 per cento), imputabile al capitolo MIT relativo ai contributi ad ANAS e al capitolo MIT relativo alla quota del fondo opere destinata a RFI per infrastrutture in Lombardia. Contribuisce alla flessione dei residui finali la forte contrazione di quelli di stanziamento (-68,9 per cento) determinata, oltre che dal capitolo per i contributi ad ANAS (7002), da altri tre capitoli del MIT sui quali, a differenza dell'anno precedente, non si generano residui di lettera f) nel 2022⁹⁸. Gli IFL, invece, nonostante le buone prestazioni in termini di impegni e pagamenti, espongono residui 2022 pari a 7,6 miliardi (+18,1 sul 2021), perlopiù concentrati nelle missioni Difesa e sicurezza del territorio, Ordine pubblico e sicurezza, Infrastrutture e logistica, Sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente, Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali, Politiche economico-finanziarie (quasi 5,5 miliardi, che rappresentano oltre il 72 per cento del totale di categoria)⁹⁹. Incidono su questo andamento anche i maggiori residui di lettera f): un aumento superiore al 20 per cento rispetto al 2021, concentrato nelle due missioni Difesa e sicurezza pubblica e Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali.

Le difficoltà nella realizzazione della spesa recano altresì un incremento delle somme da riscrivere alla competenza dell'anno successivo ai sensi dell'art. 30, c. 2 della l. 196/2009: oltre 5 miliardi, pari al 68 per cento delle economie da riscrivere del titolo II. Anche questo fenomeno si concentra nella gestione dei contributi agli investimenti ed esclusivamente nel capitolo relativo ai contributi in conto impianti a favore di ANAS (oltre 3,4 miliardi), sul quale, nel 2021, erano state registrate considerevoli somme di competenza non impegnate. Rimaste tali anche nella gestione 2022, verranno riportate negli stanziamenti del primo esercizio utile, il 2024, al fine di poterle mantenere in bilancio per un periodo più prolungato, visto che con l'esercizio 2022 si è chiusa la finestra temporale di deroga ai termini ordinari di conservazione dei residui di stanziamento in conto capitale¹⁰⁰.

⁹⁸ Cap. 7307 destinato al rinnovo del materiale rotabile, cap. 7405 destinato al programma di interventi per il monitoraggio di ponti e viadotti, cap. 7615 fondo opere per RFI. Su questi due ultimi si registra una flessione anche dei residui finali.

⁹⁹ L'incremento più rilevante riguarda la missione "Difesa e sicurezza del territorio" sulla quale incide l'ammontare di residui generato dal capitolo 7120 del Ministero della difesa destinato alla costruzione e acquisizione di impianti e sistemi, dal capitolo 7423 relativo all'acquisto di mezzi, sistemi d'arma e munizionamento, dal cap. 7765 relativo al fondo istituito per la realizzazione del programma di costruzione di nuove caserme la cui dotazione finanziaria non è stata impiegata nell'anno. La seconda missione che espone l'incremento maggiore è la Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali i cui residui di IFL passano da 1 miliardo a 1,4 miliardi, in particolare per le somme destinate alla conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali finalizzati alla tutela del patrimonio culturale (7502), somme destinate alla conservazione e restauro di beni (7673), somme per assicurare la conservazione e la fruizione del patrimonio archivistico (7685), spese per l'attuazione del piano strategico "Grandi progetti beni culturali" (8098), somme del fondo per la tutela del patrimonio culturale (8099).

¹⁰⁰ Il d.l. n. 32/2019, art. 4-*quater*, c. 1 lett. b), ha prolungato, in via sperimentale, per gli esercizi finanziari 2019, 2020, 2021 e 2022, di un ulteriore anno, i termini disposti dall'art. 34-*bis*, c. 3, della legge n. 196/2009. La disciplina sperimentale per effetto del disposto di cui all'art. 15, c. 8, lett. b) del d.l. n. 176/2022, dall'esercizio finanziario 2023 non trova più applicazione.

GRADO DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA DI INVESTIMENTI

categorie economiche	2022		2021	
	massa spendibile	pagato totale	massa spendibile	pagato totale
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	18.145,6	8.471,2	16.150,0	7.934,8
contributi agli investimenti	15.699,2	5.733,2	17.905,1	8.779,8
totale	33.844,8	14.204,5	34.055,1	16.714,6
categorie economiche	var % 2022/2021		coefficiente di realizzazione	
	massa spendibile	pagato totale	massa spendibile	pagato totale
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	12,4	6,8	46,7	49,1
contributi agli investimenti	-12,3	-34,7	36,5	49,0
totale	-0,6	-15,0	42,0	49,1

N.B.: il totale della spesa c/capitale è al netto della cat. XXXI e del capitolo 8003 del MEF

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

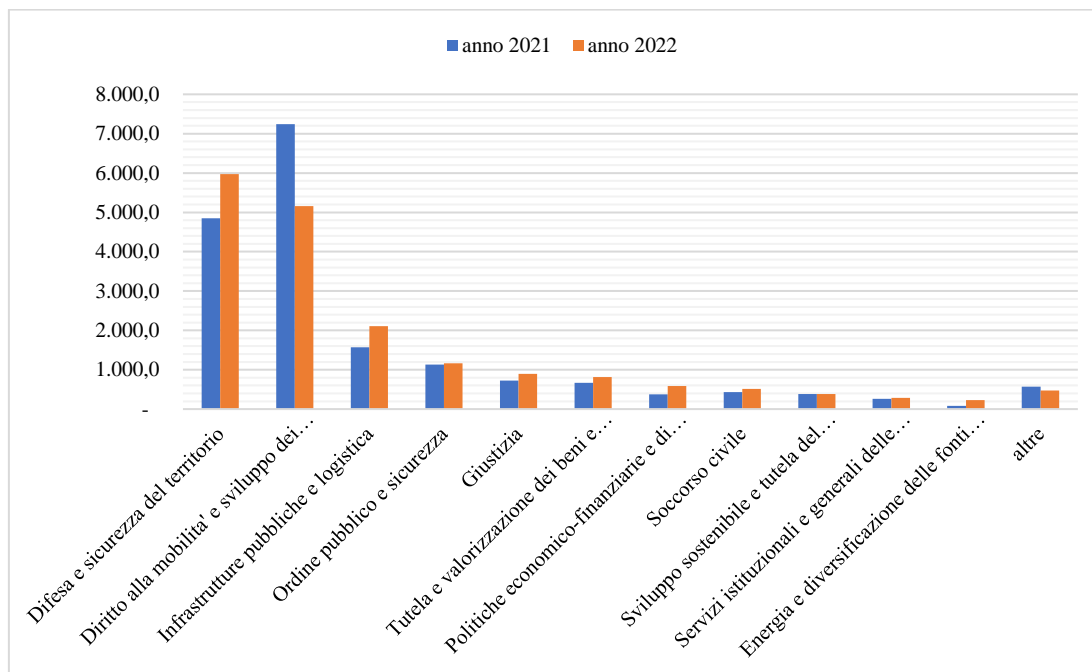
Effetto della gestione complessiva delle risorse assegnate è una lieve diminuzione del coefficiente di realizzazione della spesa per investimenti, calcolato come rapporto tra gli stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali (massa spendibile) e la spesa pagata sia in competenza che in conto residui (pagato totale). L'indice, infatti, arretra nel 2022 di circa 7 punti percentuali, passando dal 49 al 42 per cento. Anche in questo caso l'apporto di ciascuna delle categorie economiche considerate è ben diverso dato che per gli IFL la riduzione del coefficiente di realizzazione è contenuta entro i 3 punti percentuali, mentre la differenza rispetto al 2021 si acuisce per i contributi agli investimenti, per i quali la flessione dei pagamenti è ben più marcata di quella della massa spendibile e ciò determina un arretramento dell'indice di oltre 12 punti percentuali.

Sotto l'aspetto sia funzionale che amministrativo la spesa diretta per investimenti presenta una forte caratterizzazione strutturale, legata alla concentrazione di quote rilevanti di risorse in un numero molto esiguo di politiche di riferimento. Su quattro missioni (Difesa e sicurezza del territorio, Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto, Infrastrutture pubbliche e logistica, Ordine pubblico e sicurezza) si concentrano circa 6 miliardi di risorse assegnate, il 78 per cento del totale (era l'81 per cento nel 2021). In particolare, nell'ambito della prima missione, i valori attengono agli IFL del Ministero della difesa e sono relativi al capitolo che finanzia a vario titolo spese militari e sul quale la dotazione finanziaria 2022 è stata pari a circa 5,4 miliardi a fronte di 4,3 miliardi del 2021 e di 2,7 miliardi del 2020¹⁰¹. Sulle missioni relative alla mobilità e alle infrastrutture, invece, hanno rilievo in misura preponderante (soprattutto per la prima) i contributi agli investimenti alle due principali società del settore (ANAS e RFI). Mentre per Ordine pubblico e sicurezza, risultano determinanti le risorse gestite dal Ministero dell'interno per manutenzione di strutture e impianti, acquisto di armamenti, attrezzature e automezzi.

¹⁰¹ Per un approfondimento sul capitolo 7120 "Spese per la costruzione e acquisizione di impianti e sistemi" si rinvia al capitolo relativo al Ministero della difesa, volume II, tomo II, della presente Relazione.

GRAFICO 2

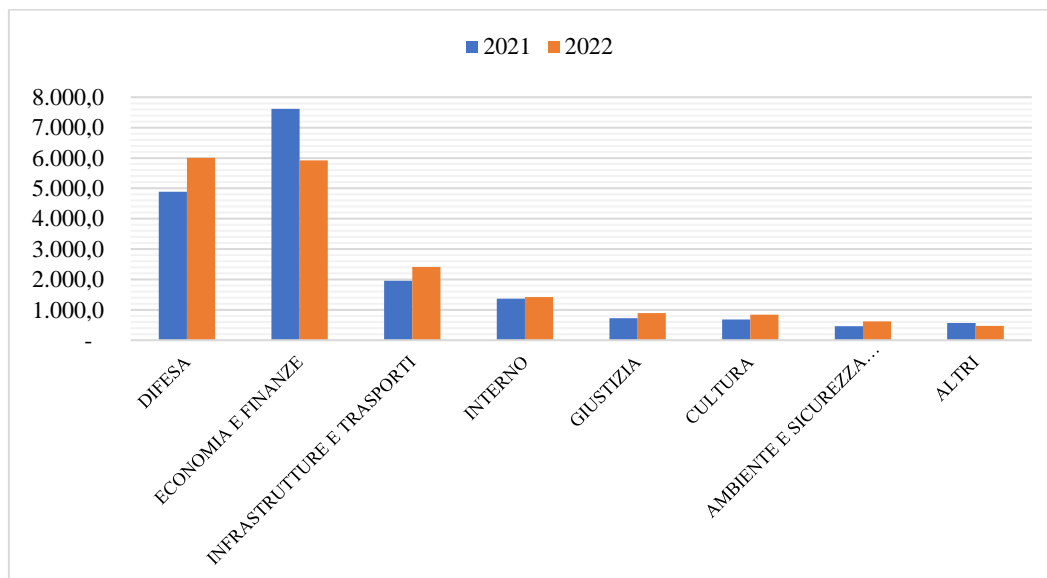
STANZIAMENTI DEFINITIVI PER SPESA INVESTIMENTI 2021-2022 PER MISSIONI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GRAFICO 3

STANZIAMENTI DEFINITIVI PER SPESA INVESTIMENTI 2021-2022 PER AMMINISTRAZIONE



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Una distribuzione delle risorse confermata, ovviamente, anche nella declinazione per singola Amministrazione e che evidenzia nel Ministero della difesa, Ministero dell'economia e delle finanze (il cui stato di previsione accoglie il capitolo relativo ai contributi a RFI), Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero dell'interno una concentrazione di circa l'85 per cento degli stanziamenti complessivi dell'aggregato (era l'87 per cento nel 2021). Ad essi si affiancano altre Amministrazioni che continuano a rivestire anche nel 2022 un ruolo, seppure

marginale, nelle politiche di accumulazione di stock di capitale fisico e infrastrutturale, tra cui Ministero della cultura, Ministero della giustizia, Ministero dell'ambiente con interventi in infrastrutture sociali e ambientali.

Per quel che riguarda la finalizzazione della spesa, elementi di qualche ulteriore dettaglio possono essere tratti dalla disaggregazione delle singole voci economiche di secondo livello, pur con il limite che tale classificazione presenta con riferimento agli IFL e che si rintraccia nella quota particolarmente elevata della componente residuale “altri trasferimenti”¹⁰², peraltro ulteriormente cresciuta rispetto all'esercizio 2021. La categoria che dovrebbe includere voci economiche non altrove classificabili, di fatto incorpora i finanziamenti più cospicui, quelli inerenti ai programmi di difesa nazionale, “Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari”¹⁰³. Vi appartengono anche capitoli di spesa del Ministero dell'ambiente destinati alla promozione dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili e alcuni capitoli afferenti al programma “Tutela del patrimonio culturale” del Ministero della cultura.

Al netto di tale limite, che va ad affievolire la portata informativa del dato, si può osservare che negli IFL, una posizione di primo piano viene mantenuta anche nel 2022 dalle spese destinate ad acquisti di software e hardware (circa 1,2 miliardi), diffuse su tutte le Amministrazioni, ma particolarmente rilevanti con riferimento sia ai programmi della Guardia di finanza per la sicurezza pubblica e l'implementazione delle attività di analisi e monitoraggio e controllo della finanza pubblica sia agli interventi finalizzati allo sviluppo e alla sicurezza della mobilità stradale. Risultano rilevanti, altresì, i finanziamenti per manutenzione straordinaria su fabbricati non residenziali (circa 802 milioni), in prevalenza progetti del Ministero della giustizia relativi ai programmi “Amministrazione penitenziaria” e “Giustizia civile e penale”, per le opere pubbliche (circa 641 milioni) e per infrastrutture militari (circa 581 milioni, a fronte di circa 189 milioni nel 2021).

La voce economica “opere pubbliche”, in particolare, nonostante continui a collocarsi tra i settori che assorbono maggiori risorse, si presenta in flessione¹⁰⁴ rispetto al 2021 del 13,2 per cento, così come la voce “mezzi di trasporto” (-43 per cento); risultano invece aumentate le spese per “infrastrutture militari”.

Riconducendo alle voci economiche della categoria IFL anche gli investimenti a valere sui capitoli delle categorie XXII e XXIII selezionati, le spese per mezzi di trasporto si elevano a 354 milioni¹⁰⁵ e quelle per opere pubbliche¹⁰⁶ raggiungono 7,5 miliardi, andando ad eguagliare la voce relativa a “altri investimenti”.

¹⁰² Nel 2022 il 65 per cento (circa 7,6 miliardi) degli 11,7 miliardi stanziati è classificata come “altri investimenti”, un aggregato che include voci economiche residuali, riferite a finanziamenti eterogenei di più cospicuo ammontare ma di fatto trascinate dai valori contabili del capitolo, in gestione al Ministero della difesa, riguardante la spesa militare in generale, con stanziamenti pari a circa 5,4 miliardi, come in precedenza esposto.

¹⁰³ Di particolare rilievo finanziario il capitolo destinato alle spese relative alla componente aerea e spaziale, mezzi di assistenza al volo militare, radar e sistemi di difesa aerea.

¹⁰⁴ Nell'ambito del bilancio del MIT, la voce “opere pubbliche” risente in negativo del mancato rifinanziamento nel 2022 delle spese per la definizione dei progetti di messa in sicurezza dell'acquifero del Gran Sasso, mentre, in positivo, del finanziamento di 8 milioni di euro per il ponte stradale di collegamento tra l'autostrada per Fiumicino e Roma-Eur.

¹⁰⁵ Si aggiungono i capitoli relativi al rinnovo del materiale rotabile e infrastrutture di trasporto (MIT, cap. 7307-7506), acquisti da parte di RFI per rinnovo flotte bus, treni e navi (MIT, cap. 7505), per rinnovo e ammodernamento delle navi (MIT, cap. 7605).

¹⁰⁶ Si aggiungono i capitoli relativi al Fondo per investimenti ANAS (MIT, cap. 7002), cap. MIT 7515 e 7518 relativi a quota parte del Fondo opere destinato a RFI per interventi specifici di infrastrutturazione ferroviaria, cap. MEF n. 7122 relativo ai contributi in conto impianti per la realizzazione di un programma di investimento per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie, cap. MIT 7603 per realizzazione di impianti di liquefazione di gas naturale, cap. 7405 per l'implementazione di un sistema di monitoraggio per il controllo da remoto di ponti, viadotti e tunnel, cap. 7701 relativo ai contributi a favore della Società Strada dei parchi S.p.A. per opere di messa in sicurezza della A24 e A25.

TAVOLA 68

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI SPESA PER INVESTIMENTI 2021-2022 PER VOCE ECONOMICA

voci economiche cat. XXI	2021	2022	com % 2022	var% su 2021
Acquisti di terreni e di beni materiali non prodotti	-	0,4	0,0	
Altri investimenti	6.110,3	7.564,0	64,8	23,8
Armi leggere e veicoli per sicurezza pubblica	79,9	87,1	0,7	9,0
Fabbricati non residenziali	741,5	801,7	6,9	8,1
Fabbricati residenziali	18,7	28,4	0,2	51,6
Infrastrutture militari	189,0	580,8	5,0	207,4
Mezzi di trasporto	537,8	306,7	2,6	-43,0
Mobili, macchinari, attrezzature	488,5	445,2	3,8	-8,9
Opere pubbliche	738,7	641,4	5,5	-13,2
Software e hardware	927,4	1.221,5	10,5	31,7
Totale complessivo	9.831,8	11.677,3	100,0	18,8
Contributi agli investimenti per opere pubbliche	8.414,2	6.856,7		
Contributi agli investimenti per acquisto mezzi di trasporto	38,0	47,2		
Totale IFL e contributi agli investimenti	18.283,9	18.581,2		
<i>inc % stanz. per opere pubbliche (IFL+contributi agli invest.)</i>	<i>50,1</i>	<i>40,4</i>		
<i>inc % stanz. per acquisto mezzi trasporto (IFL+contributi agli invest.)</i>	<i>3,1</i>	<i>1,9</i>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Emerge, dunque, un quadro della spesa per investimenti diretti dello Stato con caratteri strutturali che non mutano rispetto al passato, anzi si consolidano evidenziando un grado di rigidità piuttosto marcato: la quota di spesa sostenuta da tutti di dicasteri e parcellizzata in molteplici missioni è indirizzata principalmente allo stesso apparato amministrativo, per garantirne e migliorarne l'efficienza attraverso programmi di manutenzione straordinaria delle sedi istituzionali, acquisto di arredi, attrezzature e apparecchiature, sviluppo dei sistemi informativi, adeguamento della sicurezza nei luoghi di lavoro, miglioramento delle prestazioni energetiche degli immobili, costruzione di alloggi di servizio. Un'area ben più significativa di investimenti afferisce, invece, ad un numero molto esiguo di amministrazioni ed è finalizzata ad assicurare il perseguimento delle missioni istituzionali legate alla sicurezza dei cittadini e alla difesa del Paese nonché al potenziamento e all'ammodernamento della dotazione infrastrutturale che è necessario assicurare su tutto il territorio; obiettivo, quest'ultimo, perseguito pressoché esclusivamente attraverso lo strumento operativo delle società partecipate. Questa seconda area di spesa, per la tipologia, le caratteristiche strutturali e la durata dei programmi di investimento cui è destinata, assorbe risorse ingenti e pur essendo riferibile ad un numero molto esiguo di capitoli di bilancio, le variazioni, sia positive che negative, incidono su comparti di spesa di tale rilevanza sotto il profilo finanziario da determinare effetti significativi sull'intero aggregato.

2.4.2 Il ruolo dei fondi di bilancio destinati agli investimenti

Specifici fondi di bilancio hanno avuto, fin dalla loro istituzione con la legge di bilancio per il 2017, un ruolo di impulso agli investimenti per favorire lo sviluppo infrastrutturale e il rilancio del Paese. I fondi di bilancio hanno finanziato non solo spesa diretta delle Amministrazioni centrali, ma anche interventi di competenza di altri livelli di governo; tuttavia, anche laddove la spesa non sia direttamente riferibile allo Stato, a quest'ultimo è rimesso un compito fondamentale di coordinamento ai fini della selezione e del monitoraggio dei progetti che, per la loro strategicità, necessitano di una programmazione di risorse certe e distribuite sul lungo periodo. Le caratteristiche dello strumento operativo motivano, pertanto, lo specifico

approfondimento nell'ambito di questo paragrafo, mirato ad evidenziare soprattutto gli aspetti legati all'efficienza del meccanismo e alla sua capacità di conseguire gli obiettivi prefissati.

I fondi presentano un profilo temporale fino al 2034 e complessivamente programmano oltre 148 miliardi di spesa¹⁰⁷. Con la dotazione finanziaria assegnata nei primi 6 anni di operatività, sono stati perseguiti obiettivi anche diversi e aggiuntivi rispetto alle previsioni normative iniziali al fine di rispondere a specifiche esigenze.

TAVOLA 69

LE RISORSE PROGRAMMATE A VALERE SUI FONDI PER LO SVILUPPO E IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI
DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

(in milioni)

Riferimento normativo	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024-2034	Totale Risorse
a) Fondo art. 1, comma 140 L. 232/2016	1.900	3.150	3.500	3.000	3.000	3.000	3.000	27.000	47.550
b) Rifinanziamento fondo previsto dal comma 140 (art. 1, comma 1072 L. 205/2017)		800	1.615	2.180	2.180	2.180	2.180	24.980	36.115
c) Fondo art. 1, comma 95 L. 145/2018			740	1.260	1.600	3.250	3.250	33.500	43.600
d) Fondo art. 1, comma 14 L. 160/2019				435	880	934	1.045	17.518	20.812
Totale Risorse	1.900	3.950	5.855	6.875	7.660	9.364	9.475	102.998	148.077

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Di seguito si tratteggiano sommariamente le destinazioni dei fondi avvenute in fase di riparto ovvero a copertura di particolari emergenze ancora prima del riparto.

Le risorse programmate con il primo fondo (Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, istituito con l'art. 1, comma 140, della legge 232/2016), pari a 47,5 miliardi dal 2017 al 2032, sono state in parte utilizzate a copertura di specifiche finalità previste dal d.l. 50/2017 e, in particolare, per iniziative di investimento nelle Regioni a statuto ordinario (400 milioni) e per l'edilizia scolastica (64 milioni); solo successivamente le somme sono state ripartite tra le Amministrazioni centrali con due dPCM¹⁰⁸ e destinate ai settori specificamente previsti dalla norma istitutiva: trasporti, viabilità, rete idrica, ricerca, difesa del suolo, edilizia pubblica, attività industriali ad alta tecnologia, informatizzazione Amministrazione giudiziaria, rischio sismico, riqualificazione urbana, rimozione barriere architettoniche), per complessivi 46,8 miliardi.

TAVOLA 70

UTILIZZO E RIPARTIZIONE FONDO L. 232/2016, COMMA 140

(in milioni)

Utilizzo e Riparto Fondo	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024-2032	Totale risorse destinate
Fondo comma 140 L. 232/2016	1.900	3.150	3.500	3.000	3.000	3.000	3.000	27.000	47.550
DL 50/2017, art. 25, c.1	64	118	80	44					306
DL 50/2017, art. 25	400								400
DPCM del 29/05/2017	270	270	260					0	800
DPCM del 21/07/2017	1.166	2.762	3.160	2.956	3.000	3.000	3.000	27.000	46.044
DL 148/2017, art. 15 quater*	35								35
Totale ripartito	1.436	3.032	3.420	2.956	3.000	3.000	3.000	27.000	46.844

*Gli interventi di emergenza per la messa in sicurezza delle infrastrutture stradali provinciali di connessione insistenti sul fiume Po previsti dal d.l. 148/2017, art. 15 quater, sono coperti con le risorse dell'art. 1, comma 140 L. 232/2016, affluite al capitolo 7002 del MIT con il dPCM 21 luglio 2017.

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Il suddetto fondo con l'art.1, comma 1072, della legge n. 205/2017, viene rifinanziato per gli anni dal 2018 al 2033, per complessivi 36,1 miliardi e viene introdotta la riserva di una quota annua pari a 70 milioni per interventi riguardanti il rischio idrogeologico. Anche in questo caso, prima del decreto di riparto, una quota (83 milioni) viene destinata a copertura di una norma di carattere emergenziale, il d.l. n. 109/2018 (cd "decreto Genova"). Il successivo

¹⁰⁷ I capitoli fondo sono iscritti nello stato di previsione del MEF e sono capp. 7555; 7557 e 7575.

¹⁰⁸ dPCM 29/5/2017 e dPCM 21/7/2017.

decreto di riparto¹⁰⁹ dispone pertanto la distribuzione alle Amministrazioni centrali dell'ammontare complessivo di 35,5 miliardi per il periodo 2018-2033.

TAVOLA 71

UTILIZZO E RIPARTIZIONE FONDO L. 205/2017, COMMA 1072

(in milioni)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024-2033	Totale
Rifinanziamento fondo c. 140 (comma 1072 L. 205/2017)	800	1.615	2.180	2.180	2.180	2.180	24.980	36.115
DL 109/2018 "decreto Genova"	83	175	57	30	30	30	180	585
dPCM del 28/11/2018	717	1.420	2.143	2.150	2.150	2.150	24.800	35.530

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Per il 2019 la legge n. 145/2018 all'art. 1, comma 95, istituisce un secondo strumento di sviluppo, il "Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese" con una dotazione complessiva di circa 43,6 miliardi di euro per gli anni dal 2019 al 2033; tale fondo non va a predeterminare finalità specifiche, rimettendo alla discrezionalità delle singole Amministrazioni l'individuazione dei filoni prioritari di intervento. Una quota parte – pari a 15 milioni – è stata finalizzata per espressa previsione normativa (comma 96) alla realizzazione, allo sviluppo e alla sicurezza di sistemi di trasporto pubblico di massa su sede propria (in particolare per il prolungamento della linea metropolitana 5 da Milano a Monza). I restanti 725 milioni sono stati ripartiti con il dPCM dell'11/6/2019 e sono stati finalizzati, tra l'altro, agli interventi previsti nel decreto c.d. "Sblocca cantieri" e nel decreto c.d. "Crescita" oltre ad una quota parte destinata a copertura del decreto-legge "fiscale".

TAVOLA 72

UTILIZZO E RIPARTIZIONE FONDO L. 145/2018, COMMA 95

(in milioni)

Utilizzo e Riparto Fondo	2019	2020	2021	2022	2023	2024-2033	Totale
Fondo comma 95 L. 145/2018	740	1.260	1.600	3.250	3.250	33.500	43.600
L.B. n. 145/2018 art. 1, c. 96	15	10	25				
DPCM del 11/06/2019	725	1.250	1.575	3.155	3.070	32.925	42.700
DL n. 32/2019 art. 4 ter, comma 13	20	50	50				
DL n. 32/2019 art. 5 quinquies	10						
DL n. 32/2019 art. 5 septies, comma 1	5	15	15				
DL n. 34/2019 art. 47, comma 1 bis	10	30	-				
LB 145/2018 art. 1, comma 95 vari punti	660	1.155	1.510				
LB 145/2018 art. 1, comma 95 punto O	20						

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Nel 2019, la legge di bilancio n. 160/2019, all'art.1, comma 14, istituisce un terzo fondo per il rilancio degli investimenti finalizzati, in particolare, a decarbonizzazione dell'economia, riduzione delle emissioni, risparmio energetico e sostenibilità ambientale, con una dotazione complessiva, fino al 2034, di oltre 20,8 miliardi. Prima del riparto dei fondi, alcune somme programmate sono state utilizzate a copertura di specifici interventi urgenti.

TAVOLA 73

UTILIZZO E RIPARTIZIONE FONDO L. 160/2019, COMMA 14

(in milioni)

	2020	2021	2022	2023	2024-2034	Totale
Fondo comma 14 L. 160/2019	435	880	934	1.045	17.518	20.812
LB n. 160/2019 art. 1, c. 18-19-622-12bis e D.L. n. 16/2020	79	212	220		0	511
DPCM del 23/12/2020	356	668	714	835	17.128	19.701

Fonte: elaborazione Corte dei conti

¹⁰⁹ dPCM del 28 novembre 2018.

Con l'assegnazione in bilancio, tramite i decreti del Ministro del tesoro, delle somme a valere sui predetti fondi si assiste ad una parcellizzazione delle risorse in molteplici capitoli/piani gestionali e non di rado tale dotazione finanziaria va ad integrare capitoli di spesa già istituiti e destinati a specifici interventi, ma sui quali si sono manifestati fabbisogni finanziari aggiuntivi. Di fatto, pertanto, la logica sottostante il meccanismo dei fondi non è da rintracciare tanto nell'esigenza di ampliare il "portafoglio" degli investimenti delle Amministrazioni centrali, quanto di conferire adeguato respiro e profondità temporale alla pianificazione finanziaria operata dalle Amministrazioni, obbligando le stesse, peraltro, ad una più attenta programmazione delle risorse in base alla loro effettiva spendibilità.

Dal 2017 al 2022, i capitoli di bilancio destinatari delle risorse hanno ricevuto stanziamenti definitivi cumulati per oltre 29 miliardi¹¹⁰.

TAVOLA 74

FONDI PER IL SOSTEGNO E IL RILANCIO – STANZIAMENTI DEFINITIVI

(in milioni)

Riferimento normativo	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale complessivo
art. 1, comma 1072 L. 205/2017			1.428	1.986	2.342	2.440	8.195
art. 1, comma 14 L. 160/2019					635	695	1.330
art. 1, comma 140 L. 232/2016	1.020	2.662	2.631	2.263	2.211	2.332	13.120
art. 1, comma 95 L. 145/2018			647	979	1.573	3.163	6.362
Totale complessivo	1.020	2.662	4.706	5.228	6.760	8.631	29.007

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riguardo alla classificazione del bilancio per Missioni, il 57 per cento delle risorse stanziato nel periodo è affluito a "Competitività e sviluppo delle imprese" (4,2 miliardi), "Difesa e sicurezza del territorio" (3,7 miliardi), "Infrastrutture pubbliche e logistica" (3,7 miliardi), "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" (2,9 miliardi) e "Istruzione scolastica" (2 miliardi).

Nella missione "Competitività e sviluppo delle imprese", già dal 2017 si è posta l'attenzione al sostegno delle esportazioni, ambito che è stato ulteriormente incrementato dai successivi fondi. Tuttavia, ciò maggiormente in termini finanziari sono i programmi ad alta valenza tecnologica per la difesa e la sicurezza nazionale individuati annualmente in coordinamento con il Ministero della Difesa, da finanziare e gestire con le risorse apposte sul bilancio del Ministero dello sviluppo economico. Tra questi, hanno ricevuto risorse di rilievo il programma EFA/Eurofighter 2000 (*European Fighter Aircraft, poi European Fighter*) (complessivamente 1 miliardo) e il programma di acquisizione delle unità navali della classe FREMM¹¹¹.

Alla missione "Difesa e sicurezza del territorio" sono state destinate somme per il finanziamento delle attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni, somme per forniture militari e attività di ricerca della difesa con alto contenuto tecnologico, anche relative alle reti informatiche e ai sistemi satellitari, somme per la razionalizzazione del parco infrastrutturale della difesa e per il potenziamento delle infrastrutture e dei mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso.

Anche il ruolo dell'ANAS, che ricade nella missione "Infrastrutture pubbliche e logistica", viene rafforzato con il rifinanziamento di contributi in conto impianti per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture e per il ripristino della viabilità delle strade danneggiate dal sisma che ha colpito il centro Italia nel 2016.

¹¹⁰ Occorre sottolineare che, nell'analisi, non è stato considerato il capitolo 7122 del MEF "Fondo opere: rifinanziamento art. 1, comma 84 legge 266/2005", relativo ai contratti di programma delle Ferrovie dello Stato S.p.A., alimentato dal fondo solo in parte.

¹¹¹ Cfr. capitolo relativo al Ministero della difesa, volume II, tomo II della presente Relazione.

Per la missione “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto”, risorse importanti hanno riguardato gli interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa e l’alimentazione del fondo finalizzato all’acquisto diretto, ovvero per il tramite di società specializzate, o al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale.

Per la missione “Istruzione scolastica”, le risorse sono state finalizzate alla prevenzione del rischio sismico per la riduzione della vulnerabilità degli edifici scolastici di proprietà dei comuni.

TAVOLA 75

FONDI PER IL SOSTEGNO E IL RILANCIO – STANZIAMENTI DEFINITIVI -MISSIONI

								(in milioni)
Missione	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Tot. complessivo	Composizione %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri			10	10	10	77	107	0,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo			31	23	30	27	110	0,4
005.Difesa e sicurezza del territorio	50	200	339	714	1.108	1.340	3.750	12,9
006.Giustizia	26	147	260	344	347	479	1.603	5,5
007.Ordine pubblico e sicurezza	22	42	153	386	513	564	1.680	5,8
008.Soccorso civile	10	25	66	147	272	341	861	3,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	8	30	76	77	129	166	486	1,7
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche			52	111	37	101	300	1,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	189	536	611	567	766	1.497	4.166	14,4
012.Regolazione dei mercati			0	0	0	0	0	0,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	55	293	567	416	689	896	2.916	10,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	151	367	414	713	804	1.215	3.666	12,6
015.Comunicazioni			0	0	1	2	3	0,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo			0	0	50	0	50	0,2
017.Ricerca e innovazione	79	122	302	349	239	298	1.389	4,8
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	17	60	307	425	458	431	1.698	5,9
019.Casa e assetto urbanistico	13	72	96	20	20	20	241	0,8
020.Tutela della salute	36	35	166	167	235	171	809	2,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	11	89	185	167	296	191	938	3,2
022.Istruzione scolastica	291	375	558	188	306	315	2.034	7,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria			40	40	61	82	223	0,8
026.Politiche per il lavoro	18	7	20	19	32	19	115	0,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4	4	7	0	14	10	41	0,1
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	20	205	331	259	232	302	1.350	4,7
030.Giovani e sport	15	40	64	54	42	3	219	0,8
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	6	14	49	28	68	83	249	0,9
Totale complessivo	1.020	2.662	4.706	5.228	6.760	8.631	29.007	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I tre fondi presentano un carattere plurisettoriale derivante dalla finalizzazione, inizialmente individuata già a livello legislativo e successivamente rimessa alla discrezionalità delle Amministrazioni destinatarie delle risorse. Con il fondo istituito dall’art. 1, comma 14 della legge di bilancio per il 2020 torna ad essere definito uno specifico indirizzamento delle politiche di investimento introducendo come criterio prioritario di selezione l’inquadramento dei progetti nella cornice del *Green New Deal* italiano ed europeo; viene infatti indicata una corsia preferenziale per gli investimenti finalizzati al contrasto ai cambiamenti climatici, alla riconversione energetica, all’economia circolare, alla protezione dell’ambiente e alla coesione sociale e territoriale, agli investimenti di carattere innovativo. La valenza del settore come espressione delle scelte strategiche dell’Amministrazione competente va in parte ridimensionandosi, tuttavia, alla luce del fatto che nella fase di riparto delle risorse, risultate a volte non sufficienti a soddisfare completamente il fabbisogno finanziario espresso, sono stati introdotti criteri di priorità aggiuntivi rispetto alla stretta coerenza con i settori privilegiati dalla norma (effettiva spendibilità degli interventi, cantierabilità dei progetti, ricadute sul mercato

interno, orizzonte pluriennale di sviluppo) e tali parametri esterni possono aver condizionato la scelta del settore su cui investire.

La prospettazione degli stanziamenti definitivi per settore¹¹² evidenzia, nel periodo, una concentrazione di risorse nell'edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria e della prevenzione del rischio sismico (7,3 miliardi), che insieme alle attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni (5,7 miliardi) e ai trasporti e viabilità (4,9 miliardi) raggiungono quasi il 62 per cento del totale stanziato.

TAVOLA 76

FONDI PER IL SOSTEGNO E IL RILANCIO – STANZIAMENTI DEFINITIVI PER SETTORE

(in milioni)

Settore di intervento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale complessivo	Composizione %
Edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria-prevenzione del rischio sismico	414	896	1.490	1.212	1.598	1.717	7.326	25,3
Attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	202	625	718	916	1.309	1.936	5.705	19,7
Trasporti e viabilità	120	435	626	796	1.210	1.713	4.900	16,9
Potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso	1	10	258	352	803	1.047	2.471	8,5
Digitalizzazione delle amministrazioni statali	52	165	432	537	426	525	2.138	7,4
Infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione	83	177	337	400	502	625	2.124	7,3
Ricerca	91	196	386	408	240	364	1.686	5,8
Difesa del suolo, dissesto idrogeologico	15	49	236	283	288	321	1.192	4,1
Mobilità sostenibile e sicurezza stradale			62	112	146	95	415	1,4
Eliminazione delle barriere architettoniche	21	65	80	104	60	75	405	1,4
Investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie	21	44	72	62	50	6	255	0,9
Riqualificazione energetica, transizione energetica, efficientamento energetico					47	43	90	0,3
Altro			10	45	81	163	299	1,0
Totale complessivo	1.020	2.662	4.706	5.228	6.760	8.631	29.007	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel settore “Edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria-prevenzione del rischio sismico” si collocano principalmente le missioni “Istruzione scolastica” e “Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica”, cui afferiscono i numerosi progetti per la messa in sicurezza e la prevenzione del rischio crolli di edifici scolastici statali di proprietà comunale e l'adeguamento delle strutture per rischio sismico (prevalentemente di competenza degli enti territoriali), nonché i trasferimenti all'Agenzia del demanio per la realizzazione degli interventi connessi al finanziamento degli investimenti e allo sviluppo infrastrutturale. Al settore “Attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni” concorrono principalmente le missioni “Difesa e sicurezza del territorio” e “Competitività e sviluppo delle imprese”, con i programmi di potenziamento delle attività industriali ad alta tecnologia nei vari settori (aeronautica, unità navali, ecc.), nonché le misure a supporto delle esportazioni.

Da ultimo, il settore dei “Trasporti e viabilità” è espressione delle missioni “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” e “Infrastrutture pubbliche e logistica”; vi rientrano, tra l'altro, i progetti di investimento per il rinnovo delle unità navali e navi cisterne, per favorire la mobilità ciclistica, ripristinare la viabilità delle strade danneggiate da eventi calamitosi e per favorire il trasporto pubblico di massa.

Gli altri settori assorbono ciascuno meno del 10 per cento delle risorse sul totale.

¹¹² I fondi di cui all'articolo 1, comma 95 della legge di bilancio per il 2019 e all'art. 1, comma 14 della legge di bilancio per il 2020, non riproponendo l'articolazione per settori, hanno rimesso alle amministrazioni di selezionare gli interventi a cui destinare le risorse. Nella presente analisi, tuttavia, la classificazione per settore è stata comunque mantenuta per tutti gli anni ed è stata condotta avendo riguardo a quanto previsto dall'art. 1, comma 140 della legge di bilancio per il 2017 e apportando le necessarie innovazioni derivanti dalle successive leggi di bilancio.

Le complesse procedure amministrative, come noto, hanno condizionato fortemente il rapido ed effettivo utilizzo delle risorse assegnate e hanno contribuito ad alimentare il fenomeno di forte espansione delle risorse annualmente impegnabili e spendibili¹¹³. Nei 6 anni di operatività dei fondi, rispetto alla dotazione complessiva assegnata di 29 miliardi, risultano impegnate somme complessive per 22,5 miliardi e pagate per 15,8 miliardi. A fine 2022 restano da pagare somme per poco più di 8 miliardi (in particolare sui capitoli riferibili all'edilizia pubblica e ai trasporti e viabilità, settori in cui si genera oltre la metà dei residui finali), dei quali 2,3 sono somme non impegnate nell'anno. Solo per una quota pari a 1,2 miliardi è stata richiesta la reiscrizione nella competenza del primo esercizio utile (il 2024), al fine di poter conservare le risorse in bilancio¹¹⁴.

TAVOLA 77

FONDI PER IL SOSTEGNO E IL RILANCIO – IMPEGNI E PAGAMENTI CUMULATI 2017-2022 PER

SETTORE (in milioni)

Settori	Stanziamenti definitivi 2017-2022	Impegni totali 2017-2022	Pagamenti totali 2017-2022	Residui finali 2022	di cui lett. f)	Somme da reiscrivere esercizi successivi-competenza	Somme da reiscrivere esercizi successivi-residui
Edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria-prevenzione del rischio sismico	7.326	4.870	1.972	2.752	788	316	150
Attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	5.705	5.008	4.791	261	45	99	6
Trasporti e viabilità	4.900	4.162	2.450	2.177	494	0	182
Potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso	2.471	1.819	1.608	414	192	109	34
Digitalizzazione delle amministrazioni statali	2.138	1.436	1.153	452	196	71	28
Infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione	2.124	1.510	768	997	255	110	14
Ricerca	1.686	1.287	1.145	249	146	73	0
Difesa del suolo, dissesto idrogeologico	1.192	973	763	268	58	40	0
Mobilità sostenibile e sicurezza stradale	415	277	94	288	106	5	6
Eliminazione delle barriere architettoniche	405	386	374	40	28	1	5
Altro	299	308	308	0	0	0	0
Investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie	255	310	291	25	6	0	1
Riqualificazione energetica, transizione energetica, efficientamento energetico	90	213	106	111	4	0	0
Totale complessivo	29.007	22.559	15.825	8.035	2.316	824	426

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Attraverso l'analisi della capacità di impegno e di spendita delle risorse si può valutare l'efficienza della gestione finanziaria e, più in generale, del meccanismo operativo dei fondi.

¹¹³ In considerazione di ciò, al fine di conseguire l'obiettivo di ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse assegnate e di accelerare la spesa, il legislatore ha previsto un meccanismo di recupero e redistribuzione degli stanziamenti nel caso di mancato impegno degli stanziamenti entro il termine di 24 mesi, per le risorse provenienti dai fondi del comma 140 e del comma 1072, ridotti a 18 per quelle provenienti dal fondo del comma 95. La legge di bilancio per il 2020 ha nuovamente esteso a 24 mesi tale termine massimo in relazione agli interventi finanziati con il nuovo fondo del comma 14; una modifica indicativa delle difficoltà gestionali legate alla capacità di impiego delle risorse, successivamente oggetto di ulteriore intervento normativo con il d.l. n. 56 del 2021 che ne ha disposto la disapplicazione per il 2021.

¹¹⁴ Si tratta, in particolare, dei residui sui contributi ad ANAS per le opere di ripristino della viabilità sulle strade danneggiate dagli eventi sismici.

FONDI PER IL SOSTEGNO E IL RILANCIO – INDICATORI DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA

(valori percentuali)

Settori	Capacità di impegno						Capacità di spesa					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Trasporti e viabilità		96,6	57,3	59,2	60,2	71,1	0,0	12,8	13,4	23,5	26,7	32,3
Mobilità sostenibile e sicurezza stradale			0,0	62,8	33,7	43,4			0,0	14,8	6,4	13,8
Infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione	48,3	70,2	46,9	74,5	62,1	52,6	0,0	53,4	14,3	19,9	10,7	22,7
Ricerca	82,1	61,2	61,5	44,1	70,0	46,5	60,1	2,3	56,4	36,6	63,1	30,2
Difesa del suolo, dissesto idrogeologico	52,1	54,0	85,3	82,4	74,9	70,6	33,5	18,6	60,0	72,9	62,1	21,0
Edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria-prevenzione del rischio sismico	10,9	88,4	56,6	38,6	49,9	40,8	6,6	20,1	7,8	13,4	16,1	15,1
Attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	18,3	53,0	88,3	90,4	90,7	92,5	17,4	52,5	72,7	89,0	77,5	82,8
Digitalizzazione delle amministrazioni statali	56,7	58,1	45,3	52,2	58,0	55,0	7,7	24,9	18,5	30,1	39,9	38,9
Investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie	100,0	100,0	98,5	95,5	88,3	25,3	75,6	81,6	91,2	73,6	63,1	9,5
Potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso	0,0	1,2	35,4	63,9	66,9	71,2	0,0	1,2	24,7	58,7	56,3	57,0
Eliminazione delle barriere architettoniche	5,9	100,0	62,9	67,9	78,7	62,6	0,0	100,0	42,4	65,7	70,1	55,0
Riqualificazione energetica, transizione energetica, efficientamento energetico					0,0	97,4					0,0	48,4
Totale	25,1	76,7	60,9	59,2	63,8	65,3	13,9	30,4	27,3	34,6	34,6	36,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I due indicatori osservati per l'intero periodo 2017/2022 mostrano una capacità gestionale che continua a scontare il lento avvio che ha contraddistinto sin dall'inizio l'impiego dei fondi, ma che sembra progressivamente migliorare. La capacità complessiva di impegno evidenzia una evoluzione positiva dal 2017, anno in cui era di poco superiore al 25 per cento, al 2022, quando raggiunge oltre il 65 per cento, ma i settori vi contribuiscono in maniera differenziata: l'indicatore presenta, negli anni, valori crescenti per attività industriali e sostegno alle esportazioni, potenziamento infrastrutturale e mezzi per l'ordine pubblico, mentre si colloca su una linea discendente con riferimento ai capitoli di spesa per ricerca, riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, edilizia pubblica. L'indice è caratterizzato invece da oscillazioni annuali per i settori riferiti a trasporto, mobilità sostenibile, infrastrutture anche idriche, difesa del suolo, eliminazione delle barriere architettoniche.

Il secondo indicatore, la capacità di pagamento, tranne che per il primo anno di operatività del fondo in cui si è registrato un rapporto del 13,9 per cento, espone un andamento costante negli anni pari, in media, al 30 per cento. La declinazione per settore evidenzia maggiori difficoltà di realizzazione della spesa per gli investimenti relativi a mobilità sostenibile, infrastrutture ed edilizia pubblica; mentre presentano buone prestazioni il settore relativo alle attività industriali e sostegno alle esportazioni, quello relativo al potenziamento delle infrastrutture e dei mezzi per l'ordine pubblico e gli interventi per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

Gli investimenti per la digitalizzazione della PA espongono una capacità di impegno che si aggira costantemente intorno al 50 per cento e la capacità di realizzazione della spesa si mostra progressivamente crescente. Un discorso a parte per le opere di riqualificazione energetica (settore che compare dal 2021) le cui risorse sono state gestite a partire dal 2022 e che, anche se con riferimento ad una sola annualità, presentano una buona capacità sia di impegno che di pagamento.

Va tenuto presente, infine, che le oscillazioni degli indicatori nelle diverse annualità risentono dell'andamento altalenante della massa impegnabile e spendibile, cresciute in alcuni esercizi in misura anomala per via della assegnazione nei residui iniziali della totalità delle somme

di competenza dell'anno precedente non tempestivamente ripartite, come avvenuto per il fondo ex art. 1, comma 1072 della legge di bilancio 205/2017 (distribuito con i dPCM del 28/11/2018) e per il fondo ex art. 1, comma 14 della legge di bilancio 160/2019 (distribuito con il dPCM del 23/12/2020).

I capitoli appartenenti alla categoria economica “Altri trasferimenti in conto capitale” (che includono fondamentalmente fondi trasferiti alla Presidenza del Consiglio dei ministri per diverse finalità) e “contributi agli investimenti a imprese” (comprensivi delle somme erogate ad ANAS e RFI) presentano, come è naturale, percentuali annuali di capacità di impegno e di pagamento più elevate rispetto alle altre categorie; entrambe raggiungono nel 2022, infatti, un grado di realizzazione in termini di impegno dell'85 per cento e in termini di pagamento del 75 per cento. Gli IFL si caratterizzano, invece, per indicatori di impegno e di pagamento meno soddisfacenti, anche se in progressiva crescita nel periodo. Più in affanno appare la gestione delle risorse per contributi agli investimenti ad AAPP, soprattutto in termini di pagamenti. La categoria espone infatti i coefficienti più bassi in tutte le annualità, espressione di procedure più complesse che sovrintendono alla erogazione effettiva delle risorse e che involgono una fase preventiva di concertazione con i livelli decentrati di governo nonché la messa a disposizione delle somme in base all'avanzamento delle attività poste in essere dalle Amministrazioni beneficiarie.

TAVOLA 79

FONDI PER IL SOSTEGNO E IL RILANCIO – INDICATORI DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA PER CATEGORIA ECONOMICA

(valori percentuali)

Categorie economiche	capacità di impegno						capacità di pagamento					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	39,7	55,0	41,3	50,8	55,4	54,1	8,4	30,5	22,1	33,2	37,7	36,8
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	14,1	95,0	64,8	59,2	67,4	68,0	12,4	13,7	16,4	25,3	26,0	23,4
Contributi agli investimenti ad imprese	32,6	62,5	78,2	73,3	76,2	85,4	15,2	63,4	59,6	56,7	52,5	74,7
Altri trasferimenti in conto capitale	100,0	64,3	98,8	97,7	88,0	84,9	100,0	64,3	84,8	82,6	73,6	74,8
Totale complessivo	25,1	76,7	60,9	59,2	63,8	65,3	13,9	30,4	27,3	34,6	34,7	36,9

N.B.: non è stato considerato il capitolo 7483 dello stato di previsione del MIMIT denominato “Fondo rotativo per la crescita sostenibile”, classificato come acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dal 2021 il meccanismo dei fondi specifici per gli investimenti non è stato riproposto, considerando che le forti criticità gestionali che hanno caratterizzato l'avvio di ciascun fondo hanno continuato ad avere un peso anche nelle successive annualità. Le Amministrazioni hanno lamentato soprattutto una scarsa flessibilità delle risorse che non consentiva un tempestivo adattamento finanziario alla evoluzione e ai progressi dei programmi di investimento sottesi, anche per via della sovrapposizione sullo stesso capitolo di bilancio di attività di monitoraggio e adempimenti amministrativi differenti per i piani gestionali appositamente istituiti. Le procedure sono risultate poco abilitanti rispetto alle nuove regole di contabilità pubblica in considerazione delle difficoltà riscontrate nella rimodulazione degli stanziamenti in funzione dei cronoprogrammi di spesa. Tuttavia, un nuovo strumento per il sostegno agli investimenti pubblici è stato introdotto con la legge di bilancio per il 2023, il fondo per le infrastrutture ad alto rendimento (FIAR)¹¹⁵, il cui meccanismo non sembra discostarsi dalla logica dei precedenti fondi di bilancio.

Si tratta di una misura con la quale si è inteso individuare uno strumento unitario di pianificazione, programmazione, nonché finanziamento, delle opere infrastrutturali definite ad “alto rendimento”, prevedendo in alcuni casi la revoca di risorse già concesse e non utilizzate per

¹¹⁵ È istituito nello stato di previsione del MIT con una dotazione finanziaria iniziale di 160 milioni per il biennio 2023-2024. L'attivazione del fondo sarà affiancata da un censimento degli interventi in essere finalizzato a riprogrammare le risorse assentite da precedenti linee di finanziamento, ma ancora non utilizzate in assenza di obbligazioni giuridiche vincolanti.

altri interventi. Si auspica che il nuovo fondo che nell'intenzione del legislatore risponde ad una esigenza di semplificazione della pluralità di strumenti attivati nel campo degli investimenti pubblici, non replichi le criticità e i limiti che hanno contrassegnato i precedenti fondi di bilancio.

2.4.3 Progetti di investimento attivati nell'ultimo decennio

Lo stato dell'arte circa i finanziamenti pubblici e le realizzazioni delle opere infrastrutturali e, più in generale, dello stock di capitale accumulato trova rappresentazione nei dati del sistema di Monitoraggio delle Opere Pubbliche della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (Bdap-MOP) e consente, in quest'ultima parte del paragrafo, di presentare un quadro dei progetti di investimento avviati dal 2013 al 2022 nell'ambito del "perimetro allargato" dello Stato, in cui, oltre ai Ministeri e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, sono state incluse anche le agenzie di rilevanza nazionale e le società partecipate dallo Stato cui, come detto in precedenza, è demandata l'attuazione di gran parte delle politiche di investimento¹¹⁶. L'orizzonte temporale qui considerato è motivato dalla opportunità di analizzare le informazioni contenute nella MOP a partire dagli anni più recenti dal momento che, trattandosi di sistema informativo implementato dal 2012, i dati riferiti alle annualità precedenti scontano un minor grado di affidabilità¹¹⁷.

Per l'analisi sono stati pertanto selezionati n. 9.685 progetti attivati nel periodo, dei quali il 79,1 per cento in termini di numerosità è di competenza delle società partecipate, il 20,4 per cento di ministeri e PCM e lo 0,6 per cento delle agenzie nazionali. Oltre l'88,2 per cento degli interventi che vedono come soggetto attuatore le società partecipate è di competenza di ANAS (il 69,7 per cento del totale dei progetti) e l'11,1 per cento di RFI e società del gruppo. Il finanziamento cumulato riferito ai progetti è di 63,9 miliardi e risultano pagamenti complessivi per 10 miliardi.

TAVOLA 80

PROGETTI ATTIVATI DAL 2013 PER SOGGETTO ATTUATORE

(in milioni)

soggetto attuatore	progetti attivati nel periodo 2013-2022			di cui in corso			di cui conclusi		
	CUP/CLP	finanziamenti	pagamenti	CUP/CLP	finanziamento	pagamenti	CUP/CLP	finanziamento	pagamenti
Agenzia nazionale	57	244,5	21,0	49	243,2	19,9	8	1,3	1,1
Ministeri e PCM	1.972	3.329,4	550,0	1.349	3.006,4	324,1	623	323,0	225,9
Società partecipate	7.656	60.352,0	9.420,5	7.125	56.214,6	5.320,6	531	4.137,4	4.099,9
di cui									
ANAS S.p.A.	6.750	42.330,3	3.237,6	6.670	42.291,8	3.217,9	80	38,5	19,7
Rete Ferroviaria Italiana e Gruppo	853	17.845,0	6.177,0	419	13.754,8	2.100,8	434	4.090,2	4.076,2
Totale complessivo	9.685	63.925,8	9.991,6	8.523	59.464,2	5.664,6	1.162	4.461,7	4.326,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap- MOP

¹¹⁶ Ai fini del perimetro di analisi sono stati selezionati i seguenti soggetti attuatori: Agenzia del demanio, Agenzia industrie difesa, Agenzia italiana cooperazione allo sviluppo, Agenzia nazionale per la destinazione e amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità, Agenzia nazionale attrazione investimenti e sviluppo d'impresa (Invitalia S.p.A.), Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), Agenzia per la coesione territoriale, ANAS S.p.A., Autostrade per l'Italia S.p.A., Difesa servizi S.p.A., ENAV S.p.A., Ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri, Rete ferroviaria italiana (RFI S.p.A.) e società del gruppo, SOGEI S.p.A., SOGESID S.p.A., Sport e salute S.p.A.

¹¹⁷ I dati sono aggiornati al 25 maggio 2023. Sul report estratto dalla banca dati sono state effettuate operazioni di bonifica al fine di rendere le informazioni utilizzate per l'analisi quanto più possibile omogenee e coerenti. Non sono stati considerati i CUP privi del dato di finanziamento e non ricostruibili neppure utilizzando le informazioni contenute nei campi "realizzato" e "da realizzare", con anno di attivazione successivo all'anno di pagamento, con importo negativo dei pagamenti; in presenza di più codici locali progetto riferiti allo stesso CUP, le informazioni plurime relative alla fonte di finanziamento e alla fase procedurale sono state ricondotte al progetto unico applicando, nel primo caso, il criterio della prevalenza in termini di importo finanziato e nel secondo, la prevalenza in termini di importo pagato; sono state apportate modifiche agli importi di finanziamento di quei CUP che, da verifiche puntuali con altre banche dati (Opencup) risultavano non corretti. Inoltre, non sono stati considerati i CUP per i quali risulta prevalente la fonte di finanziamento privata.

Sotto il profilo finanziario, oltre il 94 per cento delle risorse e della spesa pagata è riferito ai progetti delle società partecipate, un dato che pone in evidenza come queste rappresentino lo strumento operativo privilegiato per la realizzazione di investimenti da parte dello Stato, in particolare, quelli più complessi e con quadri economici impegnativi. Ciò è evidente già osservando il dato di finanziamento medio che si attesta a circa 5 milioni per i progetti delle agenzie, 2,2 milioni per gli interventi di Ministeri e PCM e sale, invece, a quasi 8 milioni per i progetti riferiti alle società partecipate.

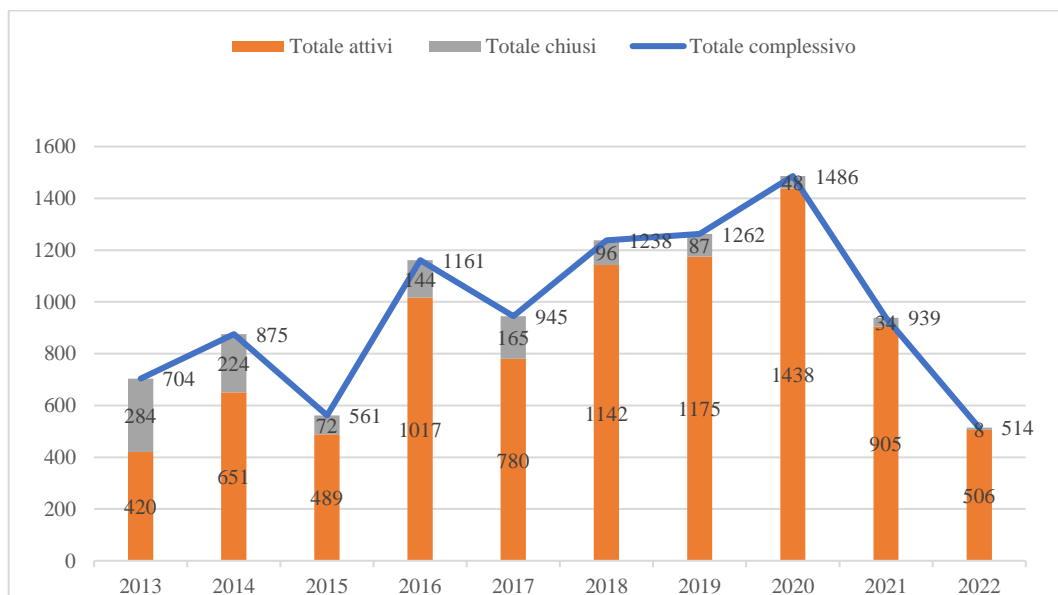
Solo il 12 per cento dei progetti risulta concluso o comunque ha raggiunto una fase di realizzazione che si approssima alla chiusura dell'intervento (1.162 CUP/CLP¹¹⁸), dato l'impiego pressoché completo delle risorse messe a disposizione¹¹⁹: il 31,6 per cento dei progetti di Ministeri e PCM, il 14 per cento di quelli delle agenzie e il 6,9 per cento dei progetti in attuazione da parte delle società.

Oltre il 50 per cento dei 9.685 progetti totali è stato attivato tra il 2018 e il 2021 (4.925 CUP/CLP), indice di una ripresa delle iniziative di investimento rispetto al passato e, di questi, circa il 5 per cento è stato concluso. La percentuale molto bassa non stupisce, considerato che gli anni di attivazione sono recenti e definiscono un arco temporale nella maggior parte dei casi non compatibile con il completamento di opere infrastrutturali. La percentuale di progetti conclusi è, infatti, crescente per le annualità più risalenti, pur rimanendo, tuttavia, ben al di sotto del 50 per cento anche con riferimento agli investimenti attivati dieci anni orsono.

Già a partire dal 2021 si evidenzia, peraltro, una nuova flessione, che si accentua ulteriormente nel 2022 e che potrebbe in parte essere riconducibile all'avvio delle iniziative legate alla programmazione del PNRR (CUP/CLP attualmente non rilevati in questa base informativa). È presumibile, infatti, un effetto sostitutivo di queste ultime (piuttosto che aggiuntivo), tale da frenare la progettualità di nuovi investimenti a valere sulle linee di finanziamento nazionali.

GRAFICO 4

PROGETTI ATTIVATI DAL 2013 AL 2022 – ATTIVI AL 25/05/2023 E CHIUSI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap- MOP

Gli interventi tuttora in corso sono dunque 8.523 e sviluppano un volume di finanziamenti pari a 59,5 miliardi. I pagamenti cumulati, poco più di 5,6 miliardi, sono riferibili ad un finanziamento complessivo di 28,2 miliardi e ne deriva, dunque, un utilizzo delle risorse previste

¹¹⁸ Il CUP/CLP è il codice univoco di identificazione del singolo progetto.

¹¹⁹ Sono stati considerati come conclusi i progetti con grado di realizzazione della spesa superiore a 0,99.

appena superiore al 20 per cento. Sulla restante quota di progetti (3.048) non sono stati rilevati pagamenti e, al netto di eventuali mancati aggiornamenti della banca dati, possono considerarsi come progetti del tutto non avviati. Con maggior grado di certezza tale classificazione può essere attribuita a quelli più recenti, attivati nell'ultimo triennio: sono 1.969 progetti (pari al 65 per cento) per un finanziamento complessivo di 17,5 miliardi.

Guardando alla tipologia di soggetto attuatore, oltre il 90 per cento delle risorse e dei pagamenti riguarda i 7.125 progetti delle società partecipate (rispettivamente 56,2 miliardi e 5,3 miliardi). Alla sola Amministrazione centrale (Ministeri e PCM) competono 1.349 progetti per un finanziamento totale di 3 miliardi e pagamenti per 324 milioni (11,3 per cento). Il ministero con il maggior numero di progetti attivi è il Ministero della cultura (1.209 CUP/CLP per un valore complessivo di 1,7 miliardi, più del 50 per cento del totale). Trattasi di progetti di importo medio inferiore a 1,5 milioni, legati prevalentemente a restauro e riqualificazione di beni, interventi su musei, archivi e biblioteche e aree archeologiche. Seguono per numerosità i progetti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (55 CUP/CLP per 454 milioni di finanziamento e 18,4 di pagamento cumulato) che presentano un finanziamento medio di circa 8 milioni e riguardano principalmente interventi di manutenzione straordinaria su edifici da adibire a caserma dell'Arma dei Carabinieri e costruzione di nuovi padiglioni di istituti penitenziari (questi ultimi con importi unitari superiori ai 100 milioni). Interventi economicamente più impegnativi, dato il valore crescente di finanziamento medio, ma molto meno numerosi, sono intestati al Ministero della difesa (incide sul dato medio il rilevante progetto di adeguamento e ammodernamento della stazione navale di Taranto), al Ministero dell'economia e delle finanze (anche in questo caso l'intervento finanziariamente più rilevante riguarda la realizzazione di un polo operativo e alloggiativo per la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri) e alla PCM (qui i progetti di valore più elevato sono relativi alla difesa del suolo, alle infrastrutture idriche e ambientali).

TAVOLA 81

PROGETTI DEI MINISTERI ATTIVATI DAL 2013 AL 2022 ANCORA IN CORSO

(in migliaia)

	N. CUP/CLP	Finanziamento cumulato	Finanziamento medio	Pagamento cumulato
<i>Imprese e made in Italy</i>	16	121.025	7.564	-
Cultura	1.209	1.693.710	1.401	243.237
Difesa	29	295.367	10.185	3.641
Giustizia	2	481	240	-
Agricoltura, sovranità alimentare e foreste	2	600	300	18
Infrastrutture e dei trasporti	55	454.268	8.259	18.440
Economia e delle finanze	3	29.065	9.688	104
Interno	9	50.710	5.634	31.368
Presidenza consiglio ministri	24	361.130	15.047	27.338
Totale complessivo	1.349	3.006.356	2.229	324.145

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap- MOP

Gli interventi in corso si concentrano quasi esclusivamente in due settori: infrastrutture di trasporto, in cui risultano classificati 7.074 CUP/CLP (l'83 per cento dei progetti e il 94,1 per cento in termini di finanziamento) e infrastrutture sociali, con 1.305 CUP/CLP (il 15,3 per cento dei progetti e il 4,2 per cento in termini finanziari). Sul fronte delle infrastrutture sociali il soggetto attuatore di riferimento è il Ministero della cultura che come già visto realizza numerosi interventi relativi alla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale.

TAVOLA 82

PROGETTI ATTIVATI DAL 2013 AL 2022 E TUTTORA IN CORSO PER SETTORE E SOGGETTO ATTUATORE

(in migliaia)

settore di intervento	Agenzia nazionale			Ministeri e PCM			Società partecipate			totale			
	CUP/CLP	finanziamento cumulato	pagamento cumulato	CUP/CLP	finanziamento cumulato	pagamento cumulato	CUP/CLP	finanziamento cumulato	pagamento cumulato	finanziamento cumulato	% su totale finanziamento	pagamento cumulato	% su totale pagamento
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	4	140.025	6.376	23	342.893	25.084	14	58.437	-	541.355	0,9	31.460	0,6
Infrastrutture del settore energetico		-	-	2	4.322	1.437		-	-	4.322	0,0	1.437	0,0
Infrastrutture di trasporto	8	4.030	2.077	15	95.996	3.143	7051	55.869.252	5.300.861	55.969.278	94,1	5.306.081	93,7
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive		-	-	1	2.080	1.812		-	-	2.080	0,0	1.812	0,0
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	1	748	15	13	51.919	7.475	48	268.383	19.737	321.049	0,5	27.228	0,5
Infrastrutture sociali	27	97.406	11.093	1266	2.373.032	280.326	12	18.520	-	2.488.958	4,2	291.418	5,1
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro		-	-	1	129	8		-	-	129	0,0	8	0,0
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	5	617	294	4	6.290	2		-	-	6.907	0,0	296	0,0
Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione	4	410	45	16	125.892	4.006		-	-	126.301	0,2	4.051	0,1
Servizi per la p.a. e per la collettività		-	-	8	3.804	851		-	-	3.804	0,0	851	0,0
Totale complessivo	49	243.236	19.900	1349	3.006.356	324.145	7125	56.214.591	5.320.599	59.464.183	100,0	5.664.643	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap- MOP

Per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto, gli investimenti sono affidati in via quasi esclusiva ad ANAS e RFI.

I progetti tuttora in corso che fanno capo ad ANAS risultano complessivamente 6.670¹²⁰, per un finanziamento totale di 42,3 miliardi, mentre RFI è titolare di 419 progetti, che prevedono un finanziamento di 13,7 miliardi. I pagamenti complessivi per le due società, pari a 5,3 miliardi (3,2 miliardi per ANAS e 2,1 miliardi per RFI) sono riferibili a 4.677 progetti che quantificano un ammontare complessivo di finanziamento di 26,5 miliardi. Il grado di avanzamento finanziario degli investimenti, pertanto, è appena superiore al 20 per cento. Risulta ancora più contenuto relativamente ai progetti di ANAS (14,9 per cento), caratterizzati da livelli bassi di realizzazione anche con riferimento ai periodi di attivazione più risalenti; appare migliore, invece, per RFI che presenta un pagamento cumulato pari al 42,4 per cento delle risorse disponibili. Questi ultimi investimenti mostrano, altresì, una più chiara correlazione tra il periodo di attivazione dei progetti e il livello di impiego delle risorse disponibili.

¹²⁰ Appartengono quasi esclusivamente al settore infrastrutture di trasporto, fatta eccezione per 48 progetti (con 268,4 milioni di finanziamento e 19,7 milioni di pagamenti cumulati) riferiti al settore infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche e altri 8 progetti (11,8 milioni di finanziamento) classificati come infrastrutture sociali (relativi ad interventi di ripristino, a seguito degli eventi sismici del 2016, della viabilità in prossimità di edifici scolastici e di culto).

TAVOLA 83

INVESTIMENTI DI ANAS E RFI PER PERIODO DI ATTIVAZIONE - PROGETTI IN CORSO

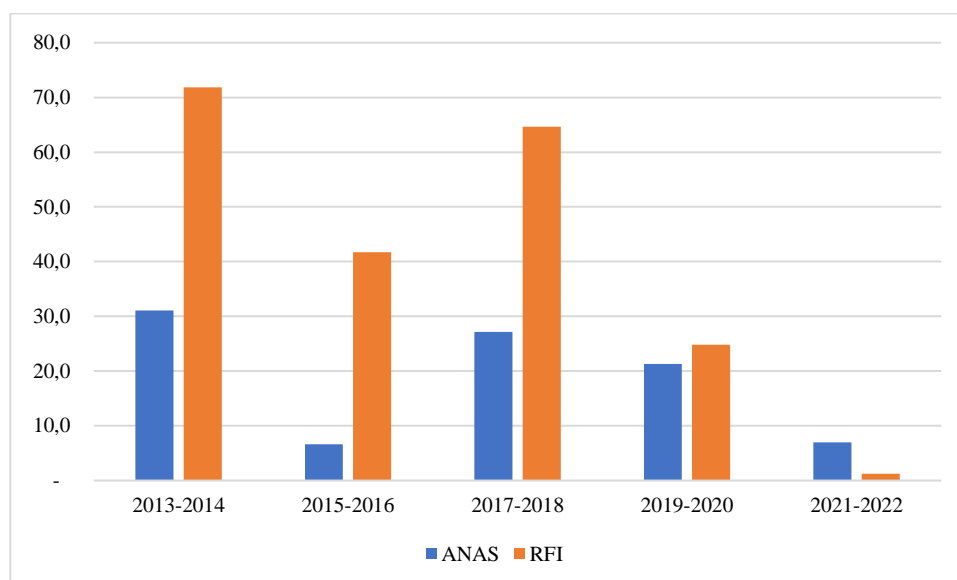
(in milioni)

soggetto attuatore	CUP/CLP	finanziamento cumulato	di cui con pagamenti			
			CUP/CLP	finanziamento cumulato	pagamento cumulato	grado di avanzamento finanziario
ANAS	6.670	42.292	4.398	21.568	3.218	14,9
2013-2014	873	2.296	861	2.004	623	31,1
2015-2016	1.160	17.604	982	9.382	620	6,6
2017-2018	1.480	5.875	1.176	3.359	911	27,1
2019-2020	2.147	8.362	1.113	4.091	873	21,3
2021-2022	1.010	8.155	266	2.733	191	7,0
Rete Ferroviaria Italiana e Gruppo	419	13.755	279	4.954	2.101	42,4
2013-2014	64	645	64	645	463	71,8
2015-2016	33	1.575	33	1.575	657	41,7
2017-2018	116	1.575	113	1.075	695	64,6
2019-2020	72	1.328	58	1.127	279	24,8
2021-2022	134	8.632	11	532	7	1,3
Totale complessivo	7.089	56.047	4.677	26.522	5.319	20,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap- MOP

GRAFICO 5

GRADO DI REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI DI ANAS E RFI PER PERIODO DI ATTIVAZIONE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap- MOP

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

1. Premessa metodologica; *1.2. Considerazioni di sintesi.*

2. Conto generale del patrimonio dello Stato; *2.1. Le risultanze complessive;*

3. Attività e passività finanziarie; *3.1. Attività e passività finanziarie a breve termine;* *3.2. La gestione di tesoreria;* *3.2.1. I crediti di tesoreria;* *3.2.1.1. Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria;* *3.2.1.2. Le operazioni di tesoreria;* *3.2.1.3. Pagamenti da regolare;* *3.2.1.4. Altri crediti;* *3.2.2. I debiti di tesoreria;* *3.2.2.1. Debito fluttuante;* *3.2.2.2. Conti correnti;* *3.2.2.2.1. Conti correnti intestati a Cassa Depositi e Prestiti;* *3.2.2.3. Altre gestioni;* *3.3. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine;* *3.3.1. Attività finanziarie di medio lungo termine;* *3.3.1.1. Azioni quotate e non quotate;* *3.3.1.2. Altre partecipazioni;* *3.3.1.3. Anticipazioni attive;* *3.3.1.4. Altri conti attivi;* *3.3.2. Passività finanziarie di medio lungo termine;* *3.3.2.1. La gestione del debito statale. I debiti redimibili;* *3.3.2.2. Oneri del debito;* *3.3.2.3. Strumenti finanziari derivati;* *3.3.2.4. Operazioni di riduzione del debito e Fondo ammortamento titoli di Stato;* *3.3.2.4.1. Concambio e riacquisto;* *3.3.2.4.2. Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (FATS);* *3.3.2.5. Debiti diversi. In particolare, i residui passivi perenti;* *3.3.2.5.1. Residui passivi perenti;* *3.3.2.6. Anticipazioni passive;* *3.4. La gestione di Tesoreria e l'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria;* *3.4.1 Le attività di riscontro sulla regolarità della spesa.*

4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte: *4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato;* *4.2. I beni del Demanio marittimo;* *4.3. Valorizzazione e dismissione dei beni immobili;* *4.3.1. Vendita di beni immobili;* *4.3.2. Altre iniziative del Ministero dell'economie e delle finanze finalizzate alla valorizzazione e alla dismissione degli immobili;* *4.3.3. Invimit SGR S.p.A.;* *4.3.4. Ministero della difesa;* *4.3.5. Valorizzazione del patrimonio immobiliare gestito dall'Agenzia del demanio;* *4.4. Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato:* *4.4.1. Locazioni passive e copertura dei fabbisogni allocativi delle Amministrazioni, attraverso immobili in uso governativo, locazioni, permuta e acquisti. Piano di rilascio immobili FIP e FP1;* *4.4.2. Interventi manutentivi;* *4.4.3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici pubblici e delle scuole;* *4.4.4. Digitalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato;* *4.5. Introiti da locazioni e concessioni*

Allegati

1. Premessa metodologica

Il Conto generale del patrimonio dello Stato al 31 dicembre 2022 è stato trasmesso alla Corte dei conti, in forma dematerializzata, contestualmente al Conto del bilancio, in data 26 maggio 2023¹.

Gli elementi del “Conto” sono definiti dall’art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009, nonché dall’art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997 e dal decreto interministeriale applicativo 18 aprile 2002.

Il Conto del patrimonio è distinto in due *Sezioni*, precedute da una *Nota preliminare*:

- la Sezione I presenta le risultanze dei componenti attivi e passivi del patrimonio dello Stato, raccordandoli alla classificazione del Sistema europeo dei conti (SEC)². Il documento è ripartito in quattro macroaggregati, (attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte, attività non finanziarie non prodotte e passività finanziarie) suddivisi in ulteriori quattro livelli di dettaglio, come previsto dal ridetto decreto ministeriale, che ha stabilito anche i criteri di valutazione;
- la Sezione II riassume i movimenti patrimoniali derivanti da accertamenti e impegni di bilancio, raccordandoli con le risultanze del citato conto.

Seguono tre prospetti, recanti gli elementi del patrimonio distinti in base ai ministeri che li hanno in gestione, nonché quattro appendici (le prime due recanti le consistenze e le variazioni dei beni mobili e immobili; le altre la situazione dei residui passivi perenti e le schede informative sulla gestione delle società partecipate dallo Stato).

Il Conto del patrimonio è poi corredato, ai sensi dell’art. 36, comma 4, della legge n. 196 del 2009, del “Conto del dare e dell’avere” della Banca d’Italia, che svolge il servizio di tesoriere dello Stato (oltre che di cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito), con allegati i prospetti recanti il *Movimento generale di cassa e Situazione del tesoro*, la *Situazione dei crediti e debiti di tesoreria*³.

Fra i “conti speciali” prodotti unitamente al Conto del patrimonio vi sono, altresì, il *Movimento dei buoni ordinari del Tesoro*, il *Movimento degli ordini di pagamento per trasferimento fondi*, nonché l’elenco analitico dei conti accesi presso la Banca d’Italia (esposti fra i “debiti di tesoreria”) da parte di soggetti pubblici o privati abilitati da disposizioni normative (*Conti di soggetti esterni alla PA*, *Contabilità speciali*, *Contabilità speciali di Tesoreria unica*, *Conti correnti di enti della PA*).

1.2. Considerazioni di sintesi

Il “Conto del patrimonio” costituisce la componente del Rendiconto generale dello Stato che 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.

Per quanto attiene alla verifica delle attività e passività finanziarie, si conferma il *trend* di progressiva riduzione del peggioramento patrimoniale con quasi 162 miliardi nel 2022, rispetto ai circa 217 miliardi del 2021 e ai 299 miliardi del 2020; nel 2022 il peggioramento risulta

¹ A partire dall’esercizio finanziario 2013 (Circolare RGS n. 8/2014), il formato digitale costituisce la modalità esclusiva di predisposizione e trasmissione del Rendiconto, in attuazione del Codice dell’amministrazione digitale (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 82 del 2005), attraverso l’applicativo Ren.De. L’ambiente di raccolta, elaborazione e consultazione dei dati patrimoniali è il SIPATR (*Sistema del conto del Patrimonio*), applicativo integrato con il sistema IBIS (Inventario dei Beni Immobili dello Stato).

² Va precisato che il Conto del patrimonio non è stato ancora adeguato alle regole SEC 2010 (regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, n. 549), per cui si continuano ad applicare le disposizioni SEC 95 (Regolamento del Consiglio dell’Unione europea del 25 giugno 1996, n. 2223).

³ Prospetti denominati, nel Conto riassuntivo del Tesoro, *Gestione tesoreria - Partite Debitorie e Gestione tesoreria - Partite Creditorie*.

comunque notevolmente superiore se confrontato con gli esercizi immediatamente precedenti alla crisi economico-finanziaria conseguente alla pandemia da Covid-19 (13 miliardi nel 2019; 27 miliardi nel 2018). Il peggioramento è da attribuire a un incremento delle passività finanziarie (quasi 202 miliardi), ancorché a fronte di attività in aumento (per circa 40 miliardi). Lo *stock* delle prime è passato, infatti, da 3.434 a 3.636 miliardi, aumentando ulteriormente il divario rispetto alle attività (nonostante queste ultime siano passate da 1.001 a 1.041 miliardi).

Pertanto, la differenza finale tra passività e attività (2.595 miliardi) produce un ulteriore picco nello squilibrio patrimoniale (*“eccedenza di passività”*), che supera ancora il livello massimo toccato nel 2020 (2.215 miliardi).

Anche nel 2022, le passività finanziarie sono cresciute soprattutto a causa di un aumento dei debiti sia a breve che a medio-lungo termine. Nei primi registrano, infatti, un incremento sia i debiti di tesoreria (per 119,51 miliardi) che i residui passivi (che crescono di 5,23 miliardi interrompendo il *trend* in riduzione degli ultimi anni). Tra i secondi aumentano i debiti redimibili (per 55,01 miliardi) e i debiti diversi (per 973 milioni). Sono, inoltre da aggiungere alle passività, le anticipazioni passive, che hanno registrato a loro volta un incremento di 21,16 miliardi.

Le variazioni principali che hanno determinato l'incremento per circa 40 miliardi nelle Attività, rispetto allo *stock* di fine 2021, sono individuabili, principalmente, nelle *“attività finanziarie”*, in aumento di 31,34 miliardi, e nelle *“attività non finanziarie prodotte”* (in crescita di circa 9 miliardi). L'aumento di queste ultime (da 330,05 a 339,15 miliardi) è dovuto, da un lato, agli *“oggetti di valore”* (in aumento per 9,43 miliardi; voce per lo più costituita da oggetti d'arte pari a 202,14 miliardi), mentre diminuiscono: di 290 milioni il capitale fisso (voce che comprende i beni materiali e infrastrutturali) e di 40 milioni le scorte.

Le *attività non finanziarie non prodotte*, aggregato in cui rientrano terreni, giacimenti e risorse biologiche non coltivate, aumentano leggermente (da 4,48 a 4,32 miliardi).

Per le *“Azioni ed altre partecipazioni”*, anche nel 2022 si registra un aumento di 9,58 miliardi (si passa da una consistenza complessiva di 280,4 miliardi nel 2021 a 289,98 miliardi nel 2022), che ha fonte, in massima parte, nell'incremento di valore delle società partecipate quotate (per 7,8 miliardi; da 13,07 a 20,87), mentre le *“azioni non quotate”* crescono di 662 milioni. Nello specifico, all'interno delle *“azioni quotate”* registrano un aumento sia le società finanziarie bancarie (per 1,79 miliardi, da attribuire quasi esclusivamente alla partecipazione del MEF nella Banca Monte dei Paschi di Siena che passa da 3,047 a 4,83 miliardi, grazie ad un aumento di capitale e a variazioni nella gestione aziendale), sia le società non finanziarie, che accrescono il loro valore di 1,2 miliardi. A differenza di quanto avvenuto nel 2021 vengono inoltre valorizzate le società finanziarie non bancarie per un importo pari a 4,79 miliardi.

Il valore delle *“Altre partecipazioni”* che costituisce la sottovoce di importo più elevato aumenta a sua volta di circa 1,08 miliardi (da 196,28 a 197,36 miliardi), da attribuire quasi esclusivamente alla partecipazione ad *“Organismi internazionali”* (da 195,5 a 196,3 miliardi), mentre la posta aumenta di poco per i *fondi di dotazione* (da 336,79 a 337,12 milioni), che esprimono il valore dei conferimenti in denaro effettuati dal MEF nell'Agenzia del Demanio (329,38 milioni) e dal MIT (già MIMS) nell'Ente autonomo porto di Trieste (7,7 milioni come lo scorso anno).

Le partecipazioni azionarie in società controllate, quotate e non quotate, risultano avere, a fine 2022, una consistenza pari a 87,7 miliardi, in aumento di circa 6,68 miliardi rispetto all'anno prima.

In generale, su 46 società partecipate direttamente dallo Stato, 38 hanno registrato nel 2022 un risultato di esercizio positivo, che, ove non distribuito all'azionista socio, ha prodotto un incremento del valore del Conto del patrimonio 2022. Sono invece 8 le società che hanno chiuso l'esercizio in perdita.

La gestione di tesoreria ha confermato la cospicua presenza di sospesi (ovvero di anticipi di somme per conto dello Stato) non ripianati (mediante copertura di competenza sul bilancio), in crescita, rispetto al 2021, da 37,58 a 52,73 miliardi, dovuta, alla crescita sia dei pagamenti urgenti (che da 908 milioni passano a 1,3 miliardi) sia delle partite varie, che crescono da 36,7 a 51,44

miliardi (+14,74 miliardi) principalmente per gli altri pagamenti da regolare che crescono da 459 milioni a 11,7 miliardi (+11,2 miliardi).

Diminuiscono gli esborsi effettuati dalla Tesoreria che devono essere rimborsate dalle amministrazioni dotate di autonomia di bilancio da 5,07 a 2,99 miliardi; diminuisce anche l'importo delle sovvenzioni erogate dalla Tesoreria alle Poste per la corresponsione delle pensioni da parte dell'INPS (da 33,63 nel 2021 a 29,33 miliardi).

Anche nel 2022 lo Stato ha dovuto far ricorso ad operazioni di impiego a breve termine (c.d. OPTES) delle eccedenze di fondi di tesoreria giacenti sul Conto disponibilità del Tesoro (rispetto ai parametri stabiliti dalla BCE). Queste ultime sono aumentate nel volume passando da 9 a 12,6 miliardi. Permane la problematica dell'unico conto di tesoreria fruttifero (intestato a Cassa Depositi e Prestiti), che, in ragione della cospicua mole di giacenze depositate, ha prodotto un costo, per lo Stato, anche nel 2022, pari a poco più di 3 miliardi.

Complessivamente, in base ai dati del Conto del patrimonio e della Tesoreria, lo Stato risulta aver sostenuto oneri per interessi passivi (su titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi, anticipazioni passive e giacenza conti di deposito) oltre alle spese accessorie, per 61,83 miliardi in riduzione rispetto al passato (erano 64,36 miliardi nel 2021).

La consistenza del debito pubblico è cresciuta dai 2.237 del 2021 ai 2.306 miliardi del 2022 (+70,16 miliardi), sia nella sua componente di debito a medio lungo termine (+55 miliardi), sia di debito fluttuante (+15,15 miliardi), cresciuto nella sua componente di operazioni pronto contro termine (+17,5 miliardi), mentre si è contratta la componente di Buoni Ordinari del Tesoro (-2,3 miliardi).

Nonostante il sensibile incremento della mole di debito redimibile, gli interessi passivi impegnati in relazione a tali titoli (che costituiscono la voce quantitativamente prevalente) passano da 58,8 a 56,2 miliardi: in particolare, si rileva una contrazione degli oneri sui buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF (da 5,13 a 4,22 miliardi) e una lieve riduzione degli interessi sui BTP, nominali di gran lunga la componente principale del debito pubblico a medio lungo termine.

Il costo medio del debito all'emissione risulta essere stato, nel 2022, pari al 1,71 per cento, in aumento rispetto allo 0,1 per cento del 2021, sia per il rialzo dei tassi di interesse sia per la crescita dell'inflazione riflessa negli interessi corrisposti sui titoli indicizzati (BTP€i e BTP Italia).

Il costo medio, calcolato come rapporto tra gli interessi pagati e lo *stock* di debito è sceso al 2,5 per cento (era 2,7 per cento nel 2021). Si rileva come la vita media del debito, risultata pari a 7,04 si sia lievemente accorciata rispetto ai 7,11 di fine 2021, denotando un peggioramento per il rischio di rifinanziamento del debito pubblico.

Anche nel corso del 2022 sono state effettuate sia operazioni di riacquisto e concambio (riducendo il debito nominale per circa 12,9 miliardi) che estinzioni mediante l'utilizzo del fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (con riduzione del debito per 4,4 miliardi).

Il nozionale totale del portafoglio degli strumenti di finanza derivata, nel 2022, dopo l'aumento registrato nell'ultimo esercizio, è diminuito raggiungendo l'importo di 95,7 miliardi (rispetto al valore di 103,8 nel 2021). Inoltre, il valore di mercato (*mark to market*), pur continuando ad essere negativo, registra un miglioramento, contraendosi di 26,3 miliardi rispetto allo scorso anno (dovuto al considerevole movimento al rialzo dei tassi swap in euro registrato nel corso dell'anno). Complessivamente, circa il 4,18 per cento del totale dei titoli di Stato in circolazione è "protetto" da uno strumento derivato, percentuale in diminuzione negli anni (nel 2019 la percentuale si attestava al 4,91 per cento).

Lo *stock* dei residui passivi perenti a fine esercizio ammonta complessivamente a 36,36 miliardi, confermando una progressiva diminuzione (fra il 2018 ed il 2022 si riduce di 14 miliardi): la parte corrente, pari a 13,6 miliardi, registra un lieve aumento (+3,7 per cento), mentre quella capitale, pari a 22,7 miliardi, mostra una flessione del 2,3 per cento.

In merito alle attività non finanziarie prodotte e non prodotte, sulla base dei dati aggiornati riferiti al 2022, rientrano nell'operatività dell'Agenzia del demanio, tra fabbricati e terreni, 44.073 beni, di cui 18.392 assegnati in uso governativo, 7.184 del demanio storico-artistico, 2.207 del patrimonio non disponibile, 14.895 del patrimonio disponibile e 634 miniere con le relative

pertinenze. Il numero dei beni complessivamente risulta anche lo scorso anno in leggero aumento rispetto al 2021, quando erano stati censiti 43.538 beni. Il loro valore complessivo, che supera di poco i 63 miliardi, risulta incrementato di circa 250 milioni da attribuire, come nel 2021, quasi interamente ai beni del demanio storico artistico, che crescono di circa 139 milioni. Come è noto, non sono, peraltro, oggetto di valutazione economica i siti archeologici e i monumenti di rilevanza nazionale, fatto salvo quanto previsto dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 18 aprile 2002.

I beni del Demanio marittimo sono censiti separatamente. La gestione di tali beni e delle relative concessioni è affidata alle regioni e agli enti locali, mentre è rimasta nella sfera di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili) la vigilanza sulle concessioni, esercitata attraverso il sistema informativo “*SID il Portale del Mare*”. I beni immobili censiti nel Sistema nel 2022 sono 92.002, di cui 36.499 fabbricati. Il Sistema è oggi in esercizio nella nuova versione denominata SID3, nella quale vengono rappresentate come demaniali marittime le sole particelle la cui intestazione al Catasto terreni corrisponde esattamente a ciò che viene formalmente definito come “*Demanio Pubblico dello Stato – Ramo Marina Mercantile*”, con esclusione, in particolare, dei casi in cui non sono state ancora sciolte dalle Agenzie fiscali le relative “Riserve”, che potrebbero, in passato, aver generato dei “falsi positivi”. Anche per quanto riguarda il versamento dei canoni sono state introdotte delle implementazioni, per sopperire alla frequente inerzia degli enti gestori, prevedendo l'aggiornamento automatico delle concessioni scadute. Sussiste, tuttavia, un disallineamento tra le banche dati delle varie amministrazioni interessate, che produce risultati difformi in particolare sull'entità delle riscossioni. Si ribadisce, pertanto la necessità di rendere univoci e consolidare rapidamente i dati, considerato che la tematica delle concessioni è stata inclusa tra le riforme abilitanti del PNRR.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza del 2021 ha dettato disposizioni per consentire l'espletamento delle gare relative alle concessioni turistico-ricreative del demanio marittimo entro il 31 dicembre 2023, tenuto anche conto delle sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021, rese dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, il cui contenuto è stato ribadito dalla più recente sentenza della 6^a Sezione del Consiglio di Stato, in particolare con riferimento alla disapplicazione delle norme nazionali, anche di successiva emanazione, in contrasto l'Art. 49 TFUE e l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. L'ultimo decreto milleproroghe ha, tuttavia, previsto lo slittamento di un anno del termine sopra indicato, con differimento al 31 dicembre 2025 per le situazioni connotate da particolari difficoltà.

Relativamente all'ammontare delle vendite di immobili pubblici, in base a quanto riferito dall'amministrazione, negli anni 2020 e 2021, il loro valore è stato, rispettivamente, di 918 e 895 milioni. Per l'anno 2022 e il successivo triennio 2023-2025, le previsioni pubblicate nella NaDEF 2022 ammontano a quasi 1,6 miliardi per il 2022, 865 milioni per il 2023 e 809 milioni sia per il 2024 che per il 2025. Per quanto riguarda l'amministrazione centrale dello Stato l'Agenzia del demanio ha comunicato di aver realizzato vendite nel 2022 per circa 16,9 milioni (contro i 33 stimati dalla NaDEF), importi estremamente ridotti rispetto alle previsioni che pongono il problema di una programmazione delle dismissioni più realistica.

In merito all'alienazione degli alloggi di servizio del Ministero della difesa non più utili ai fini istituzionali la Direzione dei lavori e del demanio, Ufficio Generale Dismissioni Immobili, ha confermato che si sta provvedendo all'alienazione di 2.791 alloggi: sinora sono state vendute 1.299 unità abitative. Ne residuano 1.492, di cui 386 occupate e 1.106 libere. Dall'avvio dell'attività di alienazione, sono stati realizzati introiti per un importo di circa 190,6 milioni.

Il dispiegarsi dell'emergenza sanitaria e, in successione, la situazione internazionale innescata dalla crisi Ucraina rischia di rallentare le procedure di vendita generando una criticità di cui la Corte ritiene di dover sollecitare il superamento.

Per quanto riguarda Invimit SGR S.p.A. le attività di cessione diretta hanno fatto registrare plusvalori superiori al 34 per cento rispetto al valore di apporto degli immobili, per un controvalore di circa 122 milioni. Con specifico riferimento alle vendite dirette effettuate nel 2021, si rileva un valore atteso di 28 milioni e un controvalore complessivo, nel periodo 2019-

2022, di circa 100 milioni. Per l'attività di cessione indiretta restano confermate le informazioni fornite già lo scorso anno in merito alla chiusura del Fondo Dante, che ha consentito di distribuire circa 250 milioni ai partecipanti. I dati di gestione, sempre relativi al periodo 2019-2022, confermano a loro volta un *Asset Under Management* (AUM), al 31.12.2022, di circa 1,7 miliardi, con circa 340 immobili, prevalentemente localizzati nel centro-nord Italia. Il lieve aumento dell'AUM registrato nel corso dell'esercizio 2022 è da attribuire prevalentemente al perfezionamento dell'operazione di apporto al Comparto Invitalia di un portafoglio immobiliare dal controvalore di circa 90 milioni.

La situazione rappresentata per il 2021 dall'Agenzia del demanio in merito all'attuazione dei Piani di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato scaglionava gli obiettivi su un orizzonte temporale che si estendeva fino al 2030 che ora è stato anticipato al 2028. Il Piano ha consentito di conseguire nel 2022 un ulteriore risparmio annuo di circa 11,7 milioni, poco più che nel 2021. L'Agenzia prevede ora di poter raggiungere al termine del 2028, un risparmio complessivo di circa 112 milioni (7 milioni in più rispetto alle precedenti previsioni) per la quota "aggredibile" (pari al 46 per cento del valore dei canoni su base 2014) e di poter ancora conseguire oltre 87 milioni di risparmi tra il 2023 e il 2028.

Nell'ambito dell'attività di razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi, vengono in rilievo anche nel 2022 importanti operazioni di ottimizzazione della collocazione degli uffici pubblici sul modello del cosiddetto *Federal Building*, con particolare attenzione, oltre che alla concentrazione e all'efficienza dei servizi nell'ambito dei cosiddetti Poli amministrativi (che mirano a collocare in un unico immobile o in sedi limitrofe uffici di una stessa amministrazione oppure di amministrazioni diverse), alla prevenzione del rischio sismico, all'efficientamento energetico e alla riqualificazione ambientale. L'Agenzia sta gestendo complessivamente 54 operazioni, di cui 7 già concluse.

Nel corso dell'anno in esame ha assunto uno spiccato rilievo l'attuazione del piano di rilascio e rinegoziazione degli immobili FIP e FP1, che ha fatto registrare significativi progressi, anche grazie all'emanazione del decreto ministeriale MEF del 3 ottobre 2022 (attuativo del d.l. n. 104/2020), che ha consentito di superare la situazione di stallo che si era prodotta dopo che, per i contratti FIP in scadenza al 28 dicembre 2022 la società *Investire SGR*, proprietaria (da sola) di 109 immobili, si era avvalsa della facoltà di disdetta in blocco. Dopo l'emanazione del citato provvedimento, l'Agenzia ha comunicato alla *Investire SGR* la volontà di avviare il rinnovo dei contratti di locazione per 49 immobili, di procedere al riacquisto per altri 34 e di riconsegnare i restanti 26. Per i rimanenti 165 immobili FIP e FP1 con contratti in scadenza a fine 2022, di proprietà di altre parti contrattuali (cosiddette Terze locatrici), l'Agenzia ha disdetto i contratti per 13 immobili che verranno quindi riconsegnati, ha avviato le procedure per il rinnovo di altri 54 contratti per i quali la disdetta era stata formalizzata dai proprietari e, per i 77 contratti che nel frattempo si sono rinnovati automaticamente, ha avviato interlocuzioni con le amministrazioni locatarie per verificare la possibilità di recedere con preavviso di 6 mesi. Infine, l'Agenzia ha avviato contatti con le amministrazioni utilizzatrici e con le diverse proprietà, che nel frattempo hanno comunicato la disdetta per i 27 beni FP1 con contratti in scadenza al 29 dicembre 2023.

In merito alla realizzazione degli interventi manutentivi realizzati dall'Agenzia occorre premettere che nel corso del 2022 è intervenuta un'importante modifica del quadro normativo di riferimento (introdotta con l'art. 9 del d.l. n. 68/2022, comma 7 lett. a) e b), convertito dalla legge n. 108/2022) che ha previsto, in particolare, che l'esecuzione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di importo lavori inferiore a 100.000 euro sia curata direttamente dalle amministrazioni utilizzatrici in qualità di stazioni appaltanti, con la possibilità di introdurre forme di coordinamento e razionalizzazione tra gli interventi del Sistema accentrato delle manutenzioni e altri interventi complementari al fine di favorire una gestione unitaria dei lavori e di ottenere economie di scala e contenimento di costi e risorse impiegate. L'Agenzia ha, inoltre, adottato il Piano Generale 2022, che consta di 163 interventi complessivi per un valore di 88,1 milioni, di cui 70 di manutenzione ordinaria per 20 milioni e 93 di manutenzione straordinaria per 68,1 milioni. Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre è stata affidata la realizzazione di 147 interventi per un valore di circa 27 milioni, mentre gli importi liquidati si collocano attorno ai 37,5 milioni. I

risultati sono sostanzialmente in linea con quelli dell'esercizio precedente e non riflettono ancora gli effetti che potranno derivare dalle recenti modifiche normative.

Con riferimento all'efficienza energetica e alla riqualificazione degli edifici pubblici e delle scuole, da inizio 2019 al 31/12/2022, sono state tra l'altro bandite dall'Agenzia 115 procedure di appalto (40 in più rispetto all'anno prima) aventi ad oggetto lavori di adeguamento/miglioramento sismico. Complessivamente le indagini di vulnerabilità sismica, diagnosi energetica, rilievi BIM (*Building Information Modeling*) e PFTE (Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica) hanno interessato oltre 2.740 fabbricati (540 in più rispetto al 2021) ricompresi nelle aree più critiche sotto il profilo del rischio sismico. Per tali attività sono stati impegnati circa 213 milioni (43 in più), a fronte dei quali sono stati contrattualizzati, sempre al 31/12/2022, circa 110 milioni (quasi 16 in più). Si rammenta che, sotto il profilo dell'efficientamento energetico le attività in parola sono incluse nel PNRR e concorrono all'obiettivo comunitario di riduzione dei consumi al 2030.

Vanno, altresì, ricordate le numerose iniziative che l'Agenzia ha assunto in merito alla digitalizzazione del patrimonio immobiliare. Il 2022 ha visto la nascita della Direzione per la Trasformazione Digitale, chiamata a condurre la trasformazione dell'Istituto verso un più efficace ed efficiente governo del patrimonio immobiliare dello Stato. In tale contesto è stato avviato, tra gli altri, il progetto dedicato alla creazione di una "*Piattaforma Integrata del Demanio*" con l'obiettivo di superare il tradizionale "*Fascicolo Immobiliare*" e di dare vita alla "*Carta di Identità Digitale dell'immobile*", che permetterà la condivisione di informazioni dinamiche tra i diversi soggetti interessati.

Nel corso del 2022 è stata anche resa pienamente operativa la Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici prevista dalla legge di bilancio 2019. L'Agenzia si è avvalsa della Struttura per accelerare la progettazione degli interventi che hanno interessato principalmente il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Commissario straordinario per la ricostruzione post-sisma 2016 e il Ministero della giustizia. La Struttura ha anche contribuito a porre in essere attività di sviluppo della progettualità per alcune grandi città come Milano, Roma e Napoli. Sono state, inoltre, sottoscritte 6 convenzioni per delle cooperazioni orizzontali con tre delle principali Università italiane al Nord, al Centro e al Sud d'Italia (il "*Politecnico di Milano*", l'Università "*La Sapienza di Roma*" e l'Università "*Federico II di Napoli*"), e il CMCC (*Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici*).

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 2022 il valore delle somme complessivamente e a vario titolo introitate risulta aver raggiunto circa 189 milioni contro i 182 dell'anno precedente.

Da ultimo, l'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria per l'esercizio finanziario 2022, 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. L'attività si è incentrata, quindi, su: ordini di pagamento, ordini di accreditamento, ruoli di spesa fissa, debito vitalizio, note di imputazione, nonché su pagamenti afferenti alle contabilità dei Fondi edifici di culto.

Nel corso del 2022, oltre alla prosecuzione delle procedure finalizzate alla reingegnerizzazione dei sistemi informativi progettati da Banca d'Italia (Res. Tes.) e Ragioneria Generale dello Stato (INIT-ERP), si sono intensificate le attività di analisi e revisione della normativa da parte di appositi tavoli di lavoro che hanno condotto alle rilevanti modifiche al regio decreto di contabilità generale dello Stato del 18 novembre 1923, n. 2440 dettate dal titolo II, capo I, del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2022, n. 122, in materia di disposizioni di pagamento da effettuarsi secondo lo standard ordinativo informatico direttamente a valere sugli stanziamenti di bilancio o mediante l'utilizzo di fondi disponibili in tesoreria.

Nell'ambito delle attività di regolarizzazione di partite vetuste, va segnalata la sistemazione della partita contabile relativa ad un pagamento errato, effettuato dalla Tesoreria di Bari e risalente al 2001 di cui si dà conto nel testo.

In relazione sono descritte in dettaglio le criticità rilevate, su alcuni capitoli stipendiali del Ministero del turismo e del Ministero dell'istruzione e del merito (già Ministero dell'istruzione), unitamente alle criticità, già rilevate negli esercizi precedenti, dei pagamenti in negativo sul piano gestionale 49 su capitoli stipendiali afferenti a diversi ministeri.

2. Conto generale del patrimonio dello Stato

2.1. Le risultanze complessive

TAVOLA 1

CONTO DEL PATRIMONIO 2021 - ATTIVITÀ E PASSIVITÀ

(dati in euro)

Attività			
	Al 31/12/2022	Al 31/12/2021	Aumento/diminuzione
Finanziarie	697.836.001.294	666.490.675.898	31.345.325.396
Non finanziarie prodotte	339.151.228.621	330.051.361.090	9.099.867.531
Non finanziarie non prodotte	4.317.967.017	4.483.006.203	-165.039.186
Totali	1.041.305.196.932	1.001.025.043.190	
Differenza complessiva			40.280.153.741

Passività			
	Al 31/12/2022	Al 31/12/2021	Aumento/diminuzione
Finanziarie	3.636.163.144.065	3.434.276.275.182	201.886.868.883
Totale			201.886.868.883

Eccedenza passiva			
Al 31/12/2021		2.433.251.231.992	
Al 31/12/2022	2.594.857.947.134		
Peggioramento patrimoniale			161.606.715.142

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Conto del patrimonio

L'esercizio 2022 si chiude con un sensibile peggioramento patrimoniale (pari a 161,61 miliardi), in riduzione rispetto al 2021 (217,94 miliardi), ma notevolmente superiore rispetto agli esercizi precedenti alla crisi economico-finanziaria conseguente alla pandemia da Covid-19 (nel 2020 299,39 miliardi; nel 2019, 13 miliardi; nel 2018, 27 miliardi).

L'esposto peggioramento è da attribuire all'incremento delle "passività", la cui unica voce afferisce a quelle "finanziarie" (da 3.434 a 3.636 miliardi, per una differenza di circa 201,89) mentre le "attività", nella loro classificazione in "finanziarie", "non finanziarie prodotte", "non finanziarie non prodotte", aumentano, complessivamente di 40,28 miliardi (da 1.001 a 1.041 miliardi).

L'incremento delle passività finanziarie (per 201,89 miliardi) deriva dall'aumento dei debiti sia a breve che a medio - lungo termine e delle anticipazioni passive; nel dettaglio i debiti a breve termine aumentano di 124,78 miliardi e i debiti a medio - lungo termine aumentano di 55,89 miliardi, per un incremento complessivo dei debiti pari a 180,72 miliardi, a cui si aggiunge l'incremento delle anticipazioni passive pari a 21,16 miliardi.

L'incremento delle attività è dovuto sia all'aumento delle attività finanziarie per 31,34 miliardi (da 666,49 a 697,84 miliardi) sia all'incremento delle attività non finanziarie prodotte per circa 9 miliardi (a 330,05 a 339,51 miliardi); in lieve diminuzione, invece, le attività non finanziarie non prodotte per 165 milioni (da 4,4 a 4,32 miliardi). All'interno delle attività

finanziarie l'aumento riguarda sia le attività a breve termine (per 24,48 miliardi), sia quelle a medio lungo termine (in aumento per 6,88 miliardi).

La differenza finale tra passività e attività produce un ulteriore aumento dello squilibrio patrimoniale (o, nei termini usati dal rendiconto, della *“eccedenza di passività”*), che tocca un nuovo livello massimo pari a 2.594 miliardi (dopo averlo già raggiunto, nel 2021 con 2.433 miliardi e nel 2020, con 2.215 miliardi), per un incremento percentuale del 6,62 per cento.

Dal punto di vista della provenienza, il peggioramento patrimoniale è imputabile sia alle *“operazioni patrimoniali che hanno avuto riflessi sul bilancio”* (palesanti un saldo negativo di 45,13 miliardi, in diminuzione rispetto al 2021 in cui si era attestato a 134,89 miliardi⁴) che alla *“diminuzione netta verificatasi negli elementi patrimoniali”* (per 31,37 miliardi⁵) che, infine, alla *“gestione del bilancio”*, che ha fatto registrare un disavanzo di 85,11 miliardi (in aumento rispetto ai 59,59 miliardi del 2021, anno in cui si registrava una diminuzione rispetto al 2020, quando era stato pari a 132,59 miliardi)⁶.

Come si può evincere dalla tavola che segue, colonna *“variazione percentuale annua eccedenza di passività”*, il tasso di crescita dello squilibrio patrimoniale, pur essendo tra i più alti degli ultimi dieci anni, diminuisce rispetto al 2021 ed al 2020.

TAVOLA 2

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

(in miliardi)

Anno	Attività finanziarie e non finanziarie	Variazione percentuale annua	Passività finanziarie	Variazione annuale passività (%)	Eccedenza passività	Variazione assoluta annua eccedenza di passività	Variazione percentuale annua eccedenza di passività
2013	999	+ 21,7	2.561	+ 9,3	1.562	28	+ 2,60
2014	969	- 3,05	2.660	+ 3,9	1.692	130	+ 8,30
2015	963	- 0,6	2.721	+ 2,2	1.758	66	+ 3,95
2016	987	+ 2,53	2.785	+ 2,35	1.798	40	+ 2,25
2017	947	- 4,15	2.823	+ 1,3	1.875	77	+ 4,30
2018	976	+2,98	2.879	+ 2	1.903	27	+ 1,46
2019	982	+0,61	2.898	+ 0,66	1.916	13	+ 0,68
2020	1.004	+2,24	3.219	+11,07	2.215	299	+15,6
2021	1.001	-0,3	3.434	+6,67	2.433	218	+9,84
2022	1.041	+4,0	3.636	5,88	2.594	161,6	6,62

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Nello specifico le variazioni che hanno determinato un aumento nelle attività, rispetto allo stock di fine 2021, sono individuabili, principalmente, nelle *“attività finanziarie”* (in aumento di 31,34 miliardi) e nelle *attività non finanziarie prodotte (circa 10 miliardi)*.

In particolare, nelle attività finanziarie registrano un aumento sia le attività finanziarie a breve termine con un incremento complessivo per 24,47 miliardi, sia quelle a medio-lungo termine per 6,88 miliardi, dovuto principalmente all'incremento registrato nelle *“azioni ed altre partecipazioni, escluse le quote dei fondi comuni di investimento”* (per 9,53 miliardi), e nelle quote dei fondi comuni di investimento (per 2,57 miliardi).

L'aumento delle *“attività non finanziarie prodotte”* (da 330,05 a 339,15 miliardi, per circa 9 miliardi) è dovuto, agli *“Oggetti di valore”* (in aumento per 9,43 miliardi), voce costituita, in prevalenza, dagli *“Oggetti d'arte”* (202,14 miliardi, totalmente imputati al Ministero della cultura), le cui principali componenti riguardano i *“Beni archivistici”* (175,03 miliardi), i *“Beni artistici”* (6,46 miliardi) ed i *“Beni librari”* (19 miliardi). In diminuzione, invece, *“capitale fisso”* (per 290 milioni) e le scorte (per 40 milioni).

⁴ Il peggioramento dipendenti dalle operazioni patrimoniali che hanno riflessi sul bilancio era stato pari a 138, 68 miliardi nel 2020 e a 40,12 miliardi nel 2019.

⁵ Valore in aumento rispetto ai 23,46 del 2021 e agli anni precedenti.

⁶ A fronte degli avanzi rilevati nel 2019, per 42,8 miliardi, e nel 2018, per 23,9 miliardi.

Le *attività non finanziarie non prodotte*, aggregato che comprende terreni, giacimenti e risorse biologiche non coltivate, variano leggermente (da 4,48 a 4,32 miliardi, per 165 milioni).

Le *passività finanziarie*, come accennato, registrano un notevole incremento (201,89 miliardi⁷), dovuto ad un aumento sia di quelle a breve che a medio-lungo termine.

Nelle prime registrano, infatti, un incremento sia i debiti di tesoreria (per 119,51 miliardi⁸) sia i residui passivi, che, a differenza dello scorso anno, aumentano di 5,23 miliardi; nei secondi aumentano sia i debiti redimibili (per 55, 01 miliardi) che i debiti diversi (per 973 milioni). Alle passività si aggiungono le anticipazioni passive che hanno registrato, nel 2022, un incremento di 21,16 miliardi.

3. Attività e passività finanziarie

Lo stock di attività finanziarie dello Stato al termine del 2022 è aumentato di 31,34 miliardi, passando da 666,49 a 697,84 miliardi (dopo essere diminuito nel 2021, le passività finanziarie sono aumentate di 201,89 miliardi, passando da 3.434,28 a 3.636,16 miliardi⁹).

Nel dettaglio, le attività finanziarie di breve termine presentano un aumento pari a 24,47 miliardi (da 326,99 a 351,46); le passività di breve termine, in modo analogo, hanno visto aumentare la loro consistenza di 124,74 miliardi (da 1.021,02 a 1.145,76).

Tali valori evidenziano, per le “*attività*”, un aumento rispetto al 2021, dei crediti di tesoreria (per 2,09 miliardi) come anche dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione (per 7,08 miliardi) e dei residui attivi per denaro da riscuotere (per 15,29 miliardi).

Le passività finanziarie di breve termine hanno visto, rispetto alle consistenze del 2021, un aumento dei residui passivi (per 5,23 miliardi) ed un aumento nei debiti di tesoreria (per 119,51 miliardi), di cui, in particolare, 15,15 miliardi per il debito fluttuante (che aumenta rispetto allo scorso anno), 87,25 per i conti correnti e 17,1 miliardi per altre *gestioni*.

Di conseguenza, la “*Situazione del Tesoro*” (fondo di cassa, più crediti di tesoreria meno debiti di tesoreria), esposta in apposito conto speciale allegato al rendiconto dello Stato, è peggiorata, nel 2022, rispetto al 2021, di 117,42 miliardi, in particolare in ragione di un incremento dei debiti di tesoreria (per 119, 51 miliardi).

Nei paragrafi successivi è meglio illustrato l’andamento delle attività e passività finanziarie, distinte nella loro componente a breve termine e a medio-lungo termine¹⁰.

3.1. Attività e passività finanziarie a breve termine

Le attività finanziarie a breve termine sono aumentate per 24,47 miliardi, passando dai 326,99 di fine 2021 a 351,46 miliardi a fine 2022.

Le passività a breve termine crescono per circa 124 miliardi (da 1.021,02 a 1.145,76).

Tali variazioni producono una “*eccedenza passiva*” di 794,3 miliardi (in aumento rispetto ai 694,01 di fine 2020, nonché, in particolare, rispetto ai valori registrati fino al 2019).

Nella seguente tavola sono poste a confronto attività e passività a breve termine nelle loro singole componenti.

⁷ In riduzione, comunque, rispetto all’aumento per 214,88 miliardi registrato nel 2021 e per 321,35 miliardi registrato nel 2020 (per inciso, l’incremento, nel 2019, era stato pari a “soli” 19 miliardi).

⁸ Nel 2021 l’aumento era stato di 87,77 miliardi.

⁹ Si tratta di un incremento che, sia pure di misura inferiore si inserisce nella tendenza registrata nel corso degli anni. Le passività finanziarie ammontavano, infatti, a 3.434 nel 2021, a 3.219 miliardi nel 2020, 2.898 nel 2019, a 2.879 nel 2018, a 2.823 nel 2017 ed a 2.785 nel 2016.

¹⁰ Per la gestione dei residui si rinvia alla trattazione effettuata, nel presente volume, sui capitoli “*Le entrate dello Stato*” (per i residui attivi) e “*Le spese dello Stato*” (per i residui passivi). I residui passivi perenti rientrano, invece, nella categoria dei debiti a medio-lungo termine, per la cui trattazione si fa rinvio al successivo apposito paragrafo del presente capitolo.

TAVOLA 3

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ FINANZIARIE A BREVE TERMINE

(in miliardi)

	IV livello	Consistenza al 31.12					
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Attività a breve termine	Biglietti, monete e depositi	0	0	0	0	0	0
	Crediti di tesoreria	109,4	116,6	106,1	119,1	114	116,1
	Residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione	44,8	39,3	46,3	46,1	48,1	55,26
	Residui attivi per denaro da riscuotere	159,2	164,6	169,9	165,0	164,7	180,07
	Totale attività	313,4	320,6	322,3	330,20	326,9	351,46
Passività a breve termine	Debiti di tesoreria	620,17	629,37	644,57	744,99	832,76	952,27
	Residui passivi	137,9	140,36	114,01	196,92	188,26	193,49
	Totale passività	758	769,7	758,57	941,90	1.021,02	1145,76
	Eccedenza passiva	444,6	449,1	436,30	611,67	694,03	794,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Le componenti delle attività finanziarie a breve termine complessivamente aumentano rispetto al 2021. I *Crediti di tesoreria* aumentano di circa 2,09 miliardi (da 114 a 116 miliardi). In particolare, a fronte di una diminuzione delle *Disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria provinciale* (per 3,89 miliardi, da 46,5 a 42,5) e degli “*altri crediti*” (per circa 6,47 miliardi, da 38,9 a 32,47) aumentano i *Pagamenti da regolare*¹¹ per 12,55 miliardi (da 28,58 a 41,14).

I residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione aumentano di 7,08 miliardi (a 48,18 a 55,26 miliardi) ed i residui attivi per denaro da riscuotere aumentano di 15,29 miliardi (a 164,78 a 180,07 miliardi).

L’evidenziato cospicuo incremento delle passività finanziarie a breve termine deriva sia dalla crescita dei debiti di tesoreria (da 832,76 a 952,27 miliardi), sia dall’aumento dei residui passivi di 5,23 miliardi (da 188, a 193,49 miliardi).

La crescita dei debiti di tesoreria è dovuta, come meglio illustrato nel prossimo paragrafo, per 15,15 miliardi all’aumento del debito fluttuante (da 113,49 a 128,64); per 87,25 miliardi ai “*conti correnti*” detenuti presso la Tesoreria statale da soggetti, pubblici e privati, autorizzati dalla legge (da 717,61 a 804,87 miliardi) e per 17,1 miliardi alle *altre gestioni*.

3.2. La gestione di tesoreria

3.2.1. I crediti di tesoreria

Le partite creditorie della *tesoreria* sono contemplate, nel Conto del patrimonio, tra le “*attività finanziarie*” e suddivise, al V livello di classificazione, nelle tre macro-voci “*Disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria provinciale*”, “*Pagamenti da regolare*” e “*Altri crediti*”, analizzate nei successivi paragrafi.

3.2.1.1. Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria

La voce, esposta nel Conto del patrimonio per 42,52 miliardi, registra una diminuzione (-3,99 miliardi) rispetto al 2021 in cui si attestava a 46,50 miliardi.

¹¹ Si tratta di una voce che, nel Conto riassuntivo del Tesoro, comprende non solo i pagamenti urgenti ai sensi dell’art. 14 del d.l. n. 669 del 1996, ma anche le anticipazioni alle regioni per la spesa sanitaria, alle Poste S.p.A. per la convenzione di tesoreria intercorrente con il MEF e per la gestione delle risorse del fondo FEOGA ai sensi del d.lgs. n. 165 del 1999.

La posta compresa nel Conto riassuntivo del Tesoro (CRT), nella voce “*Gestione disponibilità liquide*” delle partite creditorie, riporta l’insieme delle disponibilità presenti al 31 dicembre 2022 che risulta essere pari a 29,86 miliardi (era 37,50 nel 2021) nel conto principale dello Stato detenuto presso Banca d’Italia, ovvero il *Conto disponibilità del tesoro per il servizio di Tesoreria*,¹² su cui transitano tutti gli incassi e i pagamenti (sia da operazioni di bilancio che di tesoreria). A conferma di questo dato, nel Conto complementare delle riscossioni e dei pagamenti fatti per conto dello Stato dalle tesorerie per l’esercizio 2022 prodotto dalla Banca d’Italia (di seguito, modello 108T o Conto complementare) si trova il medesimo saldo di 29,86 miliardi del CRT.

Al fine di giungere al valore di 42,52 miliardi esposto nel Conto del patrimonio¹³, al saldo di cui sopra va sommato l’importo degli impieghi per le “*Operazioni sui mercati finanziari*” (c.d. *operazioni di tesoreria* o OPTES¹⁴) non ancora chiuse a fine anno, che, in base ai dati del CRT, sono pari a 12,6 miliardi, che nel *Modello 108T* della Banca d’Italia, costituiscono i “*Pagamenti da regolare in conto collettivi*” (c.d. pagamenti in conto sospesi)¹⁵. Nella seguente tavola, che sintetizza sia il *Conto del dare e dell’avere*, allegato al Conto del patrimonio, sia il *Conto delle riscossioni e dei pagamenti effettuati per conto dello Stato dalle tesorerie nel 2022* (reso, come detto, dalla Banca d’Italia), si evidenziano i saldi iniziali, i flussi finanziari e i saldi finali di ciascuna delle componenti del *Conto* in esame: *Erario* (nel quale sono registrati quelli generati dalla gestione del bilancio dello Stato, nonché *fuori bilancio*¹⁶, per *sospesi di tesoreria*¹⁷, e per *conto di amministrazioni autonome non ancora rimborsati*, *Contabilità speciali* (ordinarie e della tesoreria centrale) e *Depositi* (in numerario, in titoli, della Cassa depositi e prestiti).

Le operazioni esposte nella seguente tavola mostrano la composizione del “*Saldo del Conto di disponibilità del Tesoro*”. Al 31 dicembre 2022, il saldo risulta essere pari a 29,86 miliardi inferiore al dato di fine 2021 quando era pari a 37,5 miliardi (era 34,02 miliardi a fine 2020; 11,48 a fine 2019). Anche il “*Saldo del fondo di cassa*”, che comprende i depositi in titoli, pari a 29,87 miliardi risulta inferiore rispetto al dato di 38,63 miliardi di fine 2021 (era 35,14 miliardi a fine 2020; 12,61 a fine 2019).

Le operazioni di incasso e pagamento hanno generato, nel corso degli anni, un debito dello Stato verso la Tesoreria, indicato nella parte “*Erario*” (nella Tavola 4 in corrispondenza della lettera (E)), pari a 810,93 miliardi a fine 2022. Quest’ultimo, se nel 2018 era sceso al di sotto dei 500 miliardi, grazie soprattutto alla consistente eliminazione dei sospesi collettivi¹⁸, ha ripreso a risalire (517,8 miliardi nel 2019; 588,5 al termine del 2020 e 680,39 nel 2021).

¹² Istituito dall’art. 4 della legge 26 novembre 1993, n. 483, in sostituzione del precedente *Conto corrente di Tesoreria*.

¹³ A conferma, l’analitica posta patrimoniale “*Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale*” riporta i medesimi importi esposti nel CRT, pari a 29,86 miliardi. Sommando le operazioni sui mercati finanziari (12,6 miliardi, sempre incluse nella posta, si giunge al valore “*disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria*”, pari a 42,5 miliardi.

¹⁴ Nel Conto riassuntivo del Tesoro, si tratta di operazioni di impiego, a breve o brevissimo termine, della liquidità in eccesso rispetto alle esigenze giornaliere della Tesoreria, effettuate dalla Banca d’Italia sul mercato monetario per conto del Tesoro (in aderenza al Decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 11 novembre 2011).

¹⁵ La voce è costituita, in base alle risultanze acquisite da Banca d’Italia e MEF-RGS, per 12,6 miliardi, da operazioni di impiego sul mercato monetario, non ancora chiuse al 31 dicembre 2022.

¹⁶ Si tratta di una voce composita di pagamenti effettuati dalla Tesoreria, ma non esposti nel bilancio dello Stato, riferiti, principalmente al rimborso di Buoni ordinari del Tesoro (per 141,68 miliardi) ed a ordini di pagamento per trasferimento fondi fra tesorerie, che integrano una mera “*partita di giro*” per il bilancio (per 6,95 miliardi). A questi ultimi, riportati fra le “*Spese fuori bilancio*” del *Modello 108T* (per 148,64 miliardi), sono aggiunti, in tavola, i *pagamenti per conto di amministrazioni autonome* già rimborsati nel corso dell’esercizio (per 13,04 miliardi), esposti autonomamente nel *Modello 108T*.

¹⁷ Si tratta di pagamenti effettuati dalla Banca d’Italia in attesa di essere regolarizzati con l’emissione di apposito ordinativo di spesa da parte dello Stato e, come tali, riportati anche nella voce “*Pagamenti da regolare*” del CRT (pagamenti urgenti ed ex art. 14 del d.l. 669 del 1996; anticipazioni a Regioni per finanziamento spesa sanitaria; per i fondi FEOGA ex d.lgs. 165/1999, etc.), esposti in tavola per 52,73 miliardi.

¹⁸ Negli anni questa voce era pari a 76,4 miliardi nel 2017, 49,5 miliardi nel 2018, e 46,4 miliardi a fine 2020 e 37,58 miliardi nel fine 2021.

TAVOLA 4

CONTO DI DISPONIBILITÀ DEL TESORO E FONDO DI CASSA 2022

(in euro)

Debito trasportato dal 2021 (A)				-604.323.448.771,39
Erario		Incassi	Pagamenti	Saldo
	di competenza	931.295.934.336,67	1.031.562.800.586,62	-100.266.866.249,95
	conto residui	32.703.279.837,82	49.853.175.952,87	-17.149.896.115,05
	fuori bilancio*	158.658.548.440,87	161.678.710.638,35	-3.020.162.197,48
	Totale (B)	1.122.657.762.615,36	1.243.094.687.177,84	-120.436.924.562,48
	Saldo 2022 operazioni riconosciute (debito trasportato al 2022) (A)+(B) = (C)			-724.760.373.333,87
			Pagamenti	Saldo
	Pagamenti non ancora riconosciuti	Titoli di spesa da regolarizzare	159.553,75	-159.553,75
		Pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi	52.730.985.283,73	-52.730.985.283,73
		Pagamenti per conto di amministrazioni autonome ancora da rimborsare**	32.383.495.414,54	-32.383.495.414,54
		Rimanezza interessi BOT	1.058.072.461,66	-1.058.072.461,66
	Saldo 2022 operazioni non ancora riconosciute (D)			-86.172.712.713,68
	Utilizzo del conto di disponibilità Erario (C)+ (D)= (E)			-810.933.086.047,55
Contabilità speciali ordinarie	Giacenze finali 2021			237.374.129.271,01
		Incassi	Pagamenti	Saldo
		1.950.885.576.386,39	1.897.230.085.419,66	53.655.490.966,73
Contabilità speciali Tesoreria Centrale	Debito trasportato derivante da giacenze contabilità speciali ordinarie (F)			291.029.620.237,74
	Giacenze finali 2021			480.796.217.299,47
		Incassi	Pagamenti	Saldo
		929.840.262.943,25	860.887.780.038,79	68.952.482.904,46
Depositi provvisori numerario	Debito trasportato derivante da giacenze contabilità speciali di Tesoreria Centrale (G)			549.748.700.203,93
	Giacenze finali 2021			15.376.755,96
		Incassi	Pagamenti	Saldo
		21.771.783,52	16.660.102,95	5.111.680,57
Depositi provvisori titoli	Debito trasportato derivante da depositi provvisori in numerario (H)			20.488.436,53
	Saldo conto di disponibilità del tesoro (E)+(F)+(G)+(H) = (I)			29.865.722.830,65
	Giacenze finali 2021			1.121.749.885,16
		Incassi	Pagamenti	Saldo
Depositi C.D.P.		854	1.121.748.600,16	-
	Debito trasportato derivante da depositi provvisori in titoli (L)			2.139,00
	Giacenze finali 2021			1.577.519,35
		Incassi	Pagamenti	Saldo
		0	3.098,75	-3.098,75
	Debito trasportato derivante da depositi definitivi in titoli di Cassa DD.PP. (M)			1.574.420,60
	Saldo fondo di cassa 2022 (I)+(L)+(M) = (N)			29.867.299.390,25

*La voce *Incassi* comprende 139,3 miliardi da collocamento di BOT, 6,25 miliardi per ordini di trasferimento fondi tra tesorerie dello Stato, 13,04 miliardi per “fondi somministrati” (pagamenti rimborsati da parte di amministrazioni autonome). La voce *Pagamenti* comprende 141,68 miliardi per rimborso BOT, 6,95 miliardi per ordini di pagamento per trasferimento fondi, 13,04 miliardi per pagamenti per conto di amministrazioni autonome.

**Di cui 29,33 miliardi a titolo di “sovvenzioni” a Poste italiane spa; per pagamenti effettuati dalla Tesoreria che le amministrazioni autonome devono ancora rimborsare (PCM per 2,83 miliardi; Corte dei conti 108,13 milioni; Consiglio di Stato e TAR, per 47,98 milioni; Fondo edifici di culto, per 3,77 milioni; SNA, per 4,61 milioni; CNEL, per 4,01; altre, per 56,88 milioni).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati “modello 108T” della Banca d’Italia.

Il ridotto debito deriva, per 724,76 miliardi (in sensibile incremento rispetto ai 604 del 2021, ai 503,3 del 2020 e 423,41 del 2019) da c.d. “operazioni riconosciute” (sia contabilizzate nel bilancio dello Stato che fuori bilancio) e, per i rimanenti 86,17 miliardi (in aumento rispetto ai 76,36 miliardi nel 2021), da c.d. “operazioni non riconosciute”, che determinano crediti per la Tesoreria.

Nel dettaglio, le operazioni non riconosciute sono composte, principalmente, dai “Pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi” pari a 52,73 miliardi (erano 37,58 miliardi a fine 2021) e dai “Pagamenti per conto di amministrazioni autonome da rimborsare” pari a 32,38 miliardi (erano 38,77 miliardi a fine 2021), oltre che dalla “Rimanenze da interessi BOT” pari a 1 miliardo (era zero a fine 2021).

Nella voce “Pagamenti per conto di amministrazioni autonome da rimborsare”, diminuiscono gli esborsi effettuati dalla Tesoreria che devono essere rimborsate dalle amministrazioni dotate di autonomia di bilancio¹⁹ da 5,07 nel 2021 a 2,99 miliardi del 2022 (erano pari a 4,69 nel 2020, 2,55 miliardi a fine 2019); diminuisce anche l’importo delle sovvenzioni erogate, a suo tempo, dalla Tesoreria alle Poste per la corresponsione delle pensioni da parte dell’INPS (da 33,63 nel 2021 a 29,33 miliardi)²⁰.

La voce “Pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi” cresce in ragione dell’aumento della voce “Sospesi di Tesoreria”, che da 28,58 miliardi del 2021 passa a 41,14 miliardi a fine 2022, principalmente per il notevole incremento della voce “Altri pagamenti da regolare” (dai 459 milioni del 2021 a 11,69 miliardi a fine 2022) come risulta dal CRT.

Nei “Pagamenti urgenti” i c.d. Speciali Ordini di Pagamento²¹ sono pari a 1,08 miliardi. Le altre due componenti rilevanti della voce “Pagamenti da regolare in conto sospesi collettivi” sono le giacenze relative alla convenzione fra il Tesoro e le Poste (per la gestione dei servizi di cassa prestati dalla seconda), che aumentano da 4,03 a 4,92 miliardi, e le anticipazioni a favore dell’AGEA per la gestione del fondo europeo FEOGA²², che diminuiscono per circa 900 milioni (da 5,57 a 4,67 miliardi).

3.2.1.2. Le operazioni di tesoreria

Le *Operazioni di tesoreria*²³ (OPTES) sono operazioni necessitate dalle giacenze di tesoreria superiori ad un certo importo. Le OPTES (lato impieghi) sono una parte delle partite creditorie: sommate alle *Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria*, pari a 29,86 miliardi, e alle *Operazioni Pronto Contro Termine* (impieghi), pari a 50 milioni, costituiscono i 42,5 miliardi delle *Gestioni disponibilità liquide* nel CRT. Le OPTES (impieghi), sono pari a 12,6 miliardi, cresciute rispetto ai 9 miliardi del 2021, mentre non si riscontrano OPTES (raccolta).

Dal CRT si ricava che gli strumenti di gestione della liquidità²⁴ in parola (oscillanti da pochi giorni fino a qualche mese) sono stati utilizzati per un ammontare complessivo pari a 133,36

¹⁹ Si tratta, in prevalenza, della Presidenza del Consiglio dei ministri (2,83 miliardi), mentre per importi inferiori sono le regolarizzazioni che devono essere effettuate da altre amministrazioni autonome (Corte dei conti, Consiglio di Stato e TAR, Fondo edifici di culto, SNA, CNEL e altre).

²⁰ Meglio illustrate al paragrafo relativo agli “Altri crediti” di tesoreria del presente capitolo (dato tratto dal Conto Riassuntivo del Tesoro).

²¹ I SOP sono compresi tra i *pagamenti urgenti*, di cui si dirà nel paragrafo dedicato al *Conto sospesi*.

²² Erogate ai sensi dell’art. 5, comma 6, d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165, ora sostituito dal d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74.

²³ All’interno della voce “Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale” è contabilizzato lo stock di liquidità impiegato, al di fuori della Tesoreria, a seguito di operazioni di impiego della liquidità (acronimo OPTES), effettuate dalla Banca d’Italia su direttiva del Tesoro con una serie di controparti. Le operazioni di impiego della liquidità sono, pertanto, iscritte tra i *crediti di tesoreria*, in quanto riconducibili a depositi presso terzi (invece, eventuali operazioni di raccolta, in quanto depositi di terzi presso il Tesoriere, andrebbero iscritte tra i “debiti di tesoreria”, che nel 2022 sono nulli).

²⁴ Le “Operazioni di Tesoreria” (OPTES) derivano da un progetto avviato dal MEF nel 2007, teso a gestire la liquidità e migliorare le capacità previsionali dei flussi di tesoreria e delle relative giacenze, sulla base della richiesta della Banca Centrale Europea (BCE) di agevolare la politica monetaria grazie ad una maggiore prevedibilità delle giacenze detenute dalle PA presso il *Conto di disponibilità del Tesoro*, risultate altamente variabili. Infatti, su tale conto non transitano soltanto i flussi dei conti aperti presso la Tesoreria dello Stato (tranne il Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato,

miliardi in corso d'anno²⁵ rispetto ai soli 87 miliardi del 2021, in linea con i dati degli anni precedenti (120,5 nel 2020, 293 nel 2019 e 342 miliardi del 2018).

Sul *Conto di disponibilità del Tesoro* e la sua operatività è intervenuta nel 2022 una modifica normativa con effetti sulle modalità di movimentazione della liquidità nella “*Disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria*” e sui conti ad esso collegati. Il Decreto del MEF n. 1416 del 10 gennaio 2022, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 3 febbraio 2022 ha infatti introdotto novità nel sistema di gestione della liquidità giacente sul Conto detenuto dal MEF presso la Banca d'Italia²⁶.

I depositi di enti diversi dallo Stato sono generalmente infruttiferi, salvo alcune eccezioni.²⁷ Il MEF-RGS-IGB, in sede di interlocuzione istruttoria, ha comunicato che i conti correnti fruttiferi intestati a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. sono due: il conto n. 29814, denominato “*Cassa DP S.p.A. Gestione Separata*” e il conto n. 25083, denominato “*CDP S.p.A. Patrimonio Rilancio*”, in aderenza all'art. 27, comma 18, del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (alimentato dal 2 agosto 2021).

Il conto n.29814 detenuto da Cassa Depositi e Prestiti è remunerato sul cap. 3100 dello stato di previsione della spesa del MEF (con tassi superiori a quelli di rendimento dei BOT)²⁸.

detenuto presso Cassa Depositi e Prestiti), ma esiste anche un disallineamento temporale tra gli incassi, che si concentrano nella seconda metà del mese, e pagamenti dello Stato, che si concentrano nella prima.

Dal 2011, con l'attuazione della riforma introdotta dall'art. 47 della legge n. 196 del 2009 e l'entrata in vigore della nuova “*Convenzione per la gestione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili*”, siglata tra Banca d'Italia e MEF il 22 marzo 2011 (e rivista in data 23 dicembre 2015), le disponibilità del Tesoro, precedentemente concentrate nel *Conto disponibilità*, sono state articolate in tre componenti, distintamente remunerate: un *Conto disponibilità*, che, coerentemente alle direttive della BCE, volte a ridurre la variabilità della base monetaria, è stato stabilizzato giornalmente su un importo obiettivo di 800 milioni e remunerato fino a 1 miliardo, al tasso di riferimento di politica monetaria (cfr. art. 2 Convenzione); *depositi a tempo*, detenuti presso la Banca d'Italia, remunerati ai tassi di mercato *EUrepo* (*EUropean REPO market*), di durata corrispondente (art. 6 Convenzione); *impieghi overnight* o *operazioni bilaterali* presso il mercato monetario, per l'importo residuo, remunerati ai corrispondenti tassi di mercato (art. 5 Convenzione). La decisione del Consiglio direttivo della BCE (da ultimo aggiornata il 15 ottobre 2019) prevede un saldo massimo delle giacenze presenti nei conti riconducibili al Tesoro (conto disponibilità e conti assimilabili). Per gli importi eccedenti è previsto un tasso di interesse pari a zero, ovvero, negativo, qualora il tasso sui depositi applicato dalla BCE (c.d. tasso sulla *deposit facility*) sia negativo. Si rileva come tra luglio e dicembre 2022 sono stati decisi quattro rialzi, che hanno portato il tasso sulla *deposit facility* al 2,0 per cento (che era -0,5 alla fine del 2021).

²⁵ L'importo corrisponde alla voce “incassi” delle “*Operazioni sui mercati finanziari*” delle “*Partite creditorie*” della Gestione tesoreria del CRT.

²⁶ Le operazioni non collateralizzate di raccolta e impiego della liquidità potranno essere svolte tramite negoziazioni bilaterali ed essere eseguite direttamente dal MEF sia *over the counter* che su sedi di negoziazione. Le operazioni svolte tramite il meccanismo d'asta ed eseguite presso la Banca d'Italia, tipicamente con scadenza overnight, non saranno più effettuate. Questo comporta la dismissione di tutta la strumentazione tecnico-informativa e convenzionale connessa allo svolgimento di tali attività (cosiddetta operatività *OPTES*). L'attività di back office e il regolamento delle operazioni rimarranno affidate alla Banca d'Italia, la quale agirà con modalità in linea con la normativa e gli standard di mercato correnti. Le controparti ammissibili a partecipare alle suddette operazioni continueranno ad essere gli Specialisti in titoli di Stato, le istituzioni o gli enti pubblici che gestiscono la liquidità degli Stati Membri dell'Unione Europea e, infine, le controparti selezionate dal Ministero sulla base di criteri di struttura e di affidabilità. Questa semplificazione ha come obiettivo anche quello di attrarre una platea di controparti più ampia al fine di rendere ancora più efficiente ed efficace la gestione della liquidità del MEF. Con l'entrata in vigore di questo decreto viene abrogato l'intero impianto normativo previgente costituito dal decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 25391 del 25 ottobre 2011 (recante “*Disposizioni per la movimentazione della liquidità depositata sul conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria e sui conti ad esso assimilabili e per la selezione delle controparti partecipanti alle relative operazioni*”) e dal decreto direttoriale n. 95450 del 28 novembre 2011 (che definisce i dettagli tecnici relativi alle modalità di svolgimento e di partecipazione delle controparti alle operazioni di movimentazione della liquidità in essere sul conto disponibilità).

²⁷ L'art. 1, comma 390, della legge n. 190 del 2014, stabilisce che i conti correnti aperti presso la tesoreria dello Stato non siano produttivi di interessi, ad eccezione di quelli individuati nell'allegato 9 alla medesima legge, tra i quali il conto n. 29814 “*Cassa depositi e prestiti - Gestione separata*”, nonché quelli di “*Poste Italiane S.p.A. – Bancoposta*” (n. 20131, *soggetti pubblici*, e, n. 20137, *soggetti privati*) e 25046 di “*Regione Abruzzo – Programma IPA*”.

²⁸ Sulle giacenze del conto in parola, al momento della trasformazione di Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni (2003) veniva applicato, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.m. 5 dicembre 2003, un tasso pari alla media aritmetica tra la media dei tassi BOT a sei mesi e la media dell'indice mensile *Rendistato*, rilevato all'emissione nel semestre

Ai sensi dell'art. 35 del d.m. 3 febbraio 2021, n. 26 *“Regolamento concernente i requisiti di accesso, condizioni, criteri e modalità degli investimenti del Patrimonio Destinato”*, sulla giacenza di quest'ultimo conto viene corrisposto un interesse, determinato semestralmente sulla base di un tasso pari alla media aritmetica semplice dei tassi lordi di rendimento rilevati all'emissione dei BOT a sei mesi (emessi nello stesso semestre).

Nel 2022 gli interessi maturati dalla società C.D.P. sono stimabili, al momento, in 3,046 miliardi (contro i 3,076 nel 2021; 3,05 nel 2020, i 2,21 nel 2019 ed i 3,21 nel 2018), di cui 1,539 nel primo semestre (al tasso, calcolato ai sensi del d.m. 16 luglio 2021) e la restante quota (ancora da liquidare) per il secondo semestre (al tasso, non determinato in via definitiva, del 1,954 per cento).

3.2.1.3. Pagamenti da regolare

I pagamenti da regolare, ovvero *“Conto sospeso collettivi”*, comprende somme pagate dalla Tesoreria che attendono il ripianamento attraverso un'imputazione al bilancio dello Stato e sono considerati un *credito di tesoreria* (e, nel Conto del patrimonio, appare fra i *“Crediti”* delle *“Attività finanziarie”*)²⁹.

TAVOLA 5

CONTO SOSPESI

	Importo al 31.12.2021	Numero partite 2021	Importo al 31.12.2022	Numero partite 2022	(in euro) Sospesi 2021 eliminati nel 2022
2022			42.922.916.501	16.639	
2021	22.960.208.287	16.398	4.020.566.001	16.101	18.939.642.285
2020	6.446.405.660	14254	1.327.124.182	13.879	5.119.281.478
2019	1.751.633.947	13623	1.055.463.882	13.422	696.170.065
2018	1.014.853.074	15005	931.350.868	14.972	83.502.206
2017	2.125.007.106	11300	1.280.123.752	11.283	844.883.354
2016	2.151.828.220	9471	63.354.619	9.438	2.088.473.601
2015	19.875.264	1541	19.875.264	1.541	-
2014	5.279.843	167	5.279.843	167	-
2013	8.534.855	176	8.534.855	176	-
2012	6.593.417	162	6.593.417	162	-
2011	7.709.785	148	7.709.785	148	-
2010	10.415.858	161	10.415.858	161	-
2009	9.303.980	164	9.303.980	164	-
2008	13.054.673	198	13.054.673	198	-
2007	52.420.864	188	49.309.342	188	3.111.522
2006					
2005					
2004					
2003					
2002	500.000.000	1	500.000.000	1	-
2001	500.008.461	1	500.008.461	1	-
2000					
Totale complessivo	37.583.133.293	82.958	52.730.985.284	98.641	27.775.064.511

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

precedente. Con il d.m. 12 maggio 2016 n. 46630 il tasso è stato elevato ed è pari alla media ponderata (non più aritmetica semplice) tra la media dei tassi BOT a sei mesi (peso 20 per cento) e la media dei tassi BTP a 10 anni (peso 80 per cento). Come si legge nell'art. 17-*quater* del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito dalla legge 8 aprile 2016, n. 49 (sulla cui base è stato emanato il decreto del 2016), l'adeguamento del tasso di remunerazione è stato dovuto alla necessità di allinearli ai livelli di mercato, in relazione all'effettiva durata finanziaria delle giacenze del conto, vale a dire del risparmio postale, che, in assoluta prevalenza, ha una durata media superiore ai 10 anni. Con il d.m. 28 novembre 2018 il MEF ha modificato, dal secondo semestre 2018, il peso percentuale delle due componenti della media ponderata: per i tassi dei BOT a sei mesi, il 25 per cento (anziché il 20) e, per i tassi dei BTP a 10 anni, il 75 per cento (anziché l'80).

²⁹ La voce nel Conto Riassuntivo del Tesoro, è costituita da nove partite: a) titoli stralciati in corso di regolazione (comprende quelli che, nel Modello 108T, sono definiti *“Titoli di spesa da regolarizzare”*); b) cedole interessi BOT in scadenza (comprende quelle che, nel modello 108T, sono definite *“Rimanenza interessi BOT”*); c) sette partite che riclassificano il c.d. *“Conto sospeso collettivi”* della Banca centrale, il cui contenuto è previsto dall'art. 17, comma 1, lettere a), b), c) e d) delle *“Istruzioni sui servizi di Tesoreria dello Stato”* (d.m. 29 maggio 2007).

Nella Tavola che precede è riportata la composizione del conto in parola all'inizio ed al termine dell'esercizio (al lordo delle “Operazioni di Tesoreria”, c.d. OPTES, pari, a fine 2022, a 12,6 miliardi), suddiviso in base all'esercizio finanziario di formazione, nonché i sospesi eliminati nel corso del 2022.

Il “Conto sospesi” è risalito nel 2022 a 52,73 miliardi rispetto ai 37,58 del 2021 (dopo essere diminuito nel 2021 da 46,42 miliardi del 2020).

La voce nel CRT e nel Conto del Patrimonio, definita “Pagamenti da regolare”, è pari a 41,14 miliardi a fine 2022 (in aumento rispetto ai 28,58 miliardi di fine 2021), perché esposta al netto delle OPTES³⁰.

Il Conto sospesi si compone di tre voci: i pagamenti in attesa di imputazione (che sono nulli), i pagamenti urgenti e gli Altri pagamenti da regolare.

Nel CRT, gli “Altri pagamenti da regolare” aumentano in maniera marcata (da 459 milioni circa a 11,69 miliardi).

I pagamenti urgenti, effettuati ai sensi del, già citato, art. 14 del d.l. n. 669 del 1996, vedono un lieve aumento (da 908,60 milioni a 1,28 miliardi³¹), che, tuttavia, conferma il contenimento registrato negli ultimi esercizi (nel 2019 erano pari a 2,23 miliardi).

Quanto finora esposto, trova riscontro nell'elenco dettagliato dei pagamenti scritturati nel Conto sospeso collettivi al 31 dicembre 2022 e dei sottoconti in cui è articolato, inviato dalla Banca d'Italia. Una visione di sintesi è presente nel prospetto *Modello 5/5 bis*, di cui si riportano i dati alla chiusura dell'esercizio nella Tavola 6.

TAVOLA 6

SITUAZIONE DEL CONTO SOSPESI COLLETTIVI AL 31/12/2022

(in euro)

Tipo di pagamento in conto sospesi	Rimanenze alla data del 31/12/2021	Rimanenze alla data del 31/12/2022
Pagamenti in attesa di imputazione	0	0
Pagamenti urgenti ed ex art. 14 d.l. 669/1996	908.600.907,38	1.287.305.234,78
Partite varie (fra cui, anticipazioni a regioni per finanziamento SSN e operazioni di impiego temporaneo della liquidità)	36.674.532.385,94	51.443.680.048,95
Totale	37.583.133.293,32	52.730.985.283,73

Fonte: dati Banca d'Italia

Nel complesso, a fine 2022, i “Pagamenti in conto sospeso”, effettuati nel tempo dalla Banca d'Italia e non ancora regolarizzati dallo Stato, pari, come esposto, a 52,73 miliardi, sono iscritti nei seguenti sottoconti³²:

- “Pagamenti urgenti”, per complessivi 1,28 miliardi, in cui sono iscritte le provvigioni per la sottoscrizione dei BTP³³, il rimborso di prestiti esteri in valuta diversa dall'euro³⁴ ed i pagamenti autorizzati dalla Ragioneria Generale dello Stato ovvero previsti da disposizioni legislative o regolamentari³⁵, fra cui, in particolare, quelli urgenti ex art. 14 d.l. 669 del 1996 (Speciali Ordini di Pagamento³⁶).

³⁰ La voce si trova, invece, al lordo delle OPTES (impieghi) nel “modello 108T” della Banca d'Italia.

³¹ Nel CRT pari a 1,08 miliardi si riferisce ai SOP a cui si devono sommare i SRT per ottenere il valore riferito da Banca d'Italia.

³² Nel file i sottoconti sono indicati nel campo “Tipo sottoconto” secondo la seguente classificazione: 1 (pagamenti urgenti), 2 (partite varie), 3 (attesa imputazione). Alla data del 31 dicembre 2022 non sono presenti, invece, pagamenti in sospeso per i restanti sottoconti 3 (attesa imputazione), 4 (collettivi cassa) e 5 (altre sezioni), di cui all'art. 17 IST, comma 1, lett. a.1, a.2 e a.3.

³³ Art. 17 Istruzioni del Tesoro, comma 1, lett. b).

³⁴ Art. 17 Istruzioni del Tesoro, comma 1, lett. c).

³⁵ Art. 17 Istruzioni del Tesoro, comma 1, lett. d).

³⁶ I SOP sono previsti e disciplinati dall'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30. I SOP che sommano, a fine 2022, 1,07 miliardi, dopo essere cresciuti da 600 milioni a 2,2 miliardi fra il 2018 e il 2019, ed essersi ridotti a 908 milioni nel 2021 (da 992 milioni nel 2020) aumentano nuovamente nel 2022.

- “*Partite varie*”, per complessivi 51,44 miliardi, all’interno delle quali sono registrate, fra le altre, le operazioni per gli impieghi temporanei della liquidità, le cd. “*OPTES*” (per 12,6 miliardi), le anticipazioni alle Regioni per il finanziamento del SSN (17,5 miliardi), le anticipazioni per il fondo FEOGA (4,67 miliardi) e le anticipazioni alle Poste S.p.A. (4,92 miliardi), oltre alla quota residua delle anticipazioni autorizzate dai decreti-legge dovuti all’emergenza da Covid-19 (poco più di 362 milioni).

Anche dai dati comunicati da MEF-RGS-IGB si conferma l’ammontare complessivo dello stock di pagamenti in conto sospesi al 31 dicembre 2022, pari, come detto, a 52,73 miliardi, di cui 4,92 miliardi riguardano le operazioni collegate alla gestione della convenzione tra il MEF e Poste S.p.A. per i servizi di tesoreria affidati alla seconda, 12,6 miliardi relativi alle operazioni di impiego sul mercato monetario (c.d. OPTES) e 17,5 miliardi al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (in linea col dato di 17,61 miliardi di fine 2021). Inoltre, dal CRT troviamo le anticipazioni per gli interventi finanziati dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEOGA), pari a 4,67 miliardi che vedono una contrazione di circa 900 milioni³⁷ (erano 5,57 a fine 2021) e le “*Anticipazioni a Poste S.p.A.*” pari a 4,92 miliardi, che registrano un aumento (erano 4,04 nel 2021)³⁸.

Non risultano, a fine 2022, (come già anche nel 2021) pagamenti “*In attesa di imputazione*”, riferiti a titoli di spesa rimasti insoluti a fine esercizio e in attesa di esito definitivo³⁹.

Infine, si segnala la modifica in atto nelle procedure di Tesoreria con l’adozione del d.l. n. 73/2022, convertito nella legge 4 agosto 2022, n. 122, che ha dettato disposizioni per l’ammodernamento delle procedure di incasso e pagamento, comportando un’ampia riforma delle modalità di svolgimento da parte della Banca del servizio di tesoreria per conto dello Stato⁴⁰.

3.2.1.4. Altri crediti

La terza componente dei “*Crediti di tesoreria*” è formata dalla voce “*Altri crediti*”, pari a 32,47 miliardi (in diminuzione rispetto al 2021 quando il dato era pari a 38,9 miliardi).

³⁷ Ai sensi del d.lgs. 165 del 1999. Con riferimento alle partite da sistemare per anticipazioni a favore di AGEA e degli altri organismi pagatori regionali sui fondi FEOGA, a partire dal 2019, ai sensi dell’art. 3 del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, è stato istituito, nello stato di previsione del MEF, un apposito capitolo, n. 2817, denominato “*Somme da corrispondere per il ripiano delle anticipazioni*”, avente una dotazione annua di 500 milioni. Nel maggio 2019 il MEF ha provveduto al primo reintegro delle anticipazioni di tesoreria, a cui ha fatto seguito, nel 2020, uno ulteriore di pari importo. Tali reintegri si affiancano alle usuali sistemazioni funzionali al progressivo ripiano delle anticipazioni in questione. Nel corso del 2022 (come anche nel 2021), il reintegro è stato operato per 700 milioni.

³⁸ Le relative movimentazioni sono disciplinate da apposita convenzione, stipulata tra il MEF e Poste Italiane, che si rinnova con cadenza triennale, in base alla quale la seconda è autorizzata ad effettuare prelevamenti di fondi dalla Tesoreria per far fronte a esigenze di cassa connesse allo svolgimento delle attività affidate dal MEF, quali la raccolta del risparmio postale per conto di Cassa depositi e prestiti S.p.A., la gestione dei flussi relativi ai buoni fruttiferi postali trasferiti nella titolarità del MEF, la raccolta di risparmio, i pagamenti e gli altri servizi ad essi connessi per conto di amministrazioni pubbliche. All’atto dei prelevamenti, il relativo importo è scritturato in conto sospeso presso la Tesoreria centrale, mentre l’eliminazione avviene nel momento della rendicontazione, giornaliera, delle operazioni. L’importo dei pagamenti scritturati in conto sospeso a fine 2022 è maggiore rispetto a inizio anno, in quanto sono state effettuate minori regolazioni contabili.

³⁹ Art. 17 Istruzioni del Tesoro, comma 1, lett. a.3).

⁴⁰ Dal riscontro istruttorio, la Banca d’Italia segnala che i lavori del programma di reingegnerizzazione delle procedure di Tesoreria (Re.Tes), con il coordinamento del Comitato interistituzionale cui partecipano, oltre a Banca d’Italia, la Ragioneria Generale dello Stato e la Corte dei conti sono proseguiti. Inoltre, sul piano normativo, il d.l. n. 73/2022, convertito nella legge 4 agosto 2022, n. 122, ha dettato disposizioni per l’ammodernamento delle procedure di incasso e pagamento, comportando un’ampia riforma delle modalità di svolgimento da parte della Banca del servizio di tesoreria per conto dello Stato. Con l’entrata in vigore del decreto (22 giugno 2022) risulta superata l’articolazione del servizio su base territoriale e completata l’unificazione della Tesoreria statale, in linea con il processo di dematerializzazione dei flussi finanziari pubblici e funzionale alla realizzazione del programma Re.Tes. Infine, nel corso del 2022, è proseguita la fase di realizzazione dei sistemi informatici per la razionalizzazione dei processi di incasso e pagamento e la standardizzazione delle modalità di colloquio attraverso l’adozione del protocollo standard (OPI), al fine di permettere alle amministrazioni nel perimetro della Tesoreria, di disporre in modo uniforme ordinativi di pagamento in valuta e in euro, dentro e fuori l’area SEPA.

La voce più rilevante è costituita dalle c.d. “*sovvenzioni postali*” che registrano un importo pari a 29,33 miliardi, dato in diminuzione rispetto al 2021 (33,63 miliardi). La partita (che è un debito dello Stato verso la Tesoreria e un credito dello Stato verso Poste italiane S.p.A.) è parte di una situazione debitoria/creditoria complessa intercorrente con l’INPS, in relazione alla quale, con l’art. 1, comma 178, della legge n. 205 del 2017⁴¹, era stata trovata una parziale definizione⁴².

In questa voce “*Altri crediti*” troviamo, anche le anticipazioni effettuate, e non ancora rimborsate alle amministrazioni aventi bilancio autonomo. Queste anticipazioni ammontano, a fine 2022, a 3 miliardi circa, in diminuzione rispetto ai 5,07 del 2021: si tratta, in prevalenza, della Presidenza del Consiglio dei ministri (2,83 miliardi), mentre per importi inferiori sono le regolarizzazioni che devono essere effettuate da altre amministrazioni autonome (Corte dei conti, 108,13 milioni; Consiglio di Stato e TAR, 7,98 milioni; Fondo edifici di culto, 3,77 milioni; SNA 4,61 milioni; CNEL 4,01 milioni; altre, 56,88 milioni).

3.2.2. I debiti di tesoreria

I debiti di tesoreria derivano dalle disponibilità giacenti sui conti aperti presso quest’ultima da enti pubblici o privati a ciò abilitati o obbligati (per legge o regolamento) oppure dall’accensione di prestiti a breve termine (BOT) o, infine, da depositi.

Tra le passività del Conto del patrimonio sono contemplate, pertanto, le seguenti tre poste, che costituiscono l’insieme dei debiti di tesoreria esposti nel CRT: *debito fluttuante, conti correnti, altre gestioni*.

L’importo totale a fine 2022 è pari a 952,27 miliardi, registrando un incremento di 119,51 miliardi rispetto al 2021, accentuando la crescita già osservata negli ultimi esercizi⁴³. L’aumento è dovuto, all’aumento del debito fluttuante per 15,15 miliardi (da 113,49 a 128,64 miliardi) e le *altre operazioni* (voce residuale che comprende, nel CRT, gli “*ordini di pagamenti per trasferimento fondi*”, i “*titoli emessi da esitare*”, le “*partite diverse*” ed i “*depositi di terzi*”) che aumentano (+17,1 miliardi) passando da 1,65 a 18,75 e all’aumento delle giacenze sui “*conti correnti*” (+87,25 miliardi) che passano da 717,49 a 804,87 miliardi.

3.2.2.1. Debito fluttuante

Il debito fluttuante è contrapposto al debito a medio lungo termine (costituito dai “*debiti redimibili*” e dai “*debiti diversi*”), e viene iscritto nel Conto del patrimonio secondo i valori risultanti nella voce “*BOT e gestione della liquidità*” del CRT.

⁴¹ Art. 1, comma 178, legge n. 205 del 2017: “*Le anticipazioni di bilancio concesse all’INPS, ai sensi del comma 3 dell’articolo 35 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, negli esercizi antecedenti alla data di entrata in vigore della presente legge ed iscritte quali debiti verso lo Stato nel rendiconto 2015 dell’Istituto stesso, per un totale di 88.878 milioni di euro, sono compensate con i crediti verso lo Stato, risultanti dal medesimo rendiconto, fino a concorrenza dell’importo di 29.423 milioni, e per l’eccedenza si intendono effettuate a titolo definitivo*”.

⁴² In merito, il MEF-RGS-IGB, in sede istruttoria, ha rappresentato che, in base all’art. 1, comma 634, della legge n. 234 del 2021, è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, un apposito fondo destinato alla sistemazione contabile delle partite, iscritte al conto sospesi, derivanti dal pagamento, tramite il canale postale, delle pensioni gestite dall’INPS, mediante il ricorso ad anticipazioni di tesoreria (ai sensi dell’art. 16, comma 3, della legge 12 agosto 1974, n. 370). In base alla recente disposizione, la regolazione contabile delle ridette partite avverrà gradualmente, in un arco temporale stimato di undici anni. Per il fondo in questione, infatti, è prevista una dotazione di 4.300 milioni per l’anno 2022, di 4.500 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024, di 3.000 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2025 al 2030, di 1.000 milioni per l’anno 2031 e di 1.320,6 milioni per i 2032. In considerazione dell’esposto comma 634, nel corso del 2022 si è provveduto alla regolazione contabile per l’importo di 4.300 milioni.

⁴³ Nel 2021 era aumentato di 87,77 miliardi rispetto al 2020, mentre nel 2019 di circa 15 miliardi rispetto al 2018.

La voce comprende lo stock di Buoni Ordinari del Tesoro⁴⁴ collocati sul mercato⁴⁵, ancora da rimborsare al termine dell'esercizio. La consistenza dei BOT, al 2022 è pari a 111,2 miliardi (in diminuzione rispetto al 2021, quando erano 113,5). Tuttavia, il debito fluttuante comprende anche la voce “Operazioni Pronti Contro Termine” (raccolta), che ammonta a 17,47 miliardi (erano pari a zero nel 2021). Lo stock complessivo del debito fluttuante è pari a 128,64 miliardi in aumento rispetto al 2021 (113,49 miliardi, nel 2021 si era registrata una diminuzione rispetto al 2020 (121,28 miliardi), invertendo il *trend* di crescita visibile negli ultimi anni)

I BOT, quota principale del debito finanziario a breve termine dello Stato, costituiscono il 3 per cento delle passività finanziarie totali esposte nel Conto del patrimonio (ne costituivano il 3,3 per cento nel 2021) e il 4,8 per cento del debito pubblico complessivo in calo rispetto al 2021 (erano il 5,1 per cento). Il debito pubblico complessivo (pari a 2.306 miliardi) è cresciuto (+70,2 miliardi) rispetto al 2021, esercizio in cui si era attestato a 2.236 miliardi.

Nel corso del 2022 il Dipartimento del Tesoro ha riferito che sono stati incassati 144 milioni, per nove emissioni di BOT: a differenza del 2021, quando gli interessi passivi erano stati 65 milioni, non si rilevano somme per interessi passivi sui BOT.

3.2.2.2. Conti correnti

La voce in esame corrisponde alle giacenze dei “Conti correnti e contabilità speciali” del CRT⁴⁶. È la più consistente dei debiti di tesoreria e, come accennato, ha visto un cospicuo incremento (+86,97 miliardi), crescendo da 717,61 a 804,59 miliardi.

Nel CRT è distinta in quattro sottocategorie, tutte in aumento: *Conti di soggetti esterni alla PA* (+25,44 miliardi, passando da 218,55 a 243,56 miliardi), *Conti correnti di enti della PA* (+43,44 miliardi, che passano da 263,08 a 306,95 miliardi), *Contabilità speciali* (+12,32 miliardi, passando da 90,79 a 103,12 miliardi) e *Contabilità speciali di tesoreria unica* (+5,76 miliardi, da 145,19 a 150 miliardi).

Nell'insieme dei “Conti di soggetti esterni alla PA” quelli di maggior rilievo sono intestati a Cassa Depositi e Prestiti e riguardano la sua *Gestione separata* (conto n. 29814, diminuito leggermente da 155,81 del 2021 a 155,38) e il conto n. 20132 “d.l. n. 269/2003 – capitale BPF trasferiti”, su cui giacciono i buoni postali fruttiferi gestiti da C.D.P. (la cui consistenza è pari a 31,70 miliardi a fine 2022), avente titolo nell'art. 6, comma 6, del d.m. 5 dicembre 2003, a seguito della trasformazione di C.D.P. in società per azioni⁴⁷ e conseguentemente, la sua classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie.⁴⁸ Nel 2022, tra i conti di soggetti esterni alla PA, con una movimentazione rilevante vi è il conto “MEF-NGEU SC PNRR-PREST L 178-20”, su cui, nel corso dell'anno, sono affluite risorse per 55,73 miliardi ed effettuati pagamenti per 28,13 miliardi, e con una giacenza finale di 48,79 miliardi: si tratta del conto su cui affluiscono le risorse che finanziano gli interventi del PNRR per quanto concerne la parte del prestito concesso allo Stato italiano dall'Unione europea.⁴⁹

⁴⁴ I BOT sono iscritti tra le operazioni di tesoreria e non tra quelle di bilancio, in quanto gli incassi provenienti dalle nuove emissioni non sono strumenti di copertura finanziaria di nuove spese, ma sono destinati a fronteggiare gli squilibri di tesoreria di breve termine. Il c.d. debito fluttuante comprende anche le operazioni pronti contro termine lato raccolta, pari a 17,47 miliardi.

⁴⁵ Analoga natura avrebbe, teoricamente, lo stock di liquidità a brevissimo termine raccolto sui mercati finanziari a seguito di operazioni di tesoreria (OPTES).

⁴⁶ Dal 2017 sono contabilizzati in tale voce anche gli unici tre conti di tesoreria che erano prima compresi nel “debito fluttuante”, e le contabilità speciali, prima esposte nella categoria “altre gestioni”.

⁴⁷ Trasformazione di cui all'art. 5 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

⁴⁸ Altri quattro conti, sempre intestati al MEF a seguito della trasformazione di Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni e la sua uscita dal perimetro delle amministrazioni pubbliche, sono accesi fra i “Conti correnti di enti della PA”, esposti in seguito.

⁴⁹ Il conto corrente su cui affluiscono, invece, le risorse destinate al PNRR coperte da trasferimenti a fondo perduto dall'UE allo Stato italiano (“MEF-NGEU-SC-PNRR-FPERD-L 178-20”) è collocato nella sezione “Gestione risorse comunitarie” dei *Conti correnti di enti della PA*.

Fra i conti delle “*Contabilità speciali*”, la cui consistenza è pari a 103,12 miliardi (in sensibile crescita rispetto ai 90,72 miliardi di fine 2021) affluiscono le risorse assegnate in base a predeterminate norme di legge o di regolamento per scopi specifici, alla Presidenza del Consiglio dei ministri o a ministeri (33,08 miliardi a fine 2022), tra cui vi è il conto intestato alla Protezione civile con una consistenza di 5,9 miliardi in diminuzione rispetto ai 10,03 del 2021. I due conti che registrano le maggiori movimentazioni sono quelli che raccolgono le riscossioni ed i pagamenti a titolo di “*Introiti fiscali e contributivi*” (con movimenti in entrata per 781,74 miliardi ed uscite per 780,42, ed una consistenza finale di 28,59 miliardi) e della “*Direzione generale INPS*” (con movimenti in entrata per 235,71, miliardi ed uscite per 231,36, ed una consistenza finale di 22,41 miliardi). Fra i conti di maggiore rilievo, menzioniamo quelli che registrano un aumento nel 2022, tra cui il conto dei “*Piani strategici nazionali rischio idrogeologico*” (la cui consistenza cresce da 1,97 a 2,05 miliardi), i “*Fondi rilancio economia*” (con consistenza che passa da 6,4 a 13,03 miliardi) e gli “*Interventi aree depresse*” (che passa da 4,26 miliardi a 5,32).

Di rilievo anche il conto “*Gestione finanziaria interventi PNRR*” che si trova in *Gestione risorse comunitarie delle Contabilità speciali* che passa da 605 milioni a 2,06 miliardi.

Alcuni di questi conti, pur alimentati in anni precedenti con specifiche risorse, non hanno visto movimentazioni. Particolarmente cospicui, per esempio, i conti “*Regolamento UE legge 28-12-2015, n. 208*”, che dispone di 2,5 miliardi; il conto “*Dip. Tesoro art. 8 d.l. 201-11*”, che presenta una giacenza di 1,1 miliardi; il conto “*Dipartimento finanze art. 13-bis, comma 8, d.l. 78-2009*”, su cui residuano 1,23 miliardi. Quantitativamente meno rilevante, ma ugualmente non movimentato, il conto “*Fondo Balcani – legge 84-2001*” (su cui vi sono 1,89 milioni).

Le “*Contabilità speciali di tesoreria unica*”, su cui le amministrazioni pubbliche (e gli altri enti obbligati dalla legge) devono far affluire giornalmente le proprie giacenze di cassa, ai sensi della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (e successive modifiche e integrazioni), crescono da 145,19 a 150,96 miliardi, in ragione dell’aumento dei conti intestati alle “*amministrazioni locali*” (da 124,04 a 129,04 miliardi), aggregato in cui sono comprese Regioni, Enti locali ed enti del SSN. Sensibili percentualmente (anche se meno rilevanti in termini assoluti) gli incrementi dei conti intestati alle *Agenzie fiscali* (la cui consistenza da 4,71 del 2021 passa a 5,21 miliardi)-

I “*Conti correnti di enti della PA*”, infine, in cui affluiscono fondi erogati sia ad amministrazioni centrali che locali, in base a specifiche norme di legge o regolamento, vedono un incremento da 263,08 a 306,95 miliardi. Tali conti sono intestati sia ad organi costituzionali e di rilievo costituzionale, come Corte dei conti, CNEL e Consiglio di Stato-TAR (con giacenza complessiva di 775,61 milioni a fine 2022), che a Presidenza del Consiglio e ministeri (voce che ha visto un aumento di 8,37 miliardi, passando da 142,42 miliardi nel 2021 a 150,79 miliardi) che ad altri enti pubblici, nazionali e territoriali, in particolare agli *enti di previdenza e assistenza*, la cui consistenza cresce da 46,31 a 53,82 miliardi. Il conto per la *gestione di risorse comunitarie* la cui giacenza passa da 44,14 a 69,05 miliardi nel 2022. Anche i conti intestati a *enti produttori di servizi economici* aumentano la loro consistenza (passando da 1,19 a 1,83 miliardi), in particolare cresce il conto intestato a Rete ferroviaria italiana (la cui consistenza passa da 707,93 milioni a 1,46 miliardi).

I conti intestati a PCM e ministeri mostrano un incremento in particolare per il conto “*Medcen legge 662-96 Garanzia PMF*” (che sale da 17,06 a 18,15 miliardi), nonché il “*Fondo A2 CIB DL 23-20*”, acceso a favore della SACE (da 1,033 a 3,01 miliardi) ed il conto “*MEF Fondo sviluppo e coesione*” (da 1,69 a 2,56 miliardi).

Fra i conti che hanno registrato cospicue movimentazioni di risorse nel corso dell’anno, vanno segnalati quello intestato a “*Rete ferroviaria italiana*” (su cui sono affluite risorse per 7,97 miliardi, utilizzate per 7,22 miliardi),⁵⁰ e il “*MEF NGEU SC PNRR LPPER. legge 178/20*”, acceso nel 2021, (in *Gestione risorse comunitarie dei Conti correnti di enti della PA*), che ha visto

⁵⁰ Il competente Ispettorato del MEF-RGS ha riferito che l’art. 37, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, a seguito dell’inserimento della società RFI S.p.a. nell’elenco delle “amministrazioni pubbliche” ex art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, al fine di consentire il monitoraggio dei movimenti finanziari relativi alle somme trasferite dallo Stato, ha autorizzato l’istituzione di apposito conto.

movimenti in entrata per 38,38 miliardi e in uscita per 21,81 miliardi, con una giacenza a fine anno di 28,39 miliardi (era pari a 11,8 miliardi nel 2021). Quest'ultimo è il conto corrente su cui affluiscono le risorse europee a fondo perduto per finanziare gli interventi del PNRR.

Registra una considerevole movimentazione (per 19,49 miliardi) anche il conto “*MIN TESORO DPR 532-1973*” (n. 23203) alimentato dai trasferimenti effettuati a carico del bilancio dello Stato dal MEF-RGS-IGRUE per dare copertura alle “*risorse proprie*” che alimentano il bilancio UE per la quota di competenza dell'Italia⁵¹.

Un numero non irrilevante di questi conti, pur alimentati in anni precedenti con specifiche risorse, non hanno visto movimentazioni nel corso del 2022. Al netto di quelli di importo minimale (che dovrebbero, probabilmente, essere chiusi ove sia esaurita la motivazione normativa per la quale erano stati accesi) particolarmente cospicui (escludendo quelli riconducibili a funzioni di garanzia) paiono quelli relativi al “*Fondo rotazione legge 179-92*” (202 milioni), “*AG NAZ AISI S.p.A. FR 289-03*” (212 milioni), “*MEF DT Fondo D.L. 237-16*” (4,41 miliardi).

3.2.2.2.1. Conti correnti intestati a Cassa Depositi e Prestiti

All'interno dei conti di tesoreria, che alimentano la voce del Conto del patrimonio “*Debiti di tesoreria*”, sono compresi, come accennato, i conti intestati alla società C.D.P. S.p.A., su cui giacciono, in particolare, i buoni postali fruttiferi (la cui consistenza era pari a 31,7 miliardi a fine 2022, dato evidenziato nella tabella 7) trasferiti, a suo tempo, al MEF a seguito della trasformazione in società per azioni e la, conseguente, classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie.

TAVOLA 7

VARIAZIONI POSTE PATRIMONIALI CONNESSE AI BUONI FRUTTIFERI POSTALI

(in euro)

Posta patrimoniale	Contenuto	Valore al 31.12.2021	Aumenti	Diminuzioni	Valore al 31.12.2022
Conti correnti (d.l. 269-03 capitale BPF TRASFER)	Conto 20132 Quota capitale	33.230.631.458	1.104.554.393	2.632.000.923	31.703.184.928
Conti correnti (d.l. 269-03 interessi BPF TRASFER)	Conto 20133 Quota Interessi	9.350.131.735	7.494.528.351	6.962.962.998	9.881.859.088
Altri (voce “Altri” dei “Debiti redimibili”)	Stock buoni postali	8.385.447.808	42.375.457	1.178.618.906	7.249.204.358

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Conto del patrimonio

Nello specifico, si tratta del conto n. 20133 “*d.l. n. 269/2003 interessi su buoni postali fruttiferi trasferiti*” (da 9,35 a 9,88 miliardi), da analizzare unitamente al n. 20132, “*d.l. n. 269/2003 – capitale BPF trasferiti*” (incluso fra i “*Conti di soggetti esterni alla PA*”), che registra una riduzione da 33,23 a 31,7 miliardi. Sul conto n. 20132 transitano i flussi destinati al rimborso della quota capitale dei buoni postali fruttiferi (il cui onere è a carico del bilancio dello Stato dopo la trasformazione di Cassa Depositi e Prestiti), mentre il conto n. 20133 è destinato al pagamento della quota interessi (e le movimentazioni sono alimentate da stanziamenti di bilancio)⁵².

⁵¹ Nello specifico, il conto di tesoreria n. 23203 è movimentato con approvvigionamenti trimestrali a valere sugli stanziamenti dei capitoli di spesa relativi alle risorse proprie destinate al finanziamento dell'UE e con uscite mensili riferite ai pagamenti effettuati in favore del conto di tesoreria n. 23200 intestato alla Commissione europea.

⁵² Con l'art. 3, comma 4, lett. c), del d.m. 5 dicembre 2003, attuativo dell'art. 5 del d.l. n. 269 del 2003, sono stati trasferiti al MEF i buoni postali fruttiferi emessi dal 1953 al 13 aprile 2001 e, con l'art. 6, comma 6, lett. c) e d), i correlati conti correnti infruttiferi presso la Tesoreria centrale (denominati “*d.l. n. 269/2003, art. 5, capitale BPF trasferiti*” e “*d.l. n. 269/2003, art. 5, interessi su B.P.F. trasferiti*”). Il saldo dei conti è monitorato dall'Ufficio VII della Direzione II del Dipartimento del Tesoro, in base alle comunicazioni che pervengono dalla Tesoreria. La gestione

In sede di interlocuzione istruttoria, la società C.D.P. ha riferito che i conti correnti fruttiferi a sé intestati risultano essere il n. 25083, denominato “CDP S.p.A. Patrimonio Rilancio” e il n. 29814, denominato “Cassa DP S.p.A. Gestione Separata”.

Il primo (n. 25083) è stato aperto ai sensi dell’art. 27, comma 18, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. In virtù dell’articolo 35 del d.m. 3 febbraio 2021, n. 26 “Regolamento concernente i requisiti di accesso, condizioni, criteri e modalità degli investimenti del Patrimonio destinato”, sulla giacenza del conto in parola vengono corrisposti interessi determinati semestralmente sulla base della media aritmetica semplice dei tassi lordi di rendimento, rilevati all’emissione dei BOT a sei mesi nello stesso semestre. Nel caso in cui tale tasso sia negativo, l’interesse è pari a zero⁵³.

Il secondo (n. 29814) ha fonte nella trasformazione di Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni (decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), mentre la titolarità di altri conti correnti di tesoreria (infruttiferi), precedentemente intestati alla Cassa, è stata trasferita al MEF.

Al momento degli accertamenti istruttori, sono stati liquidati alla Cassa gli interessi relativi al primo semestre 2022, per un importo totale di 1,54 miliardi. Il tasso applicato, ai sensi del d.m. 16/7/2021, è stato pari al 2,000067 per cento. Considerato che non risulta ancora disponibile il tasso definitivo del 2022, non è stato indicato l’importo esatto degli interessi maturati nello scorso esercizio finanziario calcolati anche sul secondo semestre 2022. Tenuto conto che il Dipartimento del Tesoro ha comunicato che si stima un tasso pari al 1,954 per cento, l’importo annuale degli interessi dovrebbe essere pari a circa 3,046 miliardi che deve essere corrisposto al netto del 1,54 miliardi già liquidato.

Una terza posta patrimoniale, inserita tra le passività a medio-lungo termine (nello specifico, fra i *debiti redimibili*), denominata “altri”, riporta, invece, lo *stock* dei buoni postali fruttiferi.

Il valore dello stock (capitale più interessi maturati) dei 9.359.377 titoli in essere a fine 2022, in riduzione rispetto agli anni precedenti (10.902.267 nel 2021; 13.004.450 nel 2020; 14.907.234 nel 2019) è pari, in base ai dati forniti da Cassa Depositi e Prestiti, a 52,49 miliardi, di cui 7,25 per capitale e 45,24 per interessi⁵⁴.

Al 31 dicembre 2022 il valore capitale dei buoni postali ancora in carico al MEF, pari a 7,25 miliardi (8,38 nel 2021; 10,47 nel 2020; 11,63 a fine 2019), mostra una contrazione di circa 1 miliardo rispetto all’esercizio precedente, dovuta quasi completamente a rimborsi e, per il resto, a prescrizione.

Nel 2022 C.D.P. ha maturato un credito, in relazione ai buoni rimborsati, per 6,05 miliardi di interessi (in diminuzione rispetto ai 6,86 del 2021)⁵⁵.

Secondo le previsioni statistiche, elaborate da C.D.P. a inizio 2022 (si veda tavola 8), che tengono conto dei rimborsi anticipati e a scadenza, nonché delle prescrizioni, l’impatto finanziario futuro dei buoni in essere sarà cospicuo soprattutto nel triennio 2024-2026 (in cui i valori da

di tali buoni postali è regolata da una convenzione (scaduta il 31 dicembre 2020 e in fase di rinnovo), secondo la quale C.D.P. provvede alla gestione e rendicontazione dei buoni e fornisce al Ministero la previsione mensile degli interessi da pagare e del rimborso del capitale. Nel bilancio dello Stato sono stati istituiti due capitoli per il pagamento della parte capitale (cap. 9540) e degli interessi (cap. 2221). L’alimentazione di questi capitoli avviene con fondi derivanti dagli stanziamenti annuali della legge di bilancio, nonché con le rate di ammortamento dei mutui trasferiti al MEF, che affluiscono ai capitoli di entrata 4532 (quota capitale) e 3249 (quota interessi). Nello specifico, con il capitolo 9540 viene alimentato il conto 20132 (parte capitale) e, con il cap. 2221, il conto 20133 (interessi). Gli ordini di pagamento vengono emessi sulla base delle previsioni mensili, fornite da C.D.P. in base alla convenzione. La stessa C.D.P., nel mese successivo, invia una rendicontazione degli interessi pagati e dei rimborsi effettuati (anche gli stanziamenti annuali avvengono sulla base dei dati forniti da C.D.P.).

⁵³ Atteso che per una parte dell’anno 2022 i predetti tassi sono risultati negativi, lo Stato in quel periodo non ha liquidato interessi a tale titolo.

⁵⁴ Importo in costante riduzione rispetto agli esercizi precedenti.

⁵⁵ Le movimentazioni del conto corrente n. 20133 non coincidono rispetto ai dati forniti da Cassa Depositi e Prestiti in ragione della mancata considerazione delle ritenute fiscali sugli interessi maturati nel 2020 e versati nel 2021.

rimborsare oscilleranno tra 7,2 e 8,1 miliardi). Le operazioni di rimborso dovrebbero sostanzialmente terminare nel 2031 (dal 2032 residuano importi poco significativi).

TAVOLA 8

PREVISIONI RIMBORSO BUONI FRUTTIFERI POSTALI

(in milioni)

Anno	Rimborsi Capitale	Rimborsi Interessi netti	Rimborsi Totale
2023	827	6.212	7.039
2024	768	6.432	7.200
2025	874	7.670	8.544
2026	884	7.212	8.096
2027	854	5.211	6.064
2028	773	2.534	3.307
2029	686	1.232	1.918
2030	682	1.026	1.708
2031	598	1.025	1.623
2032	99	182	281
Dal 2033	2	7	9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di Cassa depositi e prestiti

Sempre all'interno della voce “*Conti correnti*” sono presenti altri tre conti intestati a C.D.P., il n. 20130 “*d.l. n. 269/2003 erogazioni su mutui trasferiti*” (stabile intorno a 400 milioni) il n. 20131 “*d.l. n. 269/2003 G.C. e assegni postali*” (che diminuisce da 12,71 a 11,9 miliardi) ed il n. 20134 “*d.l. n. 269/2003 servizio incassi e pagamenti*” (stabile a 41,1 miliardi). Sul conto n. 20131 sono depositate le giacenze dei conti correnti postali intestati ad amministrazioni pubbliche e la relativa movimentazione è disciplinata da convenzione stipulata tra il MEF e Poste italiane S.p.A.⁵⁶. Anche la gestione dei conti n. 20130 e n. 20134 è disciplinata da apposita convenzione intercorrente con il Dipartimento del Tesoro⁵⁷.

3.2.2.3. Altre gestioni

In tale voce del Conto del patrimonio (che aumenta da 1,65 miliardi a 18,75 miliardi rientrano le seguenti passività di breve termine, elencate nella voce “*Altre operazioni*” delle “*Partite debitorie*” del CRT⁵⁸:

- “*ordini di pagamento per trasferimento fondi*”, ovvero trasferimenti tra tesorerie non esitati a fine esercizio, il cui valore diminuisce (da 912,46 a 207,79 milioni);
- “*titoli emessi da esitare*”, consistono in titoli di spesa emessi e contabilizzati come pagamenti per il bilancio statale, cioè materialmente pagati dalla Tesoreria statale, ma non ancora esitati. Si tratta di pagamenti da effettuare in contanti, non ancora riscossi dai beneficiari o aventi data di esigibilità al 31 dicembre (quando ricadente in giornata non lavorativa) o regolazioni contabili disposte con titolo di spesa preso in carico, ma non ancora finalizzato dalla Tesoreria (voce che aumenta da 442,21 milioni a 18,36 miliardi);
- “*partite diverse*”, categoria residuale, che registra, a differenza dell'esercizio precedente, una diminuzione (da 283,66 a 167,60 milioni);
- “*depositi di terzi*”, il cui valore aumenta (da 15,38 a 20,49 milioni).

⁵⁶ La medesima che regola le anticipazioni erogate dalla Tesoreria a Poste S.p.A.

⁵⁷ Convenzione C.D.P./MEF da ultimo firmata in data 14 dicembre 2020, approvata con decreto direttoriale n. 95259 del 21 dicembre 2020, registrato dalla Corte dei conti in data 8 gennaio 2021 al n. 6.

⁵⁸ In buona parte, fino all'esercizio 2016, tali poste erano classificate nella voce “*Incassi da regolare*” del CRT.

3.3. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine

La tavola che segue riassume la consistenza complessiva delle attività e passività finanziarie a medio lungo termine al termine del 2022, nonché la loro evoluzione negli ultimi sette esercizi.

TAVOLA 9

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

(in miliardi)

	IV livello	Consistenza al 31.12						
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Attività	Titoli diversi dalle azioni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3	2,99
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento	264,3	269,3	272,1	270,4	279,3	280,3	289,81
	Quote dei fondi comuni di investimento	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Anticipazioni attive	67,6	53,0	63,1	61,7	61,1	55,1	52,49
	Altri conti attivi	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	1	0,99
	Totale attività	332,6	323,0	336,1	333,0	341,3	339,5	346,4
Passività	Debiti a medio lungo termine*	2.003,3	2.030,1	2.075,8	2.108,4	2.246,7	2.339,2	2.395,16
	Anticipazioni passive	37,0	35,0	33,0	31,0	31,0	74,1	95,24
	Totale passività	2.040,3	2.065,1	2.109,2	2.139,4	2.277,5	2.413,3	2.490,4
	Eccedenza passiva	1.707,7	1.742,1	1.773,1	1.806,4	1.936,2	2.073,8	2.144,0

* I debiti a medio-lungo termine, comprendono debiti redimibili e debiti diversi.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Le attività finanziarie di medio lungo termine sono aumentate di 6,88 miliardi (da 339,5 a 346,37) e le passività a medio - lungo termine hanno registrato un incremento pari a 77,15 miliardi (da 2.413,3 a 2.490,4), portando il valore dell'*eccedenza passiva* a 2.144,02 miliardi (rispetto ai 2.073,75 di fine 2021 e ai 1.936,2 di fine 2020).

In particolare, tra le attività, hanno registrato un aumento le “azioni ed altre partecipazioni” e le “quote dei fondi comuni di investimento”, mentre sono diminuite le anticipazioni attive, gli “altri conti attivi” e i “titoli diversi dalle azioni”; tra le passività palesano un incremento sia le anticipazioni passive che, soprattutto, i debiti a medio-lungo termine (e, fra questi, il debito redimibile), cresciuti per circa 56 miliardi (da 2.339 a 2.395).

Come si può evincere dalla Tavola che precede, l'aumento dell'*eccedenza passiva* a medio lungo termine conferma, invero, una tendenza registrata costantemente negli ultimi anni.

3.3.1. Attività finanziarie di medio lungo termine

Le attività finanziarie di medio-lungo termine, nel corso del 2022, hanno registrato, come detto, un aumento di 6,88 miliardi.

Le attività finanziarie di medio-lungo termine si concentrano nella voce “Azioni e altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento” (289,81 miliardi) in crescita per circa 9,5 miliardi rispetto al 2021 (in cui erano state 280,27 miliardi) e nelle “Anticipazioni attive” (52,49 miliardi), diminuite, invece, per poco più di 2,5 miliardi rispetto al 2021.

ATTIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

		(in euro)			
		Al 31/12/2021	Al 31/12/2022	Aumento/diminuzione	Var. perc.
Attività finanziarie a medio lungo termine	Titoli diversi dalle azioni	2.999.999.786	2.971.418.431	-28.581.355	0
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento	280.274.096.138	289.809.286.477	9.535.190.340	3,4
	Quote dei fondi comuni di investimento	127.025.755	129.598.411,57	2.572.657	2,0
	Anticipazioni attive	55.069.392.321	52.486.818.846	-2.582.573.475	-4,7
	Altri conti attivi	1.026.920.822	978.361.438	-48.559.384	-4,7
	Totale	339.497.434.821	346.375.483.604	6.878.048.783	2,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

La voce *Azioni ed altre partecipazioni*, costituente quella di maggiore importo fra le attività finanziarie a medio lungo termine, si suddivide nelle seguenti poste patrimoniali: “*azioni quotate escluse le quote dei fondi comuni di investimento*”, “*azioni non quotate escluse le quote dei fondi comuni di investimento*” e “*altre partecipazioni*”, analizzate nei successivi paragrafi.

3.3.1.1. Azioni quotate e non quotate

Il valore delle “*Azioni ed altre partecipazioni, escluse le quote dei fondi comuni di investimento*” registra, a fine 2022, una consistenza complessiva di 289,94 miliardi, in aumento di 9,58 miliardi rispetto al precedente esercizio 2021 (280,4 miliardi).

Nella citata voce rientrano, in particolare, le “*Azioni quotate*”, le “*Azioni non quotate*”⁵⁹ e le “*Altre partecipazioni*”. A queste si aggiungono, con distinta valorizzazione, le “*Quote dei fondi comuni di investimento*” (pari, a fine 2022, a 129,6 milioni), in aumento di 2,57 milioni rispetto ai 127,02 di fine 2021.

Il valore delle “*Altre partecipazioni*”, costituente la sottovoce dell’aggregato di importo più elevato, aumenta, nel 2022, di circa 1,07 miliardi (da 196,28 a 197,36 miliardi) e comprende, in disparte i “*Fondi di dotazione*” (pari a poco più di 337 milioni), attività non afferenti a partecipazioni in società, ma al valore delle quote detenute in “*Organismi internazionali*” (che sommano, a fine 2022 196,63 miliardi, in crescita per 1,07 miliardi rispetto al 2021).

Al suo interno, nella sottovoce “*Altre*”, meglio trattata nel successivo paragrafo, *sostanzialmente* stabile a fine 2022 (da 393,05 a 393,85 milioni), sono imputati i valori delle partecipazioni in società a responsabilità limitata o in liquidazione:

- Ferrovie appulo-lucane S.r.l., partecipata dal MIMIT (già MIMS);
- Unirelab S.r.l., partecipata dal Ministero dell’agricoltura e della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF, già MIPAAF);
- Armamenti e Aerospazio S.p.A., partecipata dal MEF, in liquidazione dal 1996⁶⁰.

Le “*Azioni quotate*”⁶¹ hanno registrato, nel 2022, un aumento, di 7,8 miliardi (da 13,07 a 20,87), mentre le “*Azioni non quotate*” palesano un aumento di 662 milioni (da 70,92 a 71,58 miliardi).

Sia le partecipazioni azionarie in società “*quotate*” che “*non quotate*” (da cui, come detto, sono esclusi i fondi comuni di investimento) sono, a loro volta, distinte, in conformità alla

⁵⁹ Si omette, per comodità espositiva, per ognuna di esse, di ripetere l’inciso “*escluse le quote dei fondi di investimento*”, costituente la denominazione completa della posta patrimoniale in esame.

⁶⁰ La società era stata costituita nel 1994 dall’*Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera* (EFIM), anch’esso in liquidazione, a norma dell’art. 3, primo comma, del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito dalla legge 17 febbraio 1993, n. 33.

⁶¹ Le “*Azioni quotate*”, le “*Azioni non quotate*” e le “*Altre partecipazioni*” costituiscono la suddivisione (classificazione) di III livello delle “*Attività finanziarie*”.

classificazione di IV livello, propria del Sistema europeo dei conti⁶², in “*Società finanziarie bancarie*”, “*Società finanziarie non bancarie*” e “*Società non finanziarie*”. La tabella che segue riassume le variazioni intervenute nel 2022 rispetto al precedente esercizio 2021.

TAVOLA 11

AZIONI QUOTATE E NON QUOTATE

Società	Consistenze		Scostamento 2022/2021	
	2021	2022	Valori assoluti	Var. Perc.
<i>Quotate</i>				
Società finanziarie bancarie	3.047,5	4.834,1	1.786,6	58,63
Società finanziarie non bancarie	0	4.790,4	4.790,4	
Società non finanziarie	10.027,6	11.249,2	1.221,7	12,18
Totale	13.075,1	20.873,8	7.798,7	59,65
<i>Non quotate</i>				
Società finanziarie bancarie	29,6	9,6	-20,0	-67,5
Società finanziarie non bancarie	23.124,4	23.553,3	428,9	1,85
Società non finanziarie	47.762,9	48.015,5	252,7	0,53
Totale	70.916,9	71.578,5	661,5	0,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Conto del patrimonio

Nello specifico, all'interno delle “*Azioni quotate*” registrano un aumento sia le *società finanziarie bancarie* per 1,79 miliardi (da 3,05 a 4,8 miliardi), sia le società non finanziarie che aumentano il loro valore per 1,2 miliardi (da 10,03 a 11,25); inoltre, a differenza del 2021, risultano valorizzate le società finanziarie non bancarie per un importo pari a 4,79 miliardi.

Le *società finanziarie bancarie quotate*⁶³ sono limitate alla partecipazione del MEF nella banca Monte dei Paschi di Siena (per il 64,23 per cento del capitale), il cui valore aumenta da 3,047 a 4,83 miliardi, sia per aumento di capitale sia per variazioni dovute alla gestione aziendale (dopo essere sceso da 4,14 a 3,04 nel 2021; da 5,67 a 4,14 miliardi nel 2020 e da 6,58 a 5,67 fra il 2018 e il 2019)⁶⁴.

Le *società finanziarie non bancarie* comprendono la sola partecipazione del MEF nella società SACE, con una consistenza patrimoniale al 31 dicembre 2022 di 4,79 miliardi. In attuazione dell'articolo 67 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, (recante “Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia”) convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, è stato infatti disposto il riassetto del Gruppo SACE, con trasferimento del medesimo da Cassa Depositi e Prestiti al Ministero dell'economia e delle finanze.

Fra le “*società non finanziarie controllate*” quotate trovano allocazione le partecipazioni dello Stato in:

- ENI (dal MEF, al 4,37 per cento), il cui valore aumenta di 266,46 milioni (da 1,85 a 2,11 miliardi), in ragione dei positivi risultati della gestione aziendale (al netto della distribuzione dei dividendi);
- ENEL (dal MEF, al 23,58 per cento), il cui valore cresce di circa 943,67 milioni (da 6,39 a 7,34 miliardi), anche in questo caso in ragione dei risultati della gestione aziendale (al netto dei dividendi distribuiti);
- Leonardo (dal MEF, al 20,30 per cento), il cui valore aumenta da 1,787 a 1,798 miliardi per effetto dei risultati della gestione aziendale (al netto dei dividendi distribuiti).

⁶² Può farsi rinvio, sul punto, alle indicazioni contenute nell'Allegato 1 alla Circolare MEF-RGS n. 13 del 12 marzo 2003.

⁶³ Esposta nella sotto classificazione di V livello “*altre*”, e non fra le “*controllate*”, pur trattandosi di società nella quale il MEF detiene il 64,23 per cento del capitale sociale.

⁶⁴ Va precisato che il valore delle poste patrimoniali derivanti da partecipazioni societarie risulta valorizzato, nel conto del patrimonio dello Stato (il 2022, in esame), in ragione dei valori del patrimonio netto della società risultanti al termine dell'esercizio precedente (il 2021, ultimo formalmente approvato).

Invece, le “Azioni non quotate”, palesanti, nel 2022, un aumento complessivo di 662 milioni (da 70,92 a 71,59) risultano suddivise nelle seguenti categorie:

- 1) “società finanziarie bancarie”, al cui interno trova allocazione, fra le “controllate”, il valore della partecipazione nell’Istituto per lo sviluppo economico dell’Italia meridionale (ISVEIMER)⁶⁵, in liquidazione dal 1996 (il cui valore diminuisce da 29,63 a 9,63 milioni,);
- 2) “società finanziarie non bancarie”, in cui, fra le “controllate”, è iscritto il valore delle partecipazioni in una serie di società detenute dal MEF (AMCO⁶⁶, Cassa Depositi e prestiti, Stmicroelectronics Holding N.V. e INVIMIT SGR) e, fra le “altre”, il “Fondo per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell’area euro”;
- 3) “società non finanziarie”, al cui interno, fra le “controllate” e le “altre”, sono comprese:
 - le partecipazioni azionarie detenute dal MEF in CONSAP, CONSIP, EUR, SOGESID, Poste italiane, Invitalia, SOGIN, GSE, MEFOP, RAI, ENAV, Ferrovie dello Stato, SOSE, Sport e salute⁶⁷, IPZS, SOGEI, EXPO 2015⁶⁸, RAM, Studiare e sviluppo (da marzo 2002 Eutalia S.r.l.), Alitalia, Arexpo, Equitalia giustizia, PagoPA⁶⁹, ITA S.p.A.⁷⁰, Cinecittà S.p.A. (derivante dalla trasformazione della precedente società Istituto luce S.r.l. in società per azioni), ANPAL servizi S.p.A., alle quali si aggiungono, rispetto allo scorso anno, le società Giubileo 2025 S.p.A. e Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.
 - le partecipazioni azionarie detenute da altri ministeri, in particolare della Difesa in Difesa servizi, del MASAF in Agenzia di Pollenzo, del Ministero della cultura in ALES e del MIMIT in C.F.I. (Cooperazione finanza impresa).

Considerando soltanto le “società controllate”, sia quotate che no, il valore complessivo delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato registra, al 31 dicembre 2022, un aumento rispetto al 2021 di circa 6,68 miliardi dovuto alle “società finanziarie non bancarie” e alle “società non finanziarie.”

Le partecipazioni azionarie in società controllate, sia quotate che non quotate, risultano avere, a fine 2022, una consistenza pari a 87,37 miliardi, in aumento per circa 6,68 miliardi rispetto al 2021, riguardante per 59,16 miliardi società non finanziarie, per 28,20 società finanziarie non bancarie e per 9,6 miliardi società finanziarie bancarie.

TAVOLA 12

SOCIETÀ CONTROLLATE

(in milioni)

Società	Consistenze		Scostamento 2022/2021	
	2021	2022	Valori assoluti	%
<i>Quotate</i>				
Finanziarie non bancarie	0	4.790,4	4.790,4	
Non finanziarie	10.027,6	11.249,2	1.221,7	12,18
<i>Non quotate</i>				
Finanziarie bancarie	29,6	9,6	-20,0	-67,5
Finanziarie non bancarie	22.980,3	23.414,9	434,6	1,89
Non finanziarie	47.656,3	47.910,1	253,7	0,53
Totale	80.693,8	87.374,3	6.680,4	8,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

⁶⁵ L’ISVEIMER è stato costituito nel 1938 e trasformato in società per azioni nel 1993.

⁶⁶ La società Asset Management Company S.p.A., AMCO S.p.A. (già Società per la gestione di attività, SGA S.p.A.) è stata acquisita dal MEF (in precedenza, titolare di un diritto di pegno su azioni) in aderenza all’art. 7 del d.l. n. 59 del 2016, convertito dalla legge n. 119 del 2016.

⁶⁷ Frutto della trasformazione, dal 2019, dell’ex società CONI Servizi S.p.A., ad opera dell’art. 1, comma 633, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

⁶⁸ La posta patrimoniale relativa a EXPO 2015 si è azzerata nel corso del 2022.

⁶⁹ La società è stata costituita in virtù del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019, emanato ai sensi dell’art. 8, comma 2 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12.

⁷⁰ Costituita in base all’art 79 del d.l. 17 marzo 2020, n.18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27.

Come si evince dalla tavola soprastante, nell'ambito delle “*società quotate controllate*”, aumenta sia il valore di quelle *non finanziarie* (del 12,18 per cento), sia il valore delle finanziarie non bancarie, valorizzate nel 2022, la cui consistenza risulta pari a 4,7 miliardi; mentre, tra le “*non quotate*”, registrano un incremento sia le finanziarie non bancarie (1,89 per cento) che le non finanziarie (0,53 per cento), mentre le finanziarie bancarie diminuiscono (67,5 per cento).

Nell'ambito delle “*società finanziarie bancarie*” (non quotate), è presente, come accennato, la sola ISVEIMER, in liquidazione dal 1996, il cui valore risulta in diminuzione di circa 20 milioni (da 29,63 a 9,63 milioni).

Fra le “*società non finanziarie controllate*”, le diminuzioni più consistenti hanno riguardato:

- RAI, per circa 36,32 milioni (principalmente dovuta alla perdita d'esercizio 2021, pari a 30,44 milioni);
- SOGESID, per 2,27 milioni (da 48,02 a 45,75 milioni), in ragione della perdita d'esercizio 2021;
- SOGIN, per circa 10 milioni (da 83,44 a 73,67 milioni) dovuta alla perdita d'esercizio registrata nell'esercizio 2021;
- Poste spa per circa 100,4 milioni (da 1,92 a 1,82 miliardi) per effetto della distribuzione del dividendo;
- Sport e salute S.p.A., pur registrando un utile di esercizio, diminuisce di circa 22,4 milioni, passando da 65,6 a 43,2 milioni per variazioni dovuti alla gestione aziendale e per effetto della distribuzione del dividendo.

All'interno della medesima categoria delle “*società non finanziarie controllate*”, tra le variazioni in aumento, si segnalano quelle registrate, da ENAV (per circa 1,98 milioni), da INVITALIA (per circa 73,9 milioni), ANPAL servizi S.p.A. (per circa 14 milioni), da PAGOPA S.p.A. (per 2,98 milioni) tutte derivanti dalla positiva gestione aziendale 2021.

Variazioni in aumento registrano anche le società: Istituto poligrafico e zecca dello Stato (IPSZ S.p.A.), per 2,5 milioni (da 423,43 a 425,98), SOGEI S.p.A. per 41 milioni (da 131,5 a 172,5 milioni) per variazioni positive della gestione aziendale, al netto della distribuzione di dividendi; ITA S.p.A. (da 718,97 a 968,1 milioni) per 249 milioni.

La società EUR S.p.A. (partecipata dal MEF al 90 per cento), pur registrando una perdita di 42,98 milioni, passa da 553,22 a 598,24 milioni, in ragione dell'aumento di capitale di 83,7 milioni, quale quota di competenza del MEF, autorizzato con d.m. del 21 ottobre 2022, al fine di sostenere, ai sensi dell'art. 66 del d.l. n. 104/2020, gli obiettivi di sviluppo ed il rafforzamento patrimoniale della società.

Sempre nell'ambito delle *società non finanziarie controllate* risultano valorizzate, dal 2022, le seguenti società:

- Giubileo 2025 S.p.A., con consistenza pari a 5 milioni. La costituzione della società, interamente controllata dal MEF, è stata disposta dall'art. 1, comma 427, della legge n. 234 del 2021. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 giugno 2022, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, è stato definito lo statuto della società e ne è stato dichiarato l'assoggettamento al controllo della Corte dei conti. La società ha avviato la sua operatività il 15 luglio 2022 con la registrazione presso la Camera di Commercio di Roma;
- Infrastrutture Milano Cortina 2020 -2026 S.p.A., con consistenza pari a 350.000 mila euro. La costituzione della società, ai sensi all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, è stata autorizzata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 agosto 2021⁷¹.

Tra le “*società finanziarie non bancarie controllate*” presentano variazioni in aumento:

⁷¹ In data 22 novembre 2021 la Società è stata costituita con la partecipazione dei Ministeri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti nella misura del 35 per cento ciascuno, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto nella misura del 10 per cento ciascuna, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nella misura del 5 per cento ciascuna.

- Cassa depositi e prestiti, partecipata al 82,8 per cento, registra un incremento di circa 629 milioni, con consistenza patrimoniale che passa da 19,24 a 19,87 miliardi, in ragione dei risultati della gestione aziendale (per 1,71 miliardi) al netto dell'impatto negativo della distribuzione dei dividendi (per 1,08 miliardi);
- INVIMIT SGR, la cui consistenza finale passa da 13,12 a 15,75 milioni, in crescita per 2,62 milioni (variazioni positive della gestione aziendale 2021);
- STM holding, per 227,1 milioni, dovuta ai risultati positivi della gestione aziendale 2021 (per 251,33 milioni) al netto dell'impatto negativo della distribuzione dei dividendi (per 24,32 milioni).

Presenta, invece, variazione in diminuzione AMCO S.p.A. (già SGA), la cui consistenza finale passa da 2,81 a 2,39 miliardi, in diminuzione per circa 424,32 milioni, dovuta alla gestione aziendale 2021, che ha fatto registrare una perdita d'esercizio.

Infine, la classificazione delle “*Altre*” (non controllate) *azioni e partecipazioni* presenta, a fine 2022, una consistenza pari a 5,08 miliardi, in aumento rispetto al 2021 per circa 1,8 miliardi, dovuta alle società “*finanziarie bancarie*”.

TAVOLA 13

ALTRE (SOCIETÀ)

Società	Consistenze		Scostamento 2022/2021	
	2021	2022	Valori assoluti	%
<i>Quotate</i>				
Finanziarie bancarie	3.047,5	4.834,1	1.786,6	58,6
<i>Non quotate</i>				
Finanziarie non bancarie	144,01	138,4	-5,7	-4,0
Non finanziarie	106,6	105,5	-1,1	-1,0
Totale	3.298,2	5.078,0	1.779,8	54,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

L'aumento della voce in parola è dovuto alle partecipazioni in “*società finanziarie bancarie*”, nelle quali rientra, al momento, la sola banca Monte dei Paschi di Siena (partecipata al 64,2 per cento), che, come già esposto, ha registrato un aumento patrimoniale pari a 1,79 miliardi, dovuto, oltre che alle variazioni intervenute nella gestione aziendale, principalmente all'aumento di capitale deliberato e approvato dall'assemblea straordinaria del 15 settembre 2022⁷².

In diminuzione, invece, le *società finanziarie non bancarie*; si riduce, come anche nel 2021, la consistenza della partecipazione del MEF (al 17,85 per cento) all'*European financial stability facility*⁷³, che ha registrato una gestione aziendale negativa per circa 5,7 milioni, passando da 144,09 a 138,39 milioni.

Altro decremento ha riguardato le “*società non finanziarie*”, in cui rientra la partecipazione del MIMIT nella società consortile per azioni C.F.I., il cui valore diminuisce di circa 1 milione (da circa 106 a 105 milioni).

Al Conto del patrimonio al 31 dicembre 2022 sono, inoltre, allegate schede informative per individuare, oltre alla qualificazione delle società come “*controllate*” e “*collegate*” (art. 2359 cod. civ.), gli elementi più significativi delle partecipazioni detenute dallo Stato, quali il risultato di

⁷² L'art. 52, comma 2 del d.l. 17 maggio 2022, n.50, ha integrato il precedente d.l. n. 104/2020 (art. 66), che aveva autorizzato la sottoscrizione di aumenti di capitale fino ad un importo di 1,5 miliardi in conto capitale per l'anno 202, prevedendo una integrazione di spesa di 925 milioni. Il CdA di MPS il 23 giugno 2022 ha deliberato un'operazione di rafforzamento patrimoniale da realizzarsi mediante un aumento di capitale per un importo massimo di 2,5 miliardi.

⁷³ Fondo per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro.

gestione (relativo, come detto, all'esercizio 2021⁷⁴), il valore complessivo del capitale sociale, quello della partecipazione statale e relativa percentuale, il numero totale delle azioni ed il loro valore nominale, l'eventuale distribuzione di utili e l'indice di redditività della società (quale rapporto tra utile registrato e capitale sociale o patrimonio netto).

La tavola che segue espone i dati contabili⁷⁵ rilevanti ai fini dell'iscrizione nel Conto del patrimonio delle società quotate e non quotate partecipate dai vari ministeri. Nello specifico, solo otto società⁷⁶ hanno chiuso l'esercizio 2021 in perdita, riducendo, di conseguenza, il valore delle rispettive poste patrimoniali del 2022.

TAVOLA 14

SOCIETÀ QUOTATE, NON QUOTATE E ALTRE PARTECIPAZIONI

(in migliaia)

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Patrimonio netto in relazione alla quota	Capitale sociale	Utile/perdita d'esercizio	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2022	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2022
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE							
Alitalia S.p.A.	100,0					1.266.427	1.266.427
AMCO-Asset Management Company (ex S.G.A. S.p.A.)	99,8	2.394.010	2.388.839	655.154	-419.311	2.813.183	2.388.837
Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA)	100,0	898.203	898.203	836.384	80.179	824.215	898.203
ANPAL SERVIZI S.p.A.	100,0	88.747	88.747	74.786	312	74.786	88.747
AREXPO S.p.A.	39,3	119.111	46.787	100.080	1.736	46.103	46.785
Armamenti e Aerospazio S.p.A. in liquidazione	-	-	-	-	-	360.615	360.615
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (Quotata)	64,2	5.026.612	3.228.593	9.195.012	151.005	3.047.496	4.834.102
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	82,8	25.309.074	20.948.321	4.051.143	2.367.381	19.243.207	19.872.420
Cinecittà S.p.A. (fino al 2020 Istituto Luce S.r.l.)	100,0	20.772	20.772	22.672	-1.900	22.672	20.772
Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (CONSAP)	100,0	149.154	149.154	5.200	4.048	145.106	145.106
Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A. (CONSIP)	100,0	43.441	43.441	5.200	3.226	40.215	41.026
European financial stability facility	17,9	774.859	138.388	28.513	-20.911	144.087	138.388
Equitalia Giustizia S.p.A.	100	13.026	13.026	10.000	1.005	12.021	12.071
Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo S.p.A. (ENAV)	53,3	1.136.190	605.362	541.744	61.588	572.135	574.117
Ente Nazionale idrocarburi S.p.A. (ENI) (Quotata)	4,4	51.038.515	2.230.383	4.005.359	7.674.595	1.847.974	2.114.436
Ente Nazionale per l'Energia Elettrica S.p.A. (ENEL) (Quotata)	23,6	34.967.564	8.245.352	10.166.680	4.762.482	6.392.397	7.336.069
Esposizione Universale di Roma S.p.A. (EUR)	90,0	571.710	514.539	645.248	-42.985	553.226	598.239
EXPO 2015 S.p.A.	40,0	51.029	20.411	10.120	6.394	17.624	0

⁷⁴ L'iscrizione nel Conto patrimoniale delle partecipazioni sconta, infatti, i tempi di approvazione dei bilanci da parte delle società e, pertanto, i dati iscritti, in termini di consistenze e variazioni intervenute, nonché le relative informazioni, si riferiscono ai bilanci chiusi al 31 dicembre dell'anno precedente.

⁷⁵ Quota di partecipazione, Patrimonio netto, Capitale sociale, Utile/perdita di esercizio, Numero azioni societarie, sono relativi all'esercizio finanziario 2021.

⁷⁶ Oltre allo *European financial stability facility*.

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Patrimonio netto in relazione alla quota	Capitale sociale	Utile/perdita d'esercizio	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2022	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2022
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100,0	39.899.756	39.899.756	39.204.174	137	39.899.821	39.899.756
Gestione Servizi Energetici S.p.A. (GSE)	100,0	59.734	59.734	26.000	8.147	51.587	54.722
Giubileo 2025 S.p.A.	100,0			5.000		0	5.000
Infrastrutture Milano Cortina 2020 - 2026 S.p.A.	35			350		0	350
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS)	100,0	474.286	474.286	340.000	50.851	423.436	425.978
Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia Meridionale S.p.A. (ISVEIMER) in liquidazione dal 1996	33,2	29.026	9.632	62.374	-99	29.634	9.632
Italia Trasporto Aereo - ITA S.p.A.	100,0	568.109	568.109	720.000	-147.910	718.976	968.109
Investimenti Immobiliari Italiani Società gestione risparmio S.p.A. (INVIMIT SGR)	100,0	15.747	15.747	5.700	2.612	13.127	15.747
Leonardo S.p.A. (Quotata)	30,2	6.036.179	1.823.186	2.543.862	177.238	1.787.202	1.798.741
PagoPa S.p.A.	100,0	4.040	4.040	1.000	2.985	1.055	4.040
Poste Italiane S.p.A.	29,3	7.034.371	2.058.257	1.306.110	797.192	1.923.438	1.823.033
Rete Autostradale Mediterranee S.p.A. (RAM)	100,0	3.472	3.472	1.000	274	3.468	3.742
Radiotelevisione Italiana S.p.A. (RAI)	99,6	657.837	654.942	242.518	-30.437	691.251	654.931
Sace S.p.A.	100	4.880.446	4.880.446	3.730.324	105.196	0	4.790.446
Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI)	100,0	190.855	190.855	28.830	59.307	131.548	172.550
Sogesid Interventi integrati per la sostenibilità dello sviluppo S.p.A. (SOGESID)	100,0	45.750	45.750	54.821	-2.268	48.018	45.750
Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (SOGIN)	100,0	73.366	73.366	15.100	-10.077	83.443	73.366
Sport e salute S.p.A. (ex Coni Servizi S.p.A.)	100,0	44.078	44.078	1.000	12.751	65.611	43.218
Studiare Sviluppo S.r.l. (dal 7 marzo 2002 Eutalia S.r.l.)	100,0	948	948	750	126	822	948
Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (MEFOP)	57,3	7.153	4.095	104	730	3.706	4.095
STMicroelectronics Holding N.V.	50,0	2.324.292	1.162.146	1.180.400	415.044	910.813	1.137.913
Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (SOSE)	88,9	6.465	5.746	3.915	819	4.918	4.968
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO							
Cooperazione finanza impresa (CFI)	98,6	107.005	105.467	98.028	24	106.576	105.481
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI							
Agenzia di Pollenzo S.p.A.	3,9	22.792	890	23.079	33	889	890
Unirelab S.r.l.	100,0	3.874	3.874	1.717	334	3.540	3.874
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLE MOBILITA' SOSTENIBILI							
Ferrovie Appulo Lucane	100,0	29.364	29.364	18.000	464	28.900	29.364
MINISTERO DELLA DIFESA							
Difesa Servizi S.p.A.	100,0	12.500	12.500	1.000	2.958	11.042	12.500

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Patrimonio netto in relazione alla quota	Capitale sociale	Utile/perdita d'esercizio	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2022	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2022
MINISTERO PER LA CULTURA							
Arte, Lavoro e Servizi S.p.A. (ALES)	100	20.617	20.617	13.616	3.870	18.754	20.617

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio e poste patrimoniali

I Ministeri controllano complessivamente 46 società⁷⁷, buona parte delle quali è assoggettata al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958.

Il Conto del patrimonio (nell'Allegato 5) espone anche i dati relativi alle società detenute indirettamente, sia controllate che meramente partecipate, pari, rispettivamente, a 128 e 240)⁷⁸, come da tavola che segue.

TAVOLA 15

SOCIETÀ PARTECIPATE INDIRETTE

Società di primo livello	Numero società partecipate indirettamente con quota > 50 per cento	Numero società partecipate indirettamente con quota ≤ 50 per cento
Ag. Pollenzo	1	1
Invitalia	6	30
AMCO	2	0
Cassa Depositi e Prestiti	8	8
Cooperazione finanza impresa scpa	10	155
Enav	5	0
Enel	13	1
Eni	9	0
Eur	1	0
Ferrovie dello stato	19	4
Leonardo (già Finmeccanica)	16	28
Gse gestore dei servizi energetici	3	0
Monte dei paschi di Siena	9	1
ISVEIMER	0	1
Poste italiane	16	1
Rai	5	6
Sogei	0	1
Sogin	1	0
Sport e salute	2	0
Istituto poligrafico e zecca dello Stato	2	2
STMicronics Holding NV (STH)	0	1
Totale complessivo	128	240

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati - Conto del patrimonio

3.3.1.2. Altre partecipazioni

La categoria delle “*Altre partecipazioni*” è la più significativa dell'aggregato “*Azioni e altre partecipazioni*” (valorizzata per 197,36 miliardi, su un totale complessivo della voce di 289,94 miliardi) ed ha registrato, nel 2022, un aumento, di 1,07 miliardi.

Comprende i conferimenti a fondi di dotazione di enti pubblici (in particolare, del MEF nell'Agenzia del Demanio), le partecipazioni in società non azionarie (quali quelle del MEF in Armamenti e aerospazio, in liquidazione, del MIMIT nelle Ferrovie Appulo-Lucane, del

⁷⁷ Rispetto all'analogia tabella allegata al Conto del patrimonio 2021 sono state aggiunte le società Giubileo 2025 S.p.A., Infrastrutture Milano - Cortina 2020 -2026 S.p.A. e SACE.

⁷⁸ Desunto dalle schede informative delle società partecipate dalle amministrazioni statali, riferite all'esercizio 2021.

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste in Unirelab), oltre che i fondi conferiti in organismi internazionali.

È suddivisa in:

a. fondi di dotazione. La posta aumenta da 336,79 a 337,12 milioni. Esprime il valore dei conferimenti in denaro effettuati da due ministeri in altrettanti enti pubblici: il MEF, nell'Agenzia del Demanio (329,38 milioni)⁷⁹ e il MIT, già MIMS, nell'Ente autonomo porto di Trieste (7,7 milioni, importo invariato rispetto allo scorso anno).

b. organismi internazionali. La posta, che è cresciuta, nel 2022, di 1,07 miliardi (da 195,5 a 196,63), costituisce l'attivo, in termini di "immobilizzazioni finanziarie", più rilevante del patrimonio dello Stato. Accoglie, in particolare, il valore dei fondi già versati in organismi internazionali (mentre l'importo delle sottoscrizioni promesse, ma non ancora versate, è esposta nella posta "altri" dei "debiti diversi" a medio-lungo termine).

Le più rilevanti sono le seguenti:

- Meccanismo europeo di stabilità (ESM)⁸⁰, il cui valore è pari a 125,11 miliardi, in diminuzione per 212 milioni rispetto a fine 2021 (e capitale da versare per 110,81 miliardi)
- Banca europea per gli investimenti (BEI), il cui valore è di 46,7 miliardi, rimasto invariato (e capitale da versare di 42,5 miliardi);
- Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), pari a 7,83 miliardi, in aumento per 659,38 milioni.

Lo Stato italiano partecipa, altresì, a vari organismi bancari, tra i quali:

- Banca interamericana di sviluppo (BID), pari a 3,29 in aumento di 207 milioni rispetto ai (e capitale da versare per 3,06 miliardi);
- Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), pari a 2,55 miliardi, posta rimasta invariata (e 2,02 miliardi di capitale da versare);
- Banca asiatica di sviluppo, pari a 2,55 miliardi, in aumento di 91,3 milioni rispetto al 2021 (e 2,41 miliardi da versare);
- Banca asiatica per gli investimenti in infrastrutture (AIIB), pari a 2,43 miliardi, in aumento di 153,62 milioni (e 1,94 miliardi di capitale da versare);
- Banca africana di sviluppo, pari a 4,35 miliardi, in aumento di 85,02 milioni⁸¹ (e capitale ancora da versare per 4,13 miliardi);
- *International Finance Corporation* (IFC), del valore di 685,39 milioni, in aumento per 74,48 milioni rispetto al 2021;
- Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), il cui valore è stabile a 0,91 miliardi (e capitale ancora da versare per 0,8 miliardi).

c. altre. La posta aumenta leggermente da 393,05 a 393,85 milioni. Al suo interno trovano allocazione le partecipazioni nelle seguenti società:

- Armamenti e Aerospazio S.p.A., in liquidazione dal 1996 (360,6 milioni), partecipata dal MEF (importo invariato);
- Ferrovie appulo-lucane S.r.l., partecipata dal MIT, il cui valore passa da 28,9 a 29,36 milioni, in ragione di positiva gestione aziendale;
- Unirelab S.r.l., partecipata dal MASAF, il cui valore cresce da 3,54 a 3,87 milioni, in ragione dell'utile registrato nell'esercizio 2021.

⁷⁹ La posta in esame cresce da 327,6 a 329,5 milioni, in ragione degli incrementi dovuti alla positiva gestione aziendale, a cui sono state sottratte le diminuzioni aventi fonte nei versamenti effettuati dall'Agenzia al bilancio dello Stato in aderenza a norme di finanza pubblica. Questi ultimi, tuttavia, costituiscono oneri della gestione corrente che già concorrono a determinare (ridurre) il risultato annuale della gestione di competenza.

⁸⁰ A cui lo Stato ha aderito con legge 23 luglio 2012, n. 116.

⁸¹ Si rinvia, per l'esposizione delle motivazioni, al paragrafo sui "Debiti diversi" delle passività a medio lungo termine.

3.3.1.3. Anticipazioni attive

L'aggregato, pari, complessivamente, al 31 dicembre 2022, a 52,49 miliardi, ha registrato, nel 2022 una contrazione pari a 2,58 miliardi, per effetto, principalmente, della riduzione della voce *“Crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito”*, che passa da 41,9 a 35,15 miliardi.

Nello specifico, le *anticipazioni attive* comprendono le seguenti voci:

a) *fondi di garanzia*, pari a 2,67 miliardi, in aumento di 518,7 milioni rispetto ai 2,13 di fine 2021. La posta è composta, oltre ai tre allegati del MEF ed uno del MIMIT, da due allegati del MASAF, valorizzati dal 2022, per un importo di 530 milioni:

- *“Fondo centrale di garanzia per le autostrade e per le ferrovie metropolitane pagamenti in sostituzione dell'Anas dei debiti dell'ex concessionaria Sara”*, gestito dal MEF, attestatosi, a fine 2022 a circa 1,2 miliardi (in lieve diminuzione rispetto ai 1,9 miliardi del 2021 -la movimentazione ha registrato, come in anni precedenti, solo diminuzioni (17,6 milioni nel 2021; 7,3 nel 2020; 73,4 nel 2018; 72,8 nel 2017; 42,5 nel 2016);
- *“Somme corrisposte a vari istituti di credito a seguito di operatività della garanzia statale sui finanziamenti concessi dal sistema bancario alle imprese”*, gestite dal MEF, in lieve diminuzione (passando da 918,7 a 915,94 milioni);
- *“Fondo di garanzia per gli interventi strategici nel settore informatico”*, gestito dal MISE, che registra una diminuzione di circa 900 milioni, passando da 4,30 a 3,3 milioni.
- *“Fondo di garanzia sui finanziamenti in favore di piccole e medie imprese agricole della pesca colpite dall'emergenza da Covid 19, previsto dall'art 13, comma 11 del d.l. n.23 del 8 aprile 2020”*, per un ammontare di 350 milioni;
- *“Fondo di garanzia sui finanziamenti in favore di piccole e medie imprese della pesca che hanno registrato un incremento dei costi energetici per carburanti e materie prime”* con una consistenza pari a 180 milioni.

b) *fondi di rotazione*, pari a 7,15 miliardi (in crescita per 317 milioni rispetto al 2021), tra cui in particolare i seguenti fondi⁸²

- *“fondo di rotazione – Istituto centrale per il credito a medio termine (gestito da Cassa depositi e prestiti spa) – conferimento al fondo rotativo di cui all'art. 26 legge n. 227/1997”*, intestato al MEF, la cui consistenza finale al 31 dicembre 2022 è pari a 2,45 miliardi (sostanzialmente stabile rispetto al 2021);
- *“fondo rotativo per la concessione dei mutui alle imprese a tasso agevolato ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 185 del 2000”*, pari a 1,61 miliardi;
- *“fondo di rotazione SIMEST”* (di consistenza pari a 2,93 miliardi, in aumento di 209 milioni rispetto al 2021);

c) *fondi di scorta*, aumentati lievemente da 448,58 a 448,75 milioni. Trattasi di anticipazioni di bilancio attribuite ai Ministeri dell'interno (39,7 milioni), delle Infrastrutture (5,4 milioni) e della Difesa (403,6 milioni).

d) *crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito*, diminuiti di 3,31 miliardi (da 35,15 a 31,83 miliardi) dopo analoghe riduzioni registrate nel 2019, nel 2020 e nel 2021, in ragione della restituzione delle anticipazioni da parte degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle regioni intervenute nel corso dell'anno, di cui si riportano di seguito le variazioni più rilevanti:

- *anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili degli enti del SSN*, ammontante a 13,16 miliardi, in diminuzione di 311 milioni;

⁸² Nell'ambito dei fondi di rotazione, oltre a quelli indicati, risultano valorizzati i seguenti: per il MUR, fondo speciale con carattere rotativo destinato alla ricerca applicata (MUR), che aumenta da 26,32 a 26,57 milioni; per il MIPAAF, fondo per lo sviluppo della meccanizzazione agricola (art. 12 della legge 27 ottobre 1966, n. 910); fondo di rotazione per anticipazioni agli istituti esercenti il credito ed a quelli autorizzati all'esercizio del credito agrario di cui al capo iii della legge 25 luglio 1952, n. 949, fondo centrale per il credito peschereccio.

- *anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili delle Regioni e province autonome*, in diminuzione di 272 milioni, per una consistenza finale di 8,3 miliardi;
- *anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili degli enti locali*, diminuite di 196 milioni;
- *somme anticipate alle Regioni ai sensi dell'art. 2, commi 46-48, legge n. 244 del 2007 e art. 2 comma 98 legge 191 del 2009*⁸³. La posta, pari a 1,09 miliardi, è diminuita di 2,12 miliardi (da 3,2 a 1,09);
- *mutui attivi verso gli enti locali ex art. 1 d.m. 5 dicembre 2003*, in riduzione, a seguito di restituzioni, per 335,9 milioni (passando da 1,4 miliardi a 1,09);
- *fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di enti locali e regioni per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari. Articoli 115 e 116 del d.l. 34 del 2020*, in diminuzione per 46,44 milioni (da 2,26 a 2,21 miliardi)

e) *crediti concessi ad aziende ed enti privati* diminuiti da 176,13 a 172,39 milioni.

La posta concerne, in primo luogo, le anticipazioni di liquidità concesse alle Fondazioni lirico-sinfoniche, aumentate da 111,13 a 131,6. Nella medesima posta sono iscritti anche il *Fondo rotativo per le imprese – contratti di filiera* ed il *Fondo per l'imprenditoria giovanile in agricoltura*, facenti capo al MIPAAF, il cui valore diminuisce da 59,6 a 35,3 milioni (completa la posta un fondo gestito dal MIMS, pari a 4,9 milioni, non movimentato);

f) *altri crediti non classificabili*, in riduzione, da 10,34 a 10,23 miliardi. La principale componente, intestata al MEF, è pari a 8,49 miliardi (ridottasi, nel 2022, per circa 1 miliardo a seguito di rimborsi) e concerne i prestiti autorizzati⁸⁴ nel quadro del programma di sostegno finanziario alla Grecia (*Greek loan facility*), a seguito dell'*Intercreditor agreement e Loan facility agreement* del 8 maggio 2010.

3.3.1.4. Altri conti attivi

L'ultima voce di IV livello delle *attività finanziarie di medio-lungo termine* è composta dalle seguenti due poste patrimoniali:

- "*Valore commerciale dei metalli monetati*", pari a 728,94 milioni (con incremento di 25 milioni rispetto al 2021);
- "*Fondo ammortamento titoli*"⁸⁵, il cui valore, pari a inizio 2022 a 323,53 milioni, ha visto una diminuzione per 74 milioni, per una giacenza, a fine anno, di 249,42 milioni.

3.3.2. Passività finanziarie di medio lungo termine

Le passività finanziarie di medio-lungo termine comprendono i *debiti redimibili* (tra cui BTP, CCT e prestiti esteri) e i *debiti diversi* (tra cui le monete in circolazione ed i residui passivi perenti, sia di parte corrente che in conto capitale), a cui si aggiungono le *anticipazioni passive*.

⁸³ Per i mutui concessi alla regione Sicilia si veda l'art. 42, comma 1, del d.l. n. 104 del 2020, convertito dalla legge n. 126 del 2020.

⁸⁴ Con il d.l. 22 maggio 2010 n. 67, convertito dalla legge 22 giugno 2010, n. 99, recante "*Disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro*".

⁸⁵ Istituito con legge n. 432 del 1993 per destinare i proventi delle privatizzazioni alla riduzione del debito pubblico, ora è disciplinato dagli artt. 44 a 47 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico. A partire dal 1° gennaio 2015 il fondo è transitato a Cassa depositi e prestiti.

TAVOLA16

PASSIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

(in euro)

		Al 31/12/2021	Al 31/12/2022	Aumento/Diminuzione
Debiti a medio lungo termine		2.339.172.195.691	2.395.158.250.835	55.986.055.143
di cui:	Debiti redimibili	2.123.127.809.809	2.178.140.109.621	55.012.299.812
	Debiti diversi	216.044.385.883	217.018.141.214	973.755.331
Anticipazioni passive		74.079.619.800	95.242.965.110	21.163.345.310
	Totale	2.413.251.815.491	2.490.401.215.945	77.149.400.454

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Le passività finanziarie a medio lungo termine sono cresciute rispetto al 2021 (+77,15 miliardi), in ragione sia dell'incremento dei debiti a medio lungo termine (+55 miliardi) sia delle anticipazioni passive (+21,16 miliardi).

Nello specifico, i debiti a medio-lungo termine ammontano, al 31 dicembre 2022, a 2.395,16 miliardi: aumentano sia i debiti redimibili (+55 miliardi), sia i debiti diversi (+973,75 milioni).

Per quanto riguarda i *debiti redimibili*: dalla Tavola 18 si registra una notevole crescita dei Buoni del tesoro poliennali (BTP) (+ 97,37 miliardi) e dei Prestiti esteri (+1,04 miliardi), mentre una notevole diminuzione dei certificati di credito del tesoro-CCT (-42,27 miliardi) e della voce residuale “*altri*” (-1,14 miliardi)⁸⁶.

Si rileva come il debito pubblico, costituito dalla somma del debito redimibile (a medio lungo termine, cresciuto da 2.123 a 2.178 miliardi) e del debito flottante (a breve termine, cresciuto da 113,5 a 128,6 miliardi come si vede dalla Tavola 20 A), sia aumentato nel suo complesso, dai 2.236,6 del 2021 ai 2.306,8 miliardi del 2022 (+70,2 miliardi).

Per quanto riguarda i *debiti diversi* si registra un aumento delle “*monete in circolazione*” (per 172 milioni), nella categoria residuale “*altri*” debiti diversi (per 853 milioni)⁸⁷, e dei “*residui passivi perenti di parte corrente*” (per 489 milioni); mentre si registra una diminuzione nei “*residui passivi perenti in conto capitale*” (per 540 milioni), dovuta, in prevalenza, al riaccertamento operato ai sensi dell'art. 34-ter, comma 4, della legge n. 196 del 2009, che ha prodotto economie patrimoniali per 615 milioni, di cui 368 milioni relativi al Titolo I (parte corrente) e 247 milioni al Titolo II (conto capitale)⁸⁸.

Infine, alle descritte passività finanziarie si aggiungono le “*anticipazioni passive*”, che, rispetto al 2021, registrano un considerevole aumento, in termini assoluti e relativi (+21,2 miliardi), la cui consistenza passa da 74,08 a 92,24 miliardi.

Anche per tutti gli altri debiti, tra i quali sono compresi i residui passivi di bilancio, i debiti di tesoreria (con esclusione del debito flottante, incluso nel debito pubblico), i debiti diversi e le anticipazioni passive, si assiste, complessivamente, ad un incremento di 131,72 miliardi (dai 1.197,66 del 2021 a 1.329,39 miliardi).

La seguente tavola espone l'andamento complessivo delle passività finanziarie di medio e lungo termine negli ultimi sei anni.

⁸⁶ Questa voce si riferisce, come già esposto nella Tavola 18, ai buoni postali fruttiferi, gestiti da Cassa Depositi e Prestiti.

⁸⁷ Per le cui motivazioni si fa rinvio al pertinente paragrafo del presente capitolo.

⁸⁸ Si rimanda, per i dettagli, al pertinente successivo paragrafo del presente capitolo. I dati sopra esposti sono tratti dal Prospetto 3 dell'Appendice III al Conto del patrimonio, che, nei Prospetti n. 5 e n. 6 espone, altresì, ripartite per missioni, programmi e azioni, le reiscrizioni in bilancio intervenute nell'esercizio 2021 e le perenzioni di nuova formazione al 31 dicembre 2021.

TAVOLA 17

PASSIVITÀ FINANZIARIE DI MEDIO-LUNGO TERMINE

(in miliardi)

	IV livello	Consistenza al 31.12					
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Passività a medio lungo termine	Debiti redimibili (BTP, CCT, prestiti esteri)	1.804,8	1.855,6	1.894,3	2.029,7	2.123,1	2.178,14
	Debiti diversi (monete, residui passivi perenti, altri debiti)	225,3	220,23	214,1	216,9	216,0	217,0
	Anticipazioni passive	35,0	33,4	31,0	30,7	74,1	95,24
	Totale	2.065,1	2.109,2	2.139,4	2.277,5	2.413,2	2.490,38
Passività finanziarie (*)		2.823,1	2.878,9	2.898,0	3.219,4	3.434,3	3.636,20

(*) Il dato sulle passività finanziarie è dato dalla somma delle passività finanziarie a medio lungo termine e dalle passività finanziarie a breve termine, riportate nella Tavola 3.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Dalla tavola 17 si osserva una crescita costante negli anni delle passività a medio lungo termine, dovuta principalmente alla componente dei debiti redimibili e delle anticipazioni passive. Inoltre, questa crescita delle passività finanziarie a medio lungo termine si accompagna alla crescita negli anni delle passività a breve termine.

3.3.2.1. La gestione del debito statale. I debiti redimibili

La tavola che segue riassume la consistenza dei debiti redimibili al 31 dicembre 2022, nonché la variazione, in termini assoluti e percentuali, rispetto alla fine dell'esercizio 2021.

TAVOLA 18

DEBITI REDIMIBILI

(in euro)

	Al 31/12/2021	Al 31/12/2022	Aumento/diminuzione	Variazione percentuale 2022/2021
Buoni del tesoro poliennali	1.897.011.798.665	1.994.383.747.754	97.371.949.089	5,1
Certificati di credito del tesoro	178.902.840.000	136.634.208.000	-42.268.632.000	-23,6
Prestiti esteri	38.827.723.335	39.872.949.508	1.045.226.173	2,7
Altri (buoni postali fruttiferi)	8.385.447.808	7.249.204.358	-1.136.243.450	-13,6
Totale	2.123.127.809.809	2.178.140.109.620	55.012.299.811	2,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Conto del patrimonio dello Stato

Rinviando ad altri capitoli della presente relazione l'analisi delle cause, peraltro note (necessità di fronteggiare l'emergenza economica conseguente alla pandemia da Covid-19, crisi energetica dovuta alla guerra in Ucraina), che hanno portato alla cospicua espansione del debito pubblico negli ultimi due anni, in particolar modo di quello a medio lungo termine, la tabella soprastante evidenzia un aumento complessivo dei debiti redimibili (+55 miliardi), anche se minore rispetto al recente passato (+93,4 miliardi nel 2021; +135,38 miliardi nel 2020, +38,67 miliardi nel 2019).

L'esigenza di liquidità da parte dello Stato è stata soddisfatta, in assoluta prevalenza, dall'emissione di Buoni del tesoro poliennali, il cui *stock* cresce del 5,1 per cento, confermando la tendenza già osservata nel 2021 e raggiungendo la consistenza di 1.994 miliardi a fine 2022 (+97,37 miliardi rispetto al 2021). Risultano in diminuzione, invece, confermando la tendenza già registrata nel 2021 i certificati di credito del tesoro (-23,6 per cento); crescono i prestiti esteri (+2,7 per cento).

Il Dipartimento del Tesoro ha precisato che, coerentemente con la riduzione delle necessità di finanziamento rispetto al biennio precedente, i volumi in emissione, nel 2022, hanno subito una progressiva normalizzazione. Di conseguenza, gli strumenti di gestione del debito utilizzati per far fronte alla crisi Covid, hanno subito un ridimensionamento. Nel corso del 2022 il Tesoro ha

proceduto ad una normalizzazione delle quantità offerte in asta, non è ricorso al collocamento tramite sindacato per il mercato ed ha ridotto il ricorso alla *Tap Issue Facility* riservata agli Specialisti in Titoli di Stato.

La vita media del debito pubblico è pari a 7,04 anni, in lieve diminuzione rispetto al 2021 (quando era 7,11). Questo è dovuto ad una ricomposizione del portafoglio di emissioni che, secondo il Dipartimento del Tesoro *“ha visto una lieve flessione della quota dei titoli nominali a lungo termine ed un incremento del BTP Italia, collocato su scadenze inferiori a 10 anni, comunque tipiche per lo strumento (a 8 e 6 anni). Anche il BTP Green, dopo la prima emissione del 2021 sulla scadenza di 25 anni, è stato collocato con una scadenza più breve (a 13 anni). Nello stesso anno sono stati comunque aperti nuovi benchmark sulle scadenze più lunghe a 15 e 30 anni, in coerenza con l’obiettivo prioritario dell’emittente di consolidare i risultati raggiunti in termini di riduzione dei rischi connessi alla gestione del debito”*. Negli anni passati, nonostante il rilevante incremento dei collocamenti, per far fronte alle necessità connesse alla pandemia, il Tesoro aveva concentrato le maggiori emissioni nella parte a media e lunga scadenza, sfruttando le favorevoli condizioni di mercato dovute agli interventi di politica monetaria della BCE (su tutti, il PEPP⁸⁹), nonché all’implementazione delle politiche fiscali europee (*SURE, Next Generation EU*, ecc.). Ciò ha consentito di allungare la vita media negli anni passati, evitando di appesantire il debito con troppe emissioni brevi. Una vita medio/lunga del debito mitiga il rischio di dover rifinanziare a tassi di interesse più elevati o di dovere collocare sul mercato nuovi titoli per coprire il debito in scadenza, in condizioni di mercato non favorevoli.

3.3.2.2. Oneri del debito

La tavola che segue riporta gli interessi passivi che sono stati corrisposti nel 2022 in relazione al solo debito statale ed alle anticipazioni passive esistenti a inizio esercizio, come riportati nel Conto del Patrimonio. L’ammontare complessivo, pari a 48,58 miliardi, è in riduzione rispetto agli anni passati (erano 50,74 miliardi nel 2021, 52,19 miliardi nel 2020 e 53,39 nel 2019), per una percentuale media di interessi del 2,76 per cento (era 2,97 nel 2021, 3,35 nel 2020 e 3,63 nel 2019).

TAVOLA 19

INTERESSI PASSIVI 2022 SU DEBITI REDIMIBILI E ANTICIPAZIONI PASSIVE

(in euro)

	Consistenza iniziale (A)	Interessi (B)	Quota di interessi sullo stock (B)/(A)
Debiti redimibili			
BTP a cedola semestrale	1.577.773.200.580	40.257.869.843	2,55
BTP a emissione pluriennale	41.738.905.009	2.923.618.951	7,00
CCT “zero coupon” (CTZ)	29.259.767.000	51.996.242	0,18
Prestiti internazionali	36.723.563.756	4.007.231.556	10,91
Anticipazioni passive MEF	73.194.381.468	1.337.027.545	1,83
Totali	1.758.689.817.813	48.577.744.138	2,76

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Conto del patrimonio

La tabella successiva, che contiene dati più granulari (tratti sia dal Conto del patrimonio sia dal Conto del bilancio, oltre che dagli elementi forniti dal Dipartimento del Tesoro e dalla Cassa Depositi e Prestiti) evidenzia come lo Stato abbia sostenuto complessivamente una spesa per interessi passivi (su titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi, mutui in carico a diversi ministeri, depositi presso Cassa Depositi e prestiti, etc.) e oneri accessori pari a

⁸⁹ Il *Pandemic Emergency Purchase Programme*, presentato il 18 marzo 2020, era un programma di acquisto temporaneo di titoli di Stato, avviato dalla BCE al fine di arginare le conseguenze economiche negative determinate dal “*Coronavirus*”. Il programma è terminato nel marzo 2022.

61,83 miliardi, in calo rispetto agli anni passati (erano 64,43 miliardi nel 2021, 65,47 nel 2020 e 67,03 nel 2019).

In particolare, nonostante il sensibile incremento della mole di debito redimibile, gli interessi passivi impegnati in relazione a tali titoli (che costituiscono la voce quantitativamente prevalente) sono leggermente diminuiti (da 58,8 a 56,2 miliardi). In particolare, si rileva una contrazione degli oneri sui buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF (da 5,13 a 4,22 miliardi). In riduzione anche gli interessi sui BOT che diventano pari a zero. Di rilievo la novità dello *stock* delle *Operazioni Pronto contro termine (raccolta)* che erano nulle nel 2021 e che sono pari a 17,5 miliardi nel 2022: a questa consistenza si associa una spesa per interessi pari a 38,6 milioni, come da riscontro istruttorio del Dipartimento del Tesoro, che compare nella spesa per interessi del debito flottante.⁹⁰ Questo spiega come mai la spesa per interessi sul debito flottante, nonostante gli interessi sui BOT siano nulli, risulti comunque positiva.

Diminuiscono lievemente anche gli oneri per anticipazioni passive (da 1,35 a 1,31 miliardi), nonostante il cospicuo incremento della loro mole (+21 miliardi) da imputare unicamente alle anticipazioni passive del MEF, mentre si contraggono le anticipazioni passive degli altri ministeri.

TAVOLA 20 A

DEBITI REDIMIBILI, FLUTTUANTI E ANTICIPAZIONI PASSIVE – STOCK, INTERESSI E ONERI ACCESSORI

(in euro)

TIPOLOGIA DI DEBITO	CONSISTENZA INIZIALE (ammontare nominale)	CONSISTENZA FINALE (ammontare nominale)	VARIAZIONE STOCK	IMPEGNI INTERESSI PASSIVI 2021	IMPEGNI INTERESSI PASSIVI 2022	Cap. spesa.
BTP nominali	1.619.676.135.506	1.669.551.368.410	49.875.232.904	44.995.856.212	43.179.543.724	2214
BTP Ei	165.793.532.630,41	187.820.005.679,47	22.026.473.049	3.001.685.656	2.839.270.318	2214
BTP Italia	77.453.239.529,07	94.923.482.664,87	17.470.243.136	587.771.987	672.487.766	2214
BTP "FUTURA"	20.588.891.000,00	20.588.891.000,00	0	111.049.629	156.100.491	2214
BTP GREEN	13.500.000.000,00	21.500.000.000,00	8.000.000.000	165.000.000,00	322.500.000,00	2214
CTZ	29.259.767.000,00	0,00	-29.259.767.000	167.493.928	51.996.242	2216
CCT Teu	149.643.073.000,00	136.634.208.000,00	-13.008.865.000	457.240.780	608.572.701	2216
Prestiti esteri e derivati [1]	38.827.723.335	39.872.949.508	1.045.226.173	4.197.941.310	4.117.662.244	2219/2210
Buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF	8.385.447.808	7.249.204.358	-1.136.243.450	5.133.613.297	4.229.117.071	2221
Totale debiti redimibili (A)	2.123.127.809.809	2.178.140.109.620	55.012.299.812	58.817.652.800	56.177.250.556	
Buoni ordinari del tesoro BOT	113.491.452.000	111.175.953.000	-2.315.499.000	65.045.693	0	2215
Operazioni raccolta Pronti contro termine	0	17.468.602.983	17.468.602.983	0	38.573.122	2220
Totale debito flottante (B)	113.491.452.000	128.644.555.983	15.153.103.983	65.045.693	38.573.122	
Debito pubblico (A)+(B)	2.236.619.261.809	2.306.784.665.604	70.165.403.795	58.882.698.493	56.215.823.678	
Anticipazioni passive MEF [2]	73.194.412.176	94.487.242.901	21.292.861.433	1.309.588.953	1.270.346.428	Cap. vari 222/2225/226
Anticipazioni passive MISE	271.536.597	191.667.484	-79.869.112	12.720.700	5.841.518	5311 5312; 5313
Anticipazioni passive MUR	112.356.725	108.342.460	-4.014.265	3.405.440	3.261.208	1773
Anticipazioni passive Ministero Interno	373.598.173	354.258.852	-19.339.321	21.580.250	20.534.402	1325

⁹⁰ Il d.P.R. 30 dicembre 2003 n.398 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentarie in materia di debito pubblico*), all'art. 3, comma b) stabilisce che si consente al Tesoro "di disporre, per promuovere l'efficienza dei mercati finanziari, l'emissione temporanea di tranches di prestiti vigenti attraverso il ricorso ad operazioni di pronti contro termine od altre in uso nei mercati; tali operazioni, in considerazione del loro carattere transitorio, non modificano la consistenza dei relativi prestiti e danno luogo alla movimentazione di un apposito conto di tesoreria; i conseguenti effetti finanziari vengono imputati all'entrata del bilancio dello Stato, ovvero gravano sugli oneri del debito flottante."

TIPOLOGIA DI DEBITO	CONSISTENZA INIZIALE (ammontare nominale)	CONSISTENZA FINALE (ammontare nominale)	VARIAZIONE STOCK	IMPEGNI INTERESSI PASSIVI 2021	IMPEGNI INTERESSI PASSIVI 2022	Cap. spesa.
Anticipazioni passive MITE	13.585.371	12.758.037	-827.334	681.289	635.121	1863; 1864
Anticipazioni passive MASAF	31.812.642	23.740.652	-8.071.990	1.456.500	1.265.680	7438 -1969
Anticipazioni passive Cultura	82.318.116	64.954.724	-17.363.392	4.378.693	3.235.302	1631-1633-1634-1635
Totale anticipazioni passive (C)	74.079.619.800	95.242.965.110	21.163.345.310	1.353.811.824	1.305.119.658	
TOTALE (A)+(B)+(C)	2.310.698.881.608	2.402.027.630.714	91.328.749.106	60.236.510.317	57.520.943.336	

[1] La voce è costituita dai seguenti elementi: derivati, prestiti internazionali contratti dal Tesoro, prestiti obbligazionari denominati Rome City, ecc.

[2] Questa voce comprende anche il mutuo ISPA.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio e Conto del bilancio dello Stato

Gli importi sopra esposti trovano riscontro negli elementi forniti, in ordine al debito pubblico emesso e complessivamente esistente a fine 2022, dal Dipartimento del Tesoro, dalle cui tabelle analitiche risultano impegnati⁹¹ interessi passivi sui titoli domestici (BTP, BTP€i, BTP Italia, CCTeu e CTZ) per complessivi 47,8 miliardi (in riduzione rispetto ai 49,49 del 2021, 50,65 del 2020 e 51,38 del 2019).

Agli investitori sono stati offerti titoli specifici disegnati per il segmento *retail*, come per esempio il BTP Futura, lanciato per la prima volta nel 2020, per durate di 16 e 12 anni, con tassi d'interesse prefissati e crescenti⁹², oltre ai BTP indicizzati per proteggere dal riaccendersi dell'inflazione.

I dati forniti dalla Direzione del debito pubblico del Dipartimento del Tesoro evidenziano, come il costo medio del debito all'emissione risulta essere stato pari a 1,71 per cento nel 2022, in aumento rispetto allo 0,10 per cento del 2021. Si tratta del primo anno di risalita del costo dell'emissione del debito dal 2018, peraltro ancora contenuto in una prospettiva storica (0,59 nel 2020 e 0,93 nel 2019). Nel 2022, infatti, alla conferma del termine degli acquisti netti nei programmi di acquisto delle Banche Centrali (per la BCE i programmi APP e PEPP) si è aggiunto un marcato rialzo dei tassi di riferimento operato come risposta delle autorità monetarie alle spinte inflazionistiche.

Nella risposta istruttoria il Tesoro riferisce, a proposito della consistenza e dell'accresciuto costo medio del debito, che *“L'incremento è dovuto in modo significativo all'alto livello d'inflazione registrato nell'anno che, attraverso i titoli indicizzati all'inflazione (BTP€i e BTP Italia), ha inciso in modo diretto sia sulla spesa per interessi calcolata secondo le regole contabili proprie del Sec2010 sia sui livelli del debito”*. Occorre osservare che, sebbene questi strumenti indicizzati siano graditi ai piccoli investitori, in quanto offrono una protezione dall'inflazione, accrescono il costo della spesa per interessi sul debito pubblico per la componente che riguarda questi titoli.

Il costo medio, calcolato come rapporto tra gli interessi pagati e lo stock iniziale di debito pubblico, è sceso al 2,5 per cento (era 2,7 per cento nel 2021).

Alla spesa per interessi sui titoli pubblici vanno aggiunti gli interessi e altri oneri sui prestiti internazionali e sui derivati (anche su debito domestico), pari a 4,1 miliardi (al netto delle entrate da interessi attivi su strumenti derivati).

Nel 2022, infine, gli interessi passivi per emissioni di BOT, si sono azzerati, comportando un risparmio nella spesa per interessi rispetto ai 65 milioni del 2021 (e ai 77 del 2020). Già nel 2021 si era manifestata la tendenza evidenziata, quando alcuni collocamenti erano avvenuti a

⁹¹ E interamente pagati (cfr. capitoli 2214, 2216 e 2219/1).

⁹² Di particolare stimolo è risultato essere il c.d. *doppio premio fedeltà*, conseguibile nel caso di acquisto all'emissione e mantenimento fino ad una scadenza intermedia ed a quella finale, legato alle variazioni del PIL, con un minimo del 2 per cento e un massimo del 6. Il titolo è stato offerto esclusivamente ai risparmiatori individuali (cosiddetta clientela *retail*) con una raccolta complessiva di quasi 9 miliardi.

tasso negativo. Tuttavia, nel 2022 si registra la spesa per interessi dovuta alla presenza di uno *stock* di *Operazioni Pronto contro termine* (raccolta) che attenua il risparmio ottenuto sulla spesa per interessi sul debito a breve termine dall'azzeramento degli interessi sui BOT.

Disaggregando le varie voci che compongono l'onere del debito statale, come nella tabella successiva, mentre gli interessi sul debito pubblico si riducono, crescono (da 4,2 a 4,35 miliardi) gli interessi e altri oneri generati dalla gestione del *Conto disponibilità del Tesoro* e dei conti di tesoreria. Nonostante queste componenti pesino solo per il 7 per cento dell'onere complessivo di indebitamento statale, rileva osservare come cresca la remunerazione sui conti correnti a favore di Poste italiane, nonché le commissioni e altri oneri per l'emissione e la gestione del debito pubblico (in particolare, a favore di Banca d'Italia), mentre si contraggono gli interessi sui conti correnti di tesoreria (Cassa depositi e prestiti).

TAVOLA 20-BIS

SPESA PER INTERESSI E ONERI DEL DEBITO STATALE

	(in euro)		
	2021	2022	Cap Spesa
Totale debiti redimibili (A)	58.817.652.800	56.177.250.556	
Totale debito fluttuante (B)	65.045.693	38.573.122	
Totale anticipazioni passive (C)	1.353.811.824	1.303.853.979	
Totale (D) = (A)+(B)+(C)	60.236.510.317	57.519.677.656	
Interessi e altri oneri derivanti da gestione liquidità su Conto disponibilità del Tesoro (*)	364.039.706	386.833.508	2220
Interessi maturati sui depositi definitivi	11.000.000	8.476.032	1322
Premi sui buoni del tesoro poliennali	0	2.102.760	2224
Interessi sulle somme anticipate da CDP sul fondo rotativo della progettualità	86.589	95.367	2313
Interessi sui mutui ventennali concessi da CDP a ISMEA	2.000.000	2.000.000	2315
Interessi sui conti correnti di tesoreria (Cassa depositi e prestiti)	3.132.578.966	2.977.593.406	3100
Oneri per il servizio di quotazione dei titoli di Stato sui mercati regolamentati	33.853	14.420	2152
Oneri per la Cassa DDPP per la gestione dei mutui trasferiti al MEF	2.300.000	2.600.000	1432
Remunerazione a Poste italiane per le giacenze dei conti correnti	19.073.802	113.000.000	2316
Spese per il servizio di pagamento e oneri relativi all'emissione e gestione dei prestiti	297.029.937	159.948.871	2242
Provvigioni per il collocamento in asta dei titoli, tra cui compenso a Banca d'Italia	372.208.033	659.026.210	2247
Totale altri interessi su prestiti o depositi e oneri accessori (E)	4.200.350.886	4.311.690.574	
INTERESSI E ONERI TOTALI DEL DEBITO STATALE (D)+(E)	64.436.861.203	61.831.368.230	

(*) Agli *Interessi e altri oneri derivanti da gestione liquidità su Conto disponibilità del Tesoro*, pari a 425.406.630, è stata sottratta la spesa di 38.573.122 euro per gli interessi passivi sulle *Operazioni di raccolta Pronto contro Termine*, al fine di evitare la duplicazione della voce nel conteggio finale, avendola già contabilizzata tra gli interessi sul debito fluttuante, alla lettera (B).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio e Conto del bilancio dello Stato

3.3.2.3. Strumenti finanziari derivati

Gli strumenti finanziari derivati offrono la copertura rispetto ad un rischio specifico derivante da variazioni di mercato (dei tassi di interesse, dei cambi, etc.). Questi strumenti sono strettamente correlati alla variabilità delle attività o passività sottostante e per questo non hanno un rilievo patrimoniale autonomo. Gli strumenti derivati sono suddivisi in derivati su debito e derivati su mutui attivi⁹³.

Il nozionale totale del portafoglio derivati dello Stato, dopo l'aumento registrato nell'ultimo esercizio è diminuito raggiungendo l'importo di 95,7 miliardi (rispetto al valore di

⁹³ Ai sensi della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), sono stati stipulati alcuni contratti derivati riferiti a mutui attivi verso enti pubblici, trasferiti al MEF-Tesoro dalla Cassa depositi e prestiti a seguito della trasformazione di quest'ultima in società per azioni.

103,8 nel 2021). Il valore di mercato (*mark to market*, di seguito anche MTM), continuando ad essere negativo, registra tuttavia un miglioramento in quanto si contrae di 26,3 miliardi rispetto allo scorso anno (dovuto al considerevole movimento al rialzo dei tassi *swap* in euro registrato nel corso dell'anno).

Il numero di strumenti derivati a fine 2022 è cresciuto ed è pari a 94, dopo anni in continua riduzione.

TAVOLA 21

STRUMENTI DERIVATI COMPLESSIVI

(in milioni)

	31/12/2019		31/12/2020		31/12/2021		31/12/2022	
Strumento	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM
Derivati su debito	98.351	-34.266	100.299	-38.210	103.631	-27.741	95.614	-1.420
Derivati su attivi	677	-67	451	-35	228	-13	77	-1
Totale	99.028	-34.333	100.750	-38.246	103.859	-27.754	95.691	-1.421

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento del Tesoro

Nella tavola successiva sono illustrati i derivati su mutui attivi nei confronti di enti pubblici (stipulati ai sensi della legge n. 311 del 2004). Trattasi di n. 5 contratti (della tipologia *IRS amortising*, tutti con scadenza 31 dicembre 2024), il cui sottostante è dato da mutui in ammortamento. Il relativo valore, pertanto, diminuisce con il trascorrere del tempo, in virtù dell'ammortamento del capitale, come reso evidente anche nel 2022 (in cui il nozionale è sceso a circa 77 milioni, per un *MTM* negativo per 1 milione, anch'esso in riduzione).

Gli strumenti derivati riferiti al debito, estero e domestico, comprendono le posizioni associate alle passività della società Infrastrutture S.p.A., oggetto di accollo, da parte del Tesoro, in aderenza alla legge finanziaria per il 2007, i *cross currency swap* (CCS) a copertura delle emissioni in valuta estera, gli *interest rate swap* (IRS) a copertura delle emissioni denominate in euro e degli IRS finalizzati all'allungamento della *duration*.

TAVOLA 22

STRUMENTI FINANZIARI DERIVATI

(in euro)

	Nozionale al 31/12/2021	Nozionale al 31/12/2022	Variazione Nozionale	Valore di mercato al 31/12/2021	Valore di mercato al 31/12/2022	Variazione valore di mercato
Derivati su attivi	227.733.005	77.282.650	-66%	- 13.180.952	- 906.766	-93,1%
IRS-ex ISPA	1.866.666.667	1.833.333.333	-2%	-791.718.948	-244.718.211	-69,1%
CCS (<i>Cross currency swap</i>)	17.626.093.684	17.642.537.371	0%	450.641.040	1.511.616.988	235,4%
IRS (<i>Interest rate swap</i>) di copertura	2.670.000.000	4.270.000.000	60%	1.149.170.454	1.447.949.929	26,0%
IRS (<i>Interest rate swap</i>) di duration	81.468.091.632	71.868.091.632	-12%	-28.549.485.141	-4.134.955.612	-85,5%
Totale Derivati su debito	103.630.851.983	95.613.962.335,85	-8%	-27.741.392.595	-1.420.106.906,49	-94,9%
Totale generale derivati	103.858.584.988	95.691.244.985,62	-8%	-27.754.573.547	-1.421.013.672,42	-94,9%

Fonte: MEF- Dipartimento del Tesoro

Per quanto riguarda gli IRS ex-ISPA, al 31 dicembre 2022, il nozionale del portafoglio ISPA risulta inferiore di 34 milioni rispetto alla fine del 2021 per una piccola quota di ammortamento maturata a fine luglio.

Per quanto riguarda i *cross currency swap* (CCS), alla fine del 2022 il nozionale complessivo del portafoglio in valuta estera risulta stabile a 17,6 miliardi se confrontato con l'anno precedente (17,7 miliardi nel 2021).

Nel riscontro all'istruttoria il Tesoro dichiara che per contenere il rischio di cambio ha attivato due nuovi contratti nel corso del 2022.

Inoltre, per quanto riguarda, il rischio di tasso di interesse, l'impatto dei derivati, come si può evincere dagli indicatori utilizzati per rappresentare tale rischio, pubblicati trimestralmente sul sito internet del Tesoro (sezione del debito pubblico), l'*Average Refixing Period* (ARP, il principale utilizzato) ha prodotto un incremento pari a circa 5,4 mesi (da 6,06 anni ante *swap* a 6,51 post *swap*); analogo l'impatto dei derivati sulla durata media finanziaria (*duration*) dello stock di titoli di Stato, che passa, a fine 2022, da 5,08 anni ante *swap* a 5,55 post *swap* (con un incremento di circa 5,6 mesi).

Nella tavola seguente si illustra l'evoluzione dei derivati su debito.

TAVOLA 23

STRUMENTI DERIVATI SU DEBITO

	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022
<i>Titoli di Stato in circolazione</i>	2.004.766	2.149.584	2.236.303	2.289.181
<i>Derivati su debito/Titoli di Stato (per cento)</i>	4,91	4,67	4,63	4,18

Fonte: MEF - Dipartimento del Tesoro

Complessivamente, circa il 4,18 per cento del totale dei titoli di Stato in circolazione (2.289 miliardi a fine 2022) è "*protetto*" da uno strumento derivato, percentuale che diminuisce negli anni (nel 2019 la percentuale si attestava al 4,91 per cento).

Infine, per la movimentazione delle somme a valere sui contratti di garanzia nel 2018 era stata autorizzata l'apertura della contabilità speciale n. 6088 presso la Banca d'Italia, Tesoreria dello Stato di Roma, in attuazione dell'articolo 3, comma 1-*bis* del Testo unico sul debito pubblico e dell'articolo 6 del decreto n.103382 del 20 dicembre 2017 (c.d. *decreto garanzie*). La movimentazione delle garanzie, durante il 2022, è stata pari a 17,2 miliardi in entrata e a 10,8 in uscita; considerata la giacenza al 1° gennaio, di 3,5 miliardi, la contabilità speciale ha chiuso l'esercizio con un saldo positivo 9,98 miliardi.

3.3.2.4. Operazioni di riduzione del debito e Fondo ammortamento titoli di Stato

3.3.2.4.1. Concambio e riacquisto

Le finalità principali di tali operazioni straordinarie sono rappresentate, oltre che dalla riduzione della mole complessiva del debito, dalla correzione delle disfunzioni che possono emergere sul mercato secondario di specifici titoli di Stato e che possono influire in maniera negativa anche sull'attività di emissione in asta, nonché dall'aggiustamento del profilo dei rimborsi, riducendo la concentrazione delle scadenze in periodi particolarmente critici e, infine, dall'allungamento della vita media del debito. Alle operazioni di concambio e riacquisto, possono partecipare esclusivamente gli specialisti in titoli di Stato.

Nel corso del 2022 il Tesoro ha effettuato complessivamente dodici operazioni di riduzione del debito e, per la precisione, ha svolto due operazioni di concambio e dieci di riacquisto, utilizzando, in due casi, risorse disponibili sul Fondo ammortamento dei titoli di Stato e, per le restanti, eccedenze di cassa del *Conto disponibilità*.

Per quanto riguarda le operazioni di riacquisto ("*buyback*"), delle dieci operazioni, sette si sono svolte in modalità bilaterale, due utilizzando il sistema d'asta della Banca d'Italia e una attraverso il sistema telematico di negoziazione. Il Tesoro, data l'abbondanza di liquidità giacente

sul Conto disponibilità e le condizioni di mercato, ha scelto di riacquistare titoli che permettessero di alleggerire la concentrazione delle scadenze sia nell'anno in corso che in quelli successivi⁹⁴.

Complessivamente l'attività di *buyback* ha permesso di ridurre il debito nominale di 12,9 miliardi attraverso il riacquisto di BTP nominali (54 per cento), BTP Italia (33 per cento) e di CTZ/CCTeu (13 per cento).

Complessivamente, nel 2022 sono stati emessi circa 424 miliardi nominali di titoli di Stato (comprendendo le operazioni di concambio, pari a circa 7 miliardi), ammontare in diminuzione rispetto ai 477 miliardi del 2021 ed ai 550 miliardi del 2020.

Nello specifico, le emissioni al netto dei rimborsi hanno fatto registrare un valore di circa 30 miliardi, in riduzione rispetto ai 79 miliardi dell'anno precedente e ai 144 miliardi del 2020.

La politica di emissione e gestione del debito ha consentito di mantenere stabile, per il 2022, l'esposizione al rischio di tasso di interesse. Come si può evincere dal valore dell'*Average Refixing Period* (ARP), uno dei principali indicatori utilizzati per rappresentare tale rischio, alla fine del 2022, era pari a 6,06 anni, (valore lievemente inferiore a quello di fine 2021 pari a 6,19 anni), mentre la durata media finanziaria dello stock di titoli di Stato, compresi quelli internazionali, si è ridotta a 5,08 anni, rispetto ai 6,13 del 2021 a causa del movimento al rialzo dei tassi di interesse

3.3.2.4.2. Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (FATS)

Le informazioni di seguito esposte sono oggetto della Relazione annuale che la Direzione II del Dipartimento del Tesoro redige ai sensi dell'art. 44, comma 3, del d.P.R. 30 dicembre 2003 n. 398 (*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentarie in materia di debito pubblico*)⁹⁵.

Le disponibilità depositate nel conto intestato al Fondo possono essere impiegate sia per operazioni di riacquisto dei titoli di Stato sul mercato che per i rimborsi a scadenza (cfr. art. 48, comma 1, lettera a), del Testo unico).

Nel corso del 2022 sono stati utilizzati 4,3 miliardi per il parziale riacquisto di cinque titoli⁹⁶. Inoltre, le estinzioni mediante l'utilizzo del Fondo hanno consentito una riduzione del debito di 4,4 miliardi.

In sintesi, le risorse affluite al FATS nel 2022 sono principalmente 2 miliardi da estinzioni anticipate di mutui contratti delle regioni Lazio e Sicilia ai sensi dell'art. 39, comma 13, del d.l. 162/2019⁹⁷. Altre risorse, pari a 1,3 miliardi, sono derivate dalle somme incassate sui capitoli di entrata nel 2021, per le quali il processo di accredito al FATS si è perfezionato nel 2022.

⁹⁴ In particolare, la prima operazione si è svolta tramite il sistema telematico di negoziazione e ha visto coinvolti titoli con scadenza nella seconda metà del 2022. Il Tesoro, con questa operazione, ha utilizzato la liquidità eccedente per alleggerire le scadenze dell'anno in corso e al contempo sostenere la parte breve della curva dei rendimenti dei titoli di Stato italiani. La seconda operazione di riacquisto, attraverso asta in Banca d'Italia, è avvenuta a giugno e ha visto coinvolti tre BTP Italia in scadenza tra il 2023 ed il 2025 per favorire l'emissione del nuovo BTP Italia previsto nello stesso mese. Nello stesso mese, è stato inoltre eseguito un altro riacquisto su tre BTP con scadenza 2025, utilizzando le risorse disponibili sul Fondo di Ammortamento dei titoli di Stato. In quest'ultimo caso, si trattava di titoli che quotavano sotto la pari.

⁹⁵ Le modalità gestionali del Fondo sono regolate da un'apposita convenzione stipulata tra il Dipartimento del Tesoro e la C.D.P., approvata con decreto del Direttore del Tesoro n. 3513 del 19 gennaio 2015, rinnovata in data 20 dicembre 2019 e resa esecutiva con decreto del Dipartimento del Tesoro n. 3897 del 20 gennaio 2020.

⁹⁶ I titoli coinvolti, come da riscontro del Tesoro, sono BTP 1° ottobre 2019 / 1° febbraio 2025 - codice ISIN IT0005386245; BTP 2 marzo 2015 / 1° giugno 2025 - codice ISIN IT0005090318; BTP 28 aprile 2020 / 1° luglio 2025 - codice ISIN IT0005408502; BTP 1° marzo 2018 / 1° marzo 2023 - codice ISIN IT0005325946; BTP 28 gennaio 2022 / 29 novembre 2023 - codice ISIN IT0005482309.

⁹⁷ Inoltre, 399 milioni dal versamento, da parte degli enti territoriali, della quota di capitale delle somme anticipate dallo Stato ai sensi degli artt. 1, 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 e dell'art. 45 del d.l. n. 66 del 2014; 375,8 milioni dal rimborso della quota capitale del prestito concesso alla Grecia (art. 2 del d.l. n. 67 del 2010, convertito da legge 99 del 2010); 46,4 milioni relativi al rimborso della quota capitale degli anticipi agli enti locali ed agli enti sanitari (d.l. 34 del 2020, art. 116, 117 e 118); 11,5 milioni da restituzione delle risorse non spese relative all'emergenza epidemiologica da Covid-19, ai sensi dell'art. 126, comma 8, del d.l. n. 18 del 2020 e dell'art. 265, comma 9, del d.l. n. 34 del 2020

Pertanto, nel 2022 sono stati trasferiti al Fondo complessivamente 4,2 miliardi, mentre il saldo al 31 dicembre 2022, a seguito delle operazioni di riduzione del debito sopra indicate, si è attestato a 249,4 milioni.

3.3.2.5. Debiti diversi. In particolare, i residui passivi perenti

Si riporta lo schema di sintesi delle poste comprese nei “*debiti diversi*”.

TAVOLA 24

DEBITI DIVERSI

(in euro)

	Al 31/12/2021	Al 31/12/2022	Differenza	Variazione percentuale
Monete in circolazione	4.959.759.685	5.131.434.889	171.675.205	3,5%
Residui passivi perenti di parte corrente	13.136.179.947	13.625.254.871	489.074.924	3,7%
Residui passivi perenti di parte capitale	23.276.569.382	22.736.985.100	-539.584.282	-2,3%
Altri	174.671.876.869	175.524.466.354	852.589.485	0,5%
Totale	216.044.385.883	217.018.141.214	973.755.331	0,5%

Fonte: Conto del patrimonio

La voce dei *debiti diversi*, nell’ambito dei debiti a medio-lungo termine, è composta da quattro aggregati patrimoniali:

- *monete in circolazione* (pari a 5,13 miliardi, in aumento di 171,67 milioni rispetto al 2021);
- *residui passivi perenti di parte corrente* (pari a 13,62, miliardi in aumento di 489 milioni rispetto al 2021);
- *residui passivi perenti in conto capitale* (pari a 22,74 miliardi, in diminuzione di 539,58 milioni rispetto al 2021);
- *altri*, posta residuale, anche se di importo maggiormente rilevante, pari a 175,52 miliardi, in crescita di 852 milioni rispetto al 2021.

La principale voce presente all’interno di tale ultima posta è costituita dal debito derivante dall’impegno assunto dallo Stato italiano (con la legge 23 luglio 2012, n. 116⁹⁸) a sottoscrivere il capitale del *Meccanismo europeo di stabilità* (c.d. MES o ESM). L’importo esposto, pari a 110,81 miliardi, vede una diminuzione (pari a 212 milioni) rispetto al 2021.

La seconda voce per importo attiene al debito per il capitale da sottoscrivere nella Banca europea per gli investimenti (BEI), che rimane stabile a 42,55 miliardi.

Infine, altre voci che hanno registrato un aumento, nel corso del 2022, riguardano il capitale sottoscritto, e rimasto da versare, in favore della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (B.I.R.S.), aumento per 590,9 milioni; della Banca asiatica per gli investimenti in infrastrutture (AIIB), che aumenta di 122 milioni; della Banca africana di sviluppo (che aumenta di 63 milioni).

(circolare MEF-RGS n. 21 del 23 novembre 2020); 6,70 milioni da risorse rinvenienti dall’applicazione del limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni, ai sensi dell’art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 e 5,6 milioni relativi a voci di minore entità.

⁹⁸ L’art. 3 della legge in parola, di “*Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012*” dispone che per l’attuazione del Trattato è autorizzata la sottoscrizione del capitale per la partecipazione del Meccanismo europeo di stabilità, mediante i versamenti stabiliti dagli articoli 9 e 41 del Trattato medesimo. In relazione al versamento delle quote di contribuzione, a decorrere dal 2012 sono autorizzate emissioni di titoli di Stato a medio-lungo termine (le cui caratteristiche sono stabilite con appositi decreti del Ministro dell’economia e delle finanze) destinando a tale scopo tutto o parte del netto ricavo delle emissioni stesse. Tali importi non sono computati nel limite massimo di emissione di titoli di Stato stabilito dalla legge di approvazione del bilancio e nel livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge di stabilità. Il Ministro dell’economia e delle finanze è stato autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

3.3.2.5.1. Residui passivi perenti

Lo stock a fine esercizio, complessivamente, per il Titolo I e per il Titolo II, non si discosta da quello rilevato nel precedente anno di rendiconto. Si attesta, infatti, a 36,36 miliardi, sostanzialmente in linea con lo scorso anno (nel 2021 era pari a 36,41 miliardi), con una diversa composizione tra i due titoli di spesa: la parte corrente (pari a 13,6 miliardi), infatti, registra un lieve aumento del 3,7 per cento, mentre quella capitale (pari a 22,7 miliardi) ha una flessione del 2,3 per cento.

La tavola che segue rappresenta, in valori assoluti, le consistenze iniziali e finali, nonché le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel periodo 2018-2022.

TAVOLA 25

RESIDUI PASSIVI PERENTI

(in milioni)

Residui passivi perenti		2018	2019	2020	2021	2022
Parte corrente	consistenza iniziale	25.721	21.269	18.050	14.385	13.136
	aumenti	5.193	4.176	2.103	2.607	1.695
	diminuzioni	9.644	7.395	5.768	3.856	1.206
	consistenza finale	21.269	18.050	14.385	13.136	13.625
Conto capitale	consistenza iniziale	30.451	29.082	25.800	24.586	23.277
	aumenti	3.148	25	61	2.257	1.193
	diminuzioni	4.517	3.306	1.274	3.567	1.733
	consistenza finale	29.082	25.800	24.587	23.276	22.737
Totale	consistenza iniziale	56.171	50.351	43.850	38.971	36.413
	aumenti	8.341	4.200	2.164	4.864	2.888
	diminuzioni	14.161	10.702	7.042	7.423	2.939
	consistenza finale	50.351	43.850	38.972	36.412	36.362

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Una rappresentazione dello stock distinto per categorie economiche (tavola seguente) evidenzia la diversa articolazione tra residui perenti di parte corrente e in conto capitale. Quest'ultima, rappresenta il 62,5 per cento del totale ed è in larga misura (79 per cento) riconducibile ai "Contributi agli investimenti", a cui segue la categoria "Contributi agli investimenti ad imprese" (38,7 per cento).

TAVOLA 26

RESIDUI PASSIVI PERENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

Categorie economiche	Consistenze finali 2021	Composizione 2021	Consistenze finali 2022	Composizione 2022	Variazione 2022/2021
Redditi da lavoro dipendente	103	0,8	70	0,5	-31,8
Consumi intermedi	1.076	8,2	1.018	7,5	-5,4
Imposte pagate sulla produzione	1	0,0	1	0,0	-0,1
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	8.726	66,4	9.148	67,1	4,8
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	879	6,7	1.048	7,7	19,2
Trasferimenti correnti a imprese	1.392	10,6	1.386	10,2	-0,4
Trasferimenti correnti a estero	18	0,1	16	0,1	-9,3
Interessi passivi e redditi da capitale	13	0,1	13	0,1	-2,3
Poste correttive e compensative	155	1,2	155	1,1	-0,1
Altre uscite correnti	772	5,9	769	5,6	-0,4
Totale spese correnti	13.136	100,0	13.625	100,0	3,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.465	10,6	2.291	16,8	-7,1
Contributi agli investimenti	10.938	47,0	10.763	79,0	-1,6
Contributi agli investimenti ad imprese	5.340	22,9	5.272	38,7	-1,3
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	48	0,2	22	0,2	-54,4
Contributi agli investimenti a estero	739	3,2	738	5,4	-0,1
Altri trasferimenti in conto capitale	3.465	14,9	3.372	24,7	-2,7
Acquisizione di attività finanziarie	282	1,2	279	2,0	-1,0
Totale spese in conto capitale	23.277	100,0	22.737	166,9	-2,3
Totale complessivo	36.413		36.362		-0,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Come si evince dalla Tavola 27, tra i fattori che contribuiscono all'aumento della posta passiva in esame, le nuove perenzioni, pari a 2,77 miliardi nel 2022, le quali consistono nell'iscrizione in patrimonio delle somme per eliminazione dal rendiconto finanziario, in aderenza all'art. 34-*bis* della legge n. 196 del 2009⁹⁹, rappresentano la variazione in aumento più significativa. Il dato del 2022, pari a 2,77 miliardi si raffronta ai 2,49 miliardi nel 2021. In particolare, quelle riferite alla parte corrente, sono in diminuzione (1,65 miliardi rispetto ai 2,49 del 2021), mentre quelle delle spese in conto capitale sono in netto aumento (1,12 miliardi rispetto ai 23 mila del 2021). Si ricorda che il 2022 è stato l'ultimo esercizio della sperimentazione di cui all'art. 4-*quater* del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla legge n. 55 del 2019 (come modificato dall'art. 15, comma 5, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 (tra l'altro si rammenta che a partire dall'esercizio 2023 si applicherà la nuova disciplina prevista dall'art. 15, comma 8, lett. a), d.l. 18 novembre 2022, n. 176, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 gennaio 2023, n. 6)¹⁰⁰.

TAVOLA 27

RESIDUI PASSIVI PERENTI (AUMENTI)-NUOVE PERENZIONI PER CATEGORIA ECONOMICA

(in migliaia)

Titolo di spesa-Categoria economica	2021	2022	Variazione 2022/2021	Composizione 2022
Titolo I - Spese correnti	2.492.153	1.650.339	-33,78	100,00
Redditi da lavoro dipendente	22.483	798	-96,45	0,05
Consumi intermedi	162.939	137.298	-15,74	8,32
Imposte pagate sulla produzione	1	29	2	0,00
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	1.695.329	1.072.951	-36,71	65,01
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	554.426	339.972	-38,68	20,60
Trasferimenti correnti a imprese	55.397	98.853	78,44	5,99
Trasferimenti correnti a estero	169	191	12,80	0,01
Interessi passivi e redditi da capitale	2	0	-100,00	0,00
Poste correttive e compensative	556	27	-95,05	0,00
Altre uscite correnti	850	220	-74,15	0,01
Titolo II - Spese in conto capitale	23	1.123.751	4.868	100,00

⁹⁹ La norma prevede che i residui delle spese correnti, non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato assunto il relativo impegno di spesa (e quelli non pagati entro il terzo anno relativi a spese destinate ai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche), costituiscono economie di bilancio, salvo che l'amministrazione non dimostri, con adeguata motivazione, entro il termine previsto per l'accertamento dei residui passivi, al competente Ufficio centrale di bilancio, la permanenza delle ragioni della sussistenza del debito, in modo da giustificare la conservazione dei residui nelle scritture contabili. In tal caso, le somme si intendono perenti agli effetti amministrativi e possono riprodursi in bilancio con riassegnazione alle pertinenti unità elementari di bilancio degli esercizi successivi. Le somme stanziare per spese in conto capitale, non impegnate alla chiusura dell'esercizio possono essere mantenute in bilancio, quali residui, non oltre l'esercizio successivo a quello di iscrizione in bilancio, salvo che questa non avvenga in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente. In tale caso, il periodo di conservazione è protratto di un ulteriore anno. In alternativa, in luogo del mantenimento in bilancio, alle predette somme può applicarsi il disposto di cui al terzo periodo del comma 2 dell'articolo 30 della medesima legge n. 196 del 2009. I residui delle spese in conto capitale non pagati entro il terzo esercizio successivo a quello dell'assunzione dell'impegno di spesa, si intendono perenti agli effetti amministrativi. Le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione alle pertinenti unità elementari di bilancio degli esercizi successivi.

¹⁰⁰ La norma, in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova configurazione dell'impegno di spesa, di cui all'articolo 34 della legge n. 196 del 2009, ha previsto, che, in relazione all'entrata in vigore del nuovo concetto di impegno di cui all'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, al fine di garantire la sussistenza delle disponibilità di competenza e cassa occorrenti per l'assunzione degli impegni anche pluriennali e la necessità di assicurare la tempestività dei pagamenti in un quadro ordinamentale che assicuri la disponibilità in bilancio delle risorse finanziarie in un arco temporale adeguato alla tempistica di realizzazione delle spese di investimento sulla base dello stato avanzamento lavori, in via sperimentale per gli anni 2019, 2020, 2021 e 2022 e in via definitiva dall'anno 2023:

a) le somme da iscrivere negli stati di previsione della spesa in relazione a variazioni di bilancio connesse alla riassegnazione di entrate finalizzate per legge a specifici interventi o attività sono assegnate ai pertinenti capitoli in ciascuno degli anni del bilancio pluriennale in relazione al cronoprogramma degli impegni e dei pagamenti da presentare contestualmente alla richiesta di variazione.

Titolo di spesa-Categoria economica	2021	2022	Variazione 2022/2021	Composizione 2022
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	23	120.605	522	10,73
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	0	495.802	-	44,12
Contributi agli investimenti ad imprese	0	310.961	-	27,67
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	0	250	-	0,02
Contributi agli investimenti a estero	0	207	-	0,02
Altri trasferimenti in conto capitale	0	195.926	-	17,43
Totale complessivo	2.492.176	2.774.091	11,3	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

L'aumento delle nuove perenzioni di parte corrente deriva, in buona parte, dalla categoria dei *trasferimenti* (in particolare, ad amministrazioni pubbliche), che, da sola, rappresenta il 65 per cento del totale. Si tratta per oltre 576 milioni delle somme destinate al fondo sanitario nazionale (Ministero dell'economia e delle finanze) e per quasi 190 milioni (Ministero del lavoro e delle politiche sociali) dei contributi alle regioni per il concorso alle spese di funzionamento dei centri per l'impiego, del fondo per le non autosufficienze e del fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare.

Per le spese in conto capitale, tra i contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche, il 33 per cento (167,8 milioni) riguardano i fondi destinati all'ANAS; un ulteriore 33 per cento riguarda le somme relative all'acquisto di veicoli adibiti al miglioramento dei servizi offerti per il trasporto pubblico locale, agli interventi di adeguamento, ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti, all'attuazione del piano nazionale per le città; la restante parte riguarda, a vario titolo, capitoli del ministero delle infrastrutture e dei trasporti (sicurezza stradale, interventi per nuove linee metropolitane, etc.).

Permane, anche nel 2022 la formazione delle nuove perenzioni attribuibili a fattori connessi alle procedure di erogazione delle spese interessate da "*capitoli fondo*", che prevedono, in alcuni casi, il coinvolgimento di vari livelli di governo, nonché valutazioni delle attività effettuate in sede di consuntivazione¹⁰¹.

Tra i fattori più rilevanti che riducono lo stock dei residui perenti, rilevano le reiscrizioni in bilancio e le rettifiche e prescrizioni; complessivamente nel 2022 sono pari a 2,8 miliardi (in riduzione rispetto ai 5,09 del 2021), di cui 1,2 per la parte corrente e 1,6 in conto capitale.

La tavola che segue espone le componenti più significative degli aumenti e delle diminuzioni, distinte per amministrazione e titolo di spesa, con l'evidenziazione delle economie generate a seguito del riaccertamento prescritto dall'art. 34-ter, comma 4, della legge n. 196 del 2009¹⁰².

¹⁰¹ Un effetto di riduzione dei residui passivi perenti dovrebbe derivare da una più puntuale osservanza dalle disposizioni sugli impegni di spesa, da imputare all'esercizio di stimata esigibilità dell'obbligazione, cioè di previsione del pagamento (art. 34, comma 2, della legge 196 del 2009).

¹⁰² L'art. 34-ter della legge n. 196 del 2009, inserito dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. 12 maggio 2016, n. 934, prevede che, contestualmente al riaccertamento dei residui attivi e passivi, "*nell'ambito del processo di definizione del Rendiconto generale dello Stato ed entro i termini previsti per la predisposizione dei decreti di accertamento dei residui, le Amministrazioni possono provvedere al riaccertamento della sussistenza delle partite debitorie iscritte nel conto del patrimonio dello Stato in corrispondenza di residui perenti, esistenti alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, ai fini della verifica della permanenza dei presupposti indicati all'articolo 34, comma 2, della legge n. 196 del 2009*".

RESIDUI PASSIVI PERENTI (DIMINUZIONI)
REISCRIZIONI- RETTIFICHE, PRESCRIZIONI ED ECONOMIE

(in milioni)

Amministrazione	Reiscrizioni			% sul totale	Rettifiche e prescrizioni			% sul totale	di cui Economie patrimoniali da riaccertamento ai sensi dell'art. 34 ter, comma 4 legge 196/2009			% sul totale
	Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale	
Ministero dell'economia e delle finanze	307,5	193,3	500,8	35,5	158,1	329,5	487,7	34,5	148,6	121,5	270,1	43,9
Ministero delle imprese e del <i>made in Italy</i>	7,9	42,6	50,5	3,6	2,7	54,2	56,9	4,0	0	0,0	0,0	0,0
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	72,3	0,0	72,3	5,1	32,5	0,0	32,5	2,3	17,4	0,0	17,4	2,8
Ministero della giustizia	1,8	3,3	5,0	0,4	18,5	4,9	23,4	1,7	16,9	0,8	17,6	2,9
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	8,2	0,2	8,4	0,6	15,9	0,9	16,9	1,2	12,2	0,9	13,2	2,1
Ministero dell'istruzione e del merito	11,0	0,7	11,8	0,8	26,4	0,4	26,8	1,9	0,7	0,0	68,7	11,2
Ministero dell'interno	8,9	13,0	21,9	1,6	130,1	15,7	145,8	10,3	68,7	11,1	79,8	13,0
Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica	4,0	27,7	31,7	2,2	3,7	27,9	31,5	2,2	2,4	6,9	9,4	1,5
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	82,9	443,9	526,9	37,3	96,0	233,5	329,4	23,3	8,2	14,5	22,8	3,7
Ministero dell'università e ricerca	1,0	55,1	56,2	4,0	1,0	65,6	66,6	4,7	1,0	65,4	89,4	14,5
Ministero della difesa	27,4	36,3	63,7	4,5	33,2	32,0	65,2	4,6	23,9	16,8	40,7	6,6
Ministero dell'agricoltura, sovranità alimentare e foreste	1,3	12,3	13,5	1,0	16,1	36,7	52,8	3,7	0,5	5,7	6,2	1,0
Ministero della cultura	0,4	1,0	1,4	0,1	55,7	0,6	56,3	4,0	55,7	0,5	56,2	9,1
Ministero della salute	35,3	12,7	48,1	3,4	14,7	3,3	18,0	1,3	9,8	2,7	12,5	2,0
Ministero del turismo	0,2	0,2	0,4	0,0	2,2	0,1	2,3	0,2	2,2	0,1	2,3	0,4
Totale	570,2	842,3	1.412,6	100,0	606,9	805,1	1.412,0	100,0	368,4	247,0	615,4	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS Conto del patrimonio

Lo stock patrimoniale dei residui passivi perenti, quindi, è stato “*alleggerito*” sia dalle *reiscrizioni in bilancio* (per 570,2 milioni per la parte corrente e 842,3 per la parte capitale, per complessivi 1,4 miliardi) che dalle *rettifiche e prescrizioni* (per 606,9 milioni per la parte corrente e 805,1 per la parte capitale, per complessivi 1,4 miliardi), di cui una quota pari a 615,4 milioni (parte corrente 368,4 milioni e 247 per la parte capitale) derivante dal riaccertamento prescritto dall'articolo 34-ter, comma 4, della legge n. 196 del 2009. Queste ultime rilevano particolarmente per il Ministero dell'economia e delle finanze.

Le reiscrizioni assentite in bilancio sono state pari, come detto, a 1,4 miliardi, a fronte di quasi 3 miliardi di richieste¹⁰³, per una percentuale, quindi, del 47,2 per cento (nel 2021, invece, era stata pari al 58,45)¹⁰⁴.

¹⁰³ Relativamente ai decreti di riassegnazione effettuati nell'esercizio 2021 a valere sul “Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente”, a fronte di uno stanziamento definitivo di 900 milioni (al netto delle riduzioni operate ai sensi dei decreti-legge n. 146 del 2021 e n. 209 del 2021), il MEF ha riassegnato somme per l'89,46 per cento delle risorse disponibili. Invece, per quanto concerne i decreti a valere sul “Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale”, a fronte di uno stanziamento definitivo di 950 milioni (sempre al netto delle riduzioni), sono state riassegnati importi pari al 93,13 per cento.

¹⁰⁴ Si tenga conto che, come precisato dalla Ragioneria generale dello Stato, le reiscrizioni assentite riguardano anche richieste non evase in esercizi precedenti. Per quanto riguarda la parte corrente, l'ammontare delle somme assentite corrisponde al 42 per cento di quelle richieste, ma il dato va analizzato tenendo conto che, dei 1.097 milioni non assentiti, oltre il 99 per cento (1.091 milioni) è rappresentato dalla categoria “*Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche*”, che storicamente genera cospicue nuove perenzioni. Le richieste di reiscrizione di parte capitale, invece,

Relativamente ai decreti di riassegnazione effettuati nell'esercizio 2022 a valere sul "Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa", a fronte di uno stanziamento definitivo di 630 milioni, sono state riassegnate somme per un importo complessivo 570 milioni, che corrisponde ad un utilizzo pari al 90,5 per cento delle risorse disponibili.

Invece, per quanto concerne i decreti a valere sul "Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa", a fronte di uno stanziamento definitivo di circa 1,28 miliardi, sono state riassegnate somme per un importo complessivo 842 milioni, pari a circa il 65,6 per cento delle risorse disponibili.

Per quanto concerne le amministrazioni interessate, le reiscrizioni si concentrano nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (526 milioni), nel Ministero dell'economia e delle finanze (500,8 milioni) e, per valori meno elevati, nel Ministero delle imprese e del *made in Italy* (50,5 milioni).

In termini di categorie economiche, la mole più elevata di reiscrizioni attiene alla categoria "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche", la stessa che registra il maggior numero di nuove perenzioni.

TAVOLA 29

RESIDUI PASSIVI PERENTI (DIMINUZIONI)
REISCRIZIONI-CATEGORIA ECONOMICA

(in migliaia)

Categorie di spesa	Reiscrizioni in bilancio
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	505.940
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	412.143
Contributi agli investimenti ad imprese	140.823
Altri trasferimenti in conto capitale	120.420
Consumi intermedi	107.277
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	74.892
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	39.912
Trasferimenti correnti a imprese	9.207
Trasferimenti correnti a estero	813
Altre uscite correnti	551
Interessi passivi e redditi da capitale	300
Contributi agli investimenti a estero	240
Redditi da lavoro dipendente	29
Poste correttive e compensative	7
Totale	1.412.554

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS Conto del patrimonio

3.3.2.6. Anticipazioni passive

La tavola che segue espone le variazioni intervenute nella posta patrimoniale delle "Anticipazioni passive", che completa il quadro delle passività a medio lungo termine del Conto del patrimonio.

sono state soddisfatte quasi integralmente (quelle non assentite ammontano a circa 26 milioni, pari al 3,12 per cento delle istanze complessive).

TAVOLA 30

ANTICIPAZIONI PASSIVE

(in euro)

Anticipazioni passive	Dettaglio	Al 31/12/2022	Al 31/12/2021	Aumento/diminuzione
	Governi esteri	30.708	30.708	0
	Altri organismi	95.242.934.402	74.079.589.092	21.163.345.310
Totale Anticipazioni passive		95.242.965.110	74.079.619.800	21.163.345.310

Fonte: MEF-RGS - Conto del patrimonio

La sensibile crescita delle anticipazioni passive (per 21,16 miliardi) è dovuta principalmente alla crescita delle anticipazioni passive del MEF (come si ricava dal dato della tabella 22 A). La voce risulta in crescita principalmente per il prestito a valere sul PNRR a seguito della decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio 2020 concernente il programma “*Next Generation EU*” il cui importo cresce di 22 miliardi (passando dai 16 ai 38 miliardi), come si ricava dai dati del Conto del patrimonio.

3.4 La gestione di Tesoreria e l'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria

L'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria per l'esercizio finanziario 2022, effettuata ai sensi dell'art. 39 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti e secondo quanto indicato dalla “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2022”, approvata con delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 21/SSRRCO/INPR del 22 dicembre 2021, e dalla “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2023”, approvata con delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 43/SSRRCO/INPR del 23 dicembre 2022, 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 validazione dei pagamenti, disposti nel corso dell'esercizio finanziario 2022;
- l'accertamento della regolare estinzione dei titoli di spesa (ai sensi dell'art. 607 del Regolamento generale dello Stato).

Nell'ambito dei suoi compiti istituzionali la Corte provvede a riconoscere la regolarità dei pagamenti disposti da tutte le Amministrazioni centrali, inserendo nel sistema informativo integrato i dati per la stesura del conto consuntivo finale. Detto conto viene, successivamente, trasmesso alla Ragioneria generale dello Stato, ai fini della presentazione alla Corte del Rendiconto generale¹⁰⁵.

Per le contabilità delle spese effettuate da organi decentrati dello Stato, la competenza dell'esame è incardinata presso le Sezioni regionali di controllo, così come stabilito dal d.P.R. n. 367 del 1994 e dal Regolamento di organizzazione delle funzioni di controllo approvato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, mentre la dichiarazione di regolarità finale è rilasciata dall'Ufficio di riscontro per le contabilità di tesoreria – Struttura di supporto alle Sezioni riunite in sede di controllo¹⁰⁶. Per l'esercizio finanziario 2022 le contabilità per le

¹⁰⁵ Si tratta delle spese disposte con mandato informatico, ordini di accreditamento, spese fisse telematiche (stipendiali e debito vitalizio), nonché dei pagamenti disposti per i titoli del Debito pubblico, BOT ed ordini di pagamento per trasferimento fondi. Sono sottoposti, inoltre, alla dichiarazione di regolarità le contabilità relative al Fondo edifici di culto.

¹⁰⁶ Alla chiusura delle contabilità le Sezioni regionali di controllo trasmettono una relazione attestante le spese riconosciute regolari, nonché quelle non riconosciute regolari, con indicazione delle motivazioni, anche allegando copia dei rilievi effettuati.

spese effettuate da organi decentrati dello Stato sono state dichiarate regolari. Il riscontro è stato effettuato attraverso l'esame dei dati finanziari presenti sul Sistema Informativo Controllo e Referto (SICR).

Prima di affrontare gli aspetti più significativi dell'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria per l'esercizio 2022, devono porsi in evidenza le seguenti tematiche di carattere generale di tipo organizzativo, ordinamentale e funzionale di maggiore rilevanza intervenute nel corso dell'esercizio.

Decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73 Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali. Nel corso dei lavori condotti nell'ambito del protocollo d'intesa Re.Tes, è emersa l'esigenza di adottare misure di ammodernamento delle procedure di incasso e pagamento presso la tesoreria dello Stato che hanno condotto all'approvazione del titolo II, capo I, del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto n. 122, che ha, tra l'altro, apportato rilevanti modifiche al regio decreto di contabilità generale dello Stato del 18 novembre 1923, n. 2440¹⁰⁷.

In linea generale sono state introdotte alcune semplificazioni procedurali inerenti alla dematerializzazione e alla digitalizzazione delle procedure stesse, in linea con quanto evidenziato nelle relazioni degli anni precedenti sul valore della informatizzazione e del patrimonio informativo telematico. Segnatamente, sono stati recepiti, in alcuni testi normativi vigenti, cambiamenti procedurali e di assetti istituzionali quali: la possibilità di adottare, limitatamente alla gestione del servizio di tesoreria, norme intese a semplificare le procedure relative agli incassi e ai pagamenti per conto dello Stato, nonché alla relativa rendicontazione con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze¹⁰⁸; il recepimento dell'abrogazione delle tesorerie provinciali in diversi testi normativi¹⁰⁹; relativamente al controllo e monitoraggio dei conti pubblici l'adozione della banca dati SIOPE+, in sostituzione di SIOPE, per la trasmissione degli incassi e dei pagamenti codificati delle pubbliche amministrazioni¹¹⁰. Vanno evidenziate, in particolare, le modifiche, apportate dall'articolo 30 del decreto-legge n. 73 del 2022, al citato regio decreto n. 2440 del 1923, recante disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato. In particolare, si segnala la sostituzione dell'articolo 54 Disposizioni di pagamento" del regio decreto: la nuova formulazione dell'articolo 54 prevede che le spese dello Stato si effettuano secondo lo standard ordinativo informatico previsto dall'articolo 14, comma 8 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 direttamente a valere sugli stanziamenti di bilancio dello Stato o mediante l'utilizzo di fondi disponibili in tesoreria ed introduce una nuova elencazione delle disposizioni di pagamento, eliminando i pagamenti tramite assegni in favore dei creditori tratti sull'istituto bancario incaricato del servizio di tesoreria¹¹¹; inoltre, assurgono a disposizioni di pagamento gli ordinativi informatici emessi dagli ordinatori di spesa secondaria¹¹² ed infine,

¹⁰⁷ Le disposizioni di cui agli articoli 30, comma 1, lettere da a) a l) e da n) a bb), 31 e 32, comma 1, lettera a) si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento emanato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

¹⁰⁸ Cfr. art 5 della legge 28 marzo 1991, n. 104; art. 55, comma 1 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 Decreti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

¹⁰⁹ Cfr. modifiche alla legge 28 marzo 1991, n. 104; abrogazione dell'art. 6 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430.

¹¹⁰ Cfr. modifiche art. 16, comma 4 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123.

¹¹¹ Cfr. assegni a copertura garantita di cui agli artt. 55, comma 2, 66, 67 e 68 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 novellato dal d.l. n. 73 del 2022.

¹¹² Cfr. art. 54 Disposizioni di pagamento, comma 2 lettera b) e comma 3 lettera b) del regio decreto 2440 del 1923 come modificato dal d.l. 73 del 2022. Si precisa che si completa il processo di riforma della spesa delegata (cfr. modifiche alla legge 31 dicembre 2009 n. 196 introdotte dall'art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. 16 marzo 2018, n. 29) soprattutto riguardo la gestione e il controllo degli Ordini di accreditamento. Il titolo di spesa da gestire e rendicontare diventa l'ordinativo secondario. Dal combinato disposto dagli articoli 54 e 57 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 novellato dal d.l. n. 73 del 2022 deriva che Banca d'Italia non gestirà più gli ordini di accreditamento e, quindi,

per le spese di giustizia è fatto salvo quanto previsto dal testo unico in materia di spese di giustizia¹¹³. Inoltre, per effetto delle modifiche apportate dall'art. 30 del su richiamato decreto-legge n. 73 del 2022, all'art. 16-ter, comma 4, del r.d. n. 2440 del 1923 in tema di controllo della Corte dei conti sui rendiconti delle spese riferiti a contratti stipulati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, è stato soppresso il riferimento alle delegazioni regionali ed inserito l'espresso richiamo ai controlli previsti *ex lege*.

Particolare attenzione deve, infine, porsi all'attività di delegificazione consentita dall'art. 30, comma 1, lettera m), del citato decreto-legge n. 73 del 2022 che sostituisce l'art. 55 del regio decreto n. 2440 del 1923 prevedendo, in tema di estinzione delle disposizioni di spesa, il richiamo alle modalità stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Trattasi di modifiche che, come già accennato nel capitolo in tema di ordinamento contabile, sembrerebbero limitarsi a specificare che tali modalità vengono fissate con decreti ministeriali che assumono natura regolamentare.

*Riforma delle Ragionerie territoriali dello Stato*¹¹⁴. Al fine di rafforzare le strutture amministrative ed accelerare le procedure in materia di controllo ed audit per l'attuazione del PNRR¹¹⁵ è stato definito dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021 n. 108 un processo di riorganizzazione delle ragionerie territoriali, posto in essere con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 31 maggio 2022¹¹⁶ e con il quale sono state istituite le aree e gli uffici di Direzione generale e gli uffici monocratici con diversa distribuzione di competenze¹¹⁷; con lo stesso decreto si è disposto, inoltre, che gli uffici dirigenziali delle Ragionerie territoriali dello Stato siano articolati in servizi, sulla base delle indicazioni diramate con apposita circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nel rispetto dei criteri di: a) razionalizzazione e semplificazione delle procedure; b) più efficace espletamento delle attività di competenza; c) miglior utilizzo delle risorse umane; d) più efficiente erogazione dei servizi all'utenza.

Riforma organizzativa del servizio di tesoreria statale svolto dalla Banca d'Italia. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 19 agosto 2021¹¹⁸, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 225 del 20 settembre 2021, è stato previsto, nell'ambito del progetto di riforma organizzativa del servizio di tesoreria statale svolto dalla Banca d'Italia, l'accentramento delle attività operative del servizio di tesoreria statale presso il Servizio Tesoreria dello Stato. In particolare, il suddetto decreto ministeriale prevede che il Servizio Tesoreria dello Stato della Banca d'Italia incorpori le funzioni della Tesoreria centrale e della Tesoreria di Roma e che il titolare del Servizio Tesoreria dello Stato assuma la qualifica di Tesoriere centrale e di Capo della Tesoreria di Roma. Con la riforma si realizza l'accentramento operativo presso il Servizio Tesoreria dello Stato di gran parte delle attività che facevano capo alla rete territoriale. Inizialmente era previsto che il Servizio Tesoreria dello Stato incorporasse le funzioni della Tesoreria centrale e della Tesoreria di Roma a decorrere dal 22 novembre 2021. La fase attuativa

non eseguirà più i controlli di capienza in ordine agli ordinativi secondari emessi a valere sugli OA. Tale modifica avrà come diretta conseguenza l'impossibilità di eseguire pignoramenti a valere sugli OA presso la tesoreria.

¹¹³ Si rileva che la modifica ha preso atto che le spese di giustizia non costituiscono più disposizioni di pagamento specifiche ma, a decorrere dal 2012, sono disposte con mandati informatici ordinari.

¹¹⁴ Cfr. decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 31 maggio 2022 e circolari della Ragioneria generale dello Stato 21 ottobre 2022, n. 35 e 22 novembre 2022, n. 39.

¹¹⁵ Cfr. art. 7 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 e art. 80, commi 1 e 2 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80.

¹¹⁶ Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 9 agosto 2022, n. 185.

¹¹⁷ Le Ragionerie territoriali dello Stato sono articolate in sette uffici di livello dirigenziale generale e in ottanta uffici di livello dirigenziale non generale. Con le circolari della Ragioneria generale dello Stato del 21 ottobre 2022, n. 35 e del 22 novembre 2022, n. 39 sono state date le prime indicazioni attuative.

¹¹⁸ Si ricordano le correlate modifiche normative, in tema di riforma della tesoreria, adottate con il d.l. 73 del 2022. In particolare, con l'art. 27 le modifiche alla legge 28 marzo 1991, n. 104 e con l'art. 28 l'abrogazione dell'art. 6 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430.

è stata, però, modulata in più fasi e si è conclusa a dicembre 2022. A seguito di tale trasformazione non avrà più evidenza il codice di tesoreria che individuava le tesorerie provinciali di Banca d'Italia. In conseguenza di ciò, nei nuovi tracciati di gestione e rendicontazione approvati sui tavoli di "Re.Tes." la territorialità delle poste in bilancio e fuori bilancio sarà rintracciabile in diverse modalità (ordinante, beneficiario, intestatario conto, versante, ecc.) e sarà individuata con la provincia di riferimento secondo la codifica delle targhe automobilistiche. Inoltre, per l'individuazione della territorialità della spesa, relativamente alle poste gestite in bilancio, continuerà ad essere valido il codice di ragioneria (codice numerico che individua le ragionerie territoriali e gli uffici centrali di bilancio-UCB), che consente, altresì, di individuare la spesa centrale e la spesa decentrata¹¹⁹.

Innovazione tecnica, funzionale e normativa della contabilità pubblica. Il rinnovo delle attività amministrative e l'informatizzazione delle stesse negli ultimi anni ha interessato profondamente la contabilità pubblica. Il percorso ad oggi, in alcuni settori dell'azione pubblica, è ancora in fase di completa attuazione¹²⁰. Le funzioni di controllo della finanza pubblica hanno visto nel tempo la progressiva trasformazione dei processi che governano la gestione della documentazione e dei dati informativi, facenti parte anch'esse dell'ampio intervento di semplificazione amministrativa e procedurale che ha interessato la Pubblica amministrazione (P.A.). Il percorso della dematerializzazione ha coinvolto molte delle funzioni della P.A., trattandosi di un processo di innovazione normativa e tecnologica caratterizzato dalla progressiva perdita di consistenza "fisica" delle procedure amministrative tradizionalmente basate sulla documentazione cartacea, all'atto della loro sostituzione con documenti informatici. La trasformazione è da intendersi non solo come innovazione tecnologica, ma anche come semplificazione dei procedimenti necessari alla gestione ottimale della cosa pubblica. L'obiettivo da perseguire è il raggiungimento di una completa interoperabilità sia tecnologica che di processo finalizzata al miglioramento dell'efficienza e dell'economicità. L'utilizzo delle tecnologie di incasso e pagamento più innovative, quindi, assume rilievo in un contesto più generale nel quale devono essere perseguiti contemporaneamente obiettivi di trasparenza, di efficienza, di promozione dell'amministrazione digitale (*e-government*) e di maggiori e tempestive informazioni sull'andamento dei conti pubblici e sul controllo degli stessi. La riflessione sulle esigenze di adeguamento informativo dei sistemi e delle procedure è stata ulteriormente animata dall'insorgere dello stato di emergenza epidemiologica e di emergenza ambientale e generalmente dal mutato contesto culturale e socioeconomico a questi correlato, palesando, ancor più, le necessità già emerse in merito alla gestione della finanza pubblica in termini di "semplificazione e trasparenza", anche con il miglioramento della comprensibilità delle informazioni finanziarie fornite dalle amministrazioni pubbliche (rendendone più agevole la comparazione sia tra le amministrazioni pubbliche italiane, sia in ambito internazionale).

L'innovazione e l'utilizzo sempre più ampio delle reti telematiche, unitamente alla revisione normativa degli istituti deputati alla gestione della finanza statale, hanno significativamente tracciato il rinnovamento che ha interessato il sistema di tesoreria, e che ancora lo interesserà negli anni a venire. La necessità di ottenere, attraverso le operazioni della tesoreria, maggiori e tempestive informazioni sull'andamento dei conti pubblici risponde alla necessaria e istituzionale esigenza di trasparenza dei conti pubblici e del loro corretto monitoraggio.

In tale contesto, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, la Banca d'Italia e la Ragioneria generale dello Stato (RGS) hanno avviato la reingegnerizzazione dei propri sistemi informativi. L'avvio del progetto di reingegnerizzazione dei sistemi di tesoreria rappresenta l'opportunità di un adeguamento delle procedure finalizzato all'esigenza di un maggiore arricchimento del contenuto informativo dei flussi di tesoreria. Nel solco dell'attuazione e del

¹¹⁹ Ex art. 34-quater legge 31 dicembre 2009, n. 196.

¹²⁰ A titolo esemplificativo si ricordano alcune innovazioni di cui si dà breve cenno più avanti nella relazione: riforma della spesa delegata; piano dei conti integrato e contabilità *accrual*; introduzione delle azioni; bilancio di genere e bilancio ambientale.

completamento del processo di digitalizzazione verranno ampliate le possibilità di gestione e di scambio dei flussi informativi tra le istituzioni. I nuovi sistemi informativi progettati da Banca d'Italia (Res. Tes.)¹²¹ e RGS (InIt-ERP)¹²² perseguono l'obiettivo di adeguare i sistemi alle nuove procedure introdotte con le riforme sui procedimenti amministrativi che regolano i meccanismi di gestione della finanza pubblica. Le interlocuzioni tra gli attori istituzionali hanno stimolato riflessioni sulle attività da intraprendere per adeguare i sistemi e le azioni alla luce del completamento dei processi di digitalizzazione dell'azione amministrativa derivanti da precisi obblighi normativi¹²³ (tenuto anche conto della mancata attuazione della delega prevista in materia di tesoreria¹²⁴). A titolo meramente esemplificativo, si richiamano la normativa in tema di avvicinamento della competenza alla cassa con l'introduzione dell'impegno pluriennale ad esigibilità¹²⁵, la maggiore flessibilità in fase gestionale del bilancio dello Stato¹²⁶, la possibilità di reiscrizione in competenza di numerose poste, la gestione e la conservazione dei residui anche con riferimento ai termini la riforma della spesa delegata e da ultimo la fine della sperimentazione del piano dei conti integrato ed il conseguente cambiamento della classificazione economica delle entrate e delle spese. Si dà evidenza, inoltre, che il Piano nazionale di ripresa resistenza (PNRR) prevede due riforme che riguardano la programmazione e la gestione dei conti pubblici: l'adozione della contabilità *accrual*¹²⁷ e del bilancio di genere ed ambientale¹²⁸.

Al fine di coordinare tutte le attività conseguenti alla reingegnerizzazione dei sistemi informativi e alla digitalizzazione di alcune fasi dell'attuale flusso procedimentale, che ricomprende anche le attività propedeutiche alla parifica del Rendiconto generale dello Stato, nel corso del 2019 Banca d'Italia, il Ministero dell'economia e delle finanze-RGS e Corte dei conti hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa per la revisione dell'architettura del sistema di tesoreria di Banca d'Italia (Re.Tes.), con l'obiettivo di definire soluzioni adeguate che semplifichino e razionalizzino la comunicazione e lo scambio di informazioni tra le istituzioni stesse.

Come precedentemente accennato, in parallelo ai lavori di reingegnerizzazione di Re.Tes., anche il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha avviato i lavori per la revisione del proprio sistema informativo. Il nuovo sistema, chiamato InIt, sarà messo a disposizione delle pubbliche amministrazioni dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), come un unico sistema informatico integrato a supporto

¹²¹ Il sistema informativo Re.Tes., probabilmente andrà in esercizio dal 1° luglio 2024.

¹²² La messa a regime completa del nuovo sistema informativo gestionale di contabilità pubblica (InIt) - verosimilmente avverrà dal 1° gennaio 2025.

¹²³ D.lgs. 7 marzo 2005 n. 82, Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD); d.P.R. 28 dicembre del 2000 n. 445; dPCM 22 febbraio 2013 (Regole tecniche in materia di firme elettroniche); dPCM 3 dicembre 2013 (Regole tecniche in materia di protocollo informatico); dPCM 3 dicembre 2013 (Regole tecniche in materia di conservazione); Regolamento europeo del 23 luglio 2014 n. 910, Regolamento eIDAS (*electronic IDentification Authentication and Signature*); dPCM 13 novembre 2014 (Regole tecniche sui documenti informatici). Da ultimo si ricorda che la digitalizzazione della PA rappresenta una delle principali sfide individuate dalle strategie di ripresa delineate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

¹²⁴ L'art. 50 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, che delegava il Governo all'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria prevedendo, tra l'altro, la riorganizzazione dei conti di tesoreria, la razionalizzazione della disciplina della tesoreria unica, nonché la modifica o abrogazione espressa delle norme preesistenti incompatibili con le disposizioni della legge 196/2009, risulta l'unica delega non attuata.

¹²⁵ L'applicazione del nuovo concetto d'impegno ad esigibilità, avviata nel 2019, e del conseguente potenziamento del bilancio di cassa, è stata introdotta con il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93 "Riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa", che ha sostituito l'articolo 34 "Impegno e pagamento" della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

¹²⁶ Cfr. decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016 n. 29 del 2018.

¹²⁷ Riforma del PNRR M1C1 1.15 "Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*", volta all'implementazione, entro il 2026, di un sistema di contabilità basato sul principio di competenza economica (*accrual*) unico per tutte le amministrazioni pubbliche, in linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (IPSAS/EPAS), in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio europeo.

¹²⁸ Riforma del PNRR 1.13 "Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica" che tende tra l'altro ad ottimizzare la pratica del bilancio di genere e quello ambientale ("Riclassificazione del bilancio generale dello Stato, con riferimento alla spesa ambientale e alla spesa che promuove la parità di genere")

dei processi contabili e sostituirà le numerose applicazioni attualmente in uso presso le amministrazioni centrali¹²⁹. Tale sistema sarà inoltre in grado di gestire tutti i processi di un'amministrazione - siano essi di tipo amministrativo, produttivo e finanziario - consentendo di integrare l'organizzazione e le sue funzioni e rendendo le informazioni simultaneamente disponibili a tutti i processi e agli attori coinvolti. InIt è un sistema di tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*) che integra contabilità finanziaria, economico-patrimoniale e contabilità analitica per centri di costo¹³⁰.

Con riferimento al quadro evolutivo descritto, che presenta concreti riflessi sulla gestione delle contabilità di tesoreria di tipo tecnico e amministrativo, è emersa, di conseguenza, la necessità di procedere ad un aggiornamento dei sistemi informativi della Corte dei conti, volto a implementare le potenzialità degli applicativi e delle banche dati attualmente in uso, nonché l'integrazione con i sistemi informativi di Banca d'Italia e della Ragioneria generale dello Stato.

Il processo di digitalizzazione è trasversale e interessa ogni aspetto del vivere personale, sociale e istituzionale. In tale complessa prospettiva dovranno essere motivo di attenta analisi e riflessione:

- l'innalzamento delle competenze degli attori dell'intero sistema (programmazione-gestione-controllo; maggiore consapevolezza normativa, tecnica e gestionale di ogni interlocutore istituzionale; questione delle competenze e della formazione);
- le scelte di strutturazione interna, tecnica e amministrativa, di ogni attore istituzionale (gradualità dei cambiamenti-adesione a piattaforme comuni o proprie).

Possibile elemento di criticità nel perseguimento di un approccio sistemico allo sviluppo di programmi di modernizzazione degli incassi e dei pagamenti pubblici risiede nella complessità derivante dalla pluralità e diversità degli interlocutori interessati (Ragioneria generale dello Stato, amministrazioni pubbliche, Tesoreria dello Stato, istituti di pagamento, cittadini e imprese). In proposito si rileva che la messa in esercizio, sia di Re.Tes. che di InIt, ha subito uno slittamento sui tempi programmati¹³¹.

Nell'ambito dei tavoli relativi ai moduli di programma del Protocollo Re.Tes. (Anagrafiche e conti-Disposizioni-Normativa-Rendicontazione), è stata definita l'architettura del sistema con particolare riferimento ai seguenti elementi: infrastruttura tecnologica, livelli di servizio, servizio di assistenza agli utenti, *policy* di sicurezza e protezione dei dati; strutturazione e semantica del dato in accordo con le norme e i protocolli. Quest'ultimo punto ha portato anche a ripensare i processi amministrativi attuali che scontano una base normativa e regolamentare risalente ormai a quasi un secolo fa, mantenendone la filosofia, ma semplificando i passaggi e le procedure attraverso la razionalizzazione della disciplina normativa. A tal fine è stato istituito il Gruppo di lavoro normativa.

L'attività relativa al protocollo d'intesa "Re.Tes." ha visto nel corso del 2022 la prosecuzione e l'intensificarsi dei lavori e dei tavoli specifici avviati negli anni precedenti e, in particolare, l'intensificarsi dei lavori del Gruppo rendicontazione e del Gruppo normativa. I lavori di analisi dell'impianto normativo hanno avuto ad oggetto la revisione sia della normativa primaria, come avvenuto con il su richiamato decreto-legge n. 73 del 2022, che di quella secondaria per la quale stanno proseguendo le attività di approfondimento.

¹²⁹ Il passaggio al nuovo sistema è graduale, sono stati previsti 4 progressivi rilasci. Fino al completamento di tutti i rilasci del programma InIt le attività connesse ai processi contabili si svolgeranno in parte sul nuovo sistema e in parte sui sistemi in uso. Questi ultimi verranno progressivamente dismessi. Ad ora sono stati realizzati i primi due rilasci e si prevede il completamento del processo con il rilascio dei due moduli di contabilità finanziaria, che consentiranno la gestione del bilancio di previsione 2025-2027 e la conseguente rendicontazione dell'esercizio finanziario 2025.

¹³⁰ La legge 31 dicembre 2009, n. 196, "legge di contabilità e finanza pubblica", ha disposto l'adozione da parte delle amministrazioni centrali dello Stato di un sistema integrato di scritture contabili mediante l'affiancamento a fini conoscitivi della contabilità economico-patrimoniale alla preesistente contabilità finanziaria (art. 38-bis). La costruzione delle funzionalità e dell'architettura del nuovo sistema InIt si correla alle innovazioni di processo, come, ad esempio il piano dei conti integrato.

¹³¹ La programmazione iniziale prevedeva la messa in esercizio contemporanea dei due nuovi sistemi informativi il 1° gennaio 2024. Ad oggi è previsto lo slittamento della messa in esercizio per InIt al 1° gennaio 2025 e per Re.Tes al 1° luglio 2024.

Per la rendicontazione, il *focus* è stato posto sulla costruzione del processo nelle sue caratteristiche tecniche, unitamente all'evidenziazione delle revisioni normative necessarie, al fine di definire compiutamente le regole di colloquio tra amministrazioni per garantire modalità efficaci di gestione e di scambio dei flussi informativi.

In particolare, va evidenziato che tutte le attività di implementazione e revisione tecnica e normativa e la conseguente costruzione di nuove modalità digitali di gestione e rendicontazione dei flussi informativi sono collegate alle attività propedeutiche alla parifica del Rendiconto generale dello Stato¹³². Perciò, assume particolare rilievo per la Corte dei conti il processo di certificazione della spesa¹³³. Anch'esso, come previsto dalle direttive europee e nazionali in tema di dematerializzazione e digitalizzazione, va "trasformato" con la previsione di specifici flussi, mantenendo saldi i principi e le prerogative normativamente intestate alle funzioni di controllo e certificazione della Corte dei conti.

Attualmente il processo che regola la validazione delle contabilità di tesoreria e la conseguente certificazione delle spese delle amministrazioni centrali da parte della Corte dei conti si svolge attraverso le seguenti modalità:

1. quella informatizzata, che intercorre tra le Amministrazioni centrali dello Stato, il Ministero dell'economia e finanze - Dipartimenti della Ragioneria generale dello Stato e dell'Amministrazione generale, la Banca d'Italia e la Corte dei conti, attraverso lo scambio di flussi informativi;
2. quella amministrativa, rappresentata dalla trasmissione digitale di modelli "cartacei" (dematerializzati), che costituiscono la documentazione prevista dall'attuale normativa per la certificazione delle contabilità di tesoreria.

I progetti di revisione dei sistemi informativi, oltre a rivedere l'impianto tecnico (contenuti e modalità) richiedono anche un ripensamento dei processi di rendicontazione, direzionalità dei flussi informativi e certificazione. La riflessione è necessaria al fine di definire compiutamente il perimetro del processo di rendicontazione attuato attraverso lo scambio di flussi informativi e il perimetro del processo amministrativo certificante e della trasformazione della sua gestione in forma digitale.

Considerato che gli impatti derivanti dalla reingegnerizzazione del sistema informativo di Banca d'Italia dovranno essere valutati sinergicamente con quelli derivanti dalla realizzazione del programma InIt della Ragioneria generale dello Stato e che la trasversalità tra i sistemi e la loro necessaria integrazione richiederà un importante sforzo di adeguamento anche da parte della Corte dei conti, dovranno essere attentamente analizzate tutte le implicazioni derivanti dalla reingegnerizzazione delle diverse piattaforme informative, anche in tema di certificazione del dato. Questa delicata tematica è stata portata all'attenzione del Comitato di coordinamento del protocollo d'intesa di Re.Tes.

¹³² Il rendiconto generale dello Stato che il Ministro dell'economia e delle finanze deve rendere alla fine di ogni esercizio finanziario, è dal ministro trasmesso alla Corte dei conti nei termini di legge, prima che sia presentato all'approvazione delle Camere. La Corte dei conti, a seguito delle verifiche e dei controlli, delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa (c.d. Giudizio di Parifica). Il rendiconto e i relativi allegati con la deliberazione e la relazione allegate sono dalla Corte trasmessi al Ministro delle finanze che ne cura la presentazione al Parlamento (Capo IV "Parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti annessi" del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214).

¹³³ La certificazione consiste nell'asseverazione da parte della Corte dei conti delle dichiarazioni di regolarità della spesa, a seguito dell'accertamento della regolare estinzione dei titoli di spesa in conformità alle leggi e ai regolamenti. Attualmente la Corte dei conti, a chiusura dell'esercizio finanziario, certifica la spesa del bilancio dello Stato asseverando: i modelli 114T mensili (totale spesa mensile per tipologia titolo, in conto competenza C/C e in conto residui C/R); modelli 260 DP (modelli del debito pubblico); i modelli 208 (prospetto riepilogativo dei pagamenti per ogni amministrazione centrale effettuati per tipologia titolo e capitolo, per ogni mese e suddivisi in C/C e in C/R, ora asseverate solo per tipologia Spese fisse e Debito vitalizio); il modello 444 o conto finale (totale delle spese in bilancio per esercizio finanziario in Conto competenza e in Conto residui, anche con il dettaglio per ogni tipologia titolo e per ogni amministrazione centrale delle spese centrali e di quelle decentrate, sia in C/C che in C/R). Inoltre, la Corte dei conti assevera le note di concordanza mensili della spesa complessiva effettuata dal Fondo edifici di culto, con specifica di quella sostenuta in C/C e in C/R.

3.4.1 Le attività di riscontro sulla regolarità della spesa

Le attività di riscontro per l'esercizio finanziario 2022 hanno interessato i pagamenti del bilancio dello Stato effettuati nelle modalità di seguito brevemente descritte:

1. ordini di pagamento (OP) - emessi a favore dei creditori dello Stato, sulla Tesoreria centrale o sulle Sezioni di Tesoreria provinciale, dalle Amministrazioni centrali dello Stato e da quelle periferiche. Gli ordini di pagare sono disposti mediante mandati informatici;
2. ordini di accreditamento (OA) - riguardano la cosiddetta spesa delegata. Le amministrazioni centrali e alcune periferiche mettono a disposizione risorse presso la tesoreria in favore di propri funzionari delegati (FD), per l'effettuazione di alcune spese. Per gli ordini di accreditamento l'attività svolta ha riguardato l'andamento della spesa su singoli capitoli a partire dall'apertura di credito a favore dei singoli funzionari delegati fino all'estinzione del titolo attraverso l'emissione di ordinativi secondari. Questo settore dei pagamenti dello Stato a decorrere dal 1° gennaio 2019 è interessato dalle novità in materia di spesa delegata introdotte dal decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29 che ha apportato modifiche all'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con l'inserimento dei commi 2-bis e 7-bis;
3. ruoli di spesa fissa (RSF) - utilizzati per effettuare spese che hanno carattere di regolarità e non si esauriscono in un solo pagamento; sono spese con importo e scadenze determinate. Tali titoli di spesa non costituiscono di per sé ordini di pagamento, ma hanno il valore di autorizzazione continuativa a pagare finché perdura per lo Stato l'obbligo che li ha generati e utilizzano iscrizioni a ruolo, i cosiddetti "ruoli", emessi dalle Amministrazioni centrali e da quelle periferiche investite di poteri di spesa imputabili ai capitoli. Sono i cosiddetti capitoli stipendiali e correlati. Anche questa modalità di spesa è interessata a decorrere dal 1° gennaio 2019 da novità sostanziali introdotte dai decreti legislativi 12 maggio 2016, n. 93 e 16 marzo 2018, n. 29, che hanno apportato delle modifiche all'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con l'inserimento dei commi 11 e 12;
4. debito vitalizio - riguardano le contabilità relative al valore attuale delle rendite vitalizie per pensioni o per altro titolo in corso di pagamento o di cui ancora non è maturato l'obbligo del pagamento, dovute dallo Stato e da altre Amministrazioni pubbliche ai dipendenti e anche ad altre persone fisiche;
5. note di imputazione (NI) - modalità speciale che viene utilizzata per la contabilizzazione degli interessi passivi e del rimborso della quota capitale dei titoli del debito pubblico. Le note di imputazione rappresentano la modalità usata per la contabilizzazione al bilancio dei pagamenti relativi al debito statale, sia per quanto riguarda il rimborso dei titoli, sia per quanto riguarda gli oneri per interessi ad essi collegati.

L'attività di riscontro di tesoreria ha, inoltre provveduto a riconoscere la regolarità dei pagamenti afferenti alle contabilità del Fondo edifici di culto (FEC). Il Fondo è amministrato dal Ministero dell'interno per mezzo della Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto e la Corte verifica la concordanza delle scritture contabili a sistema con quelle indicate dall'ufficio dell'amministrazione del Fondo competente per la rendicontazione.

Relativamente alla parte tecnico-informatica, il lavoro volto al miglioramento della gestione dei dati contabili e alla revisione delle incongruenze è stato attuato d'intesa con la Direzione generale per i sistemi informativi e automatizzati (DGSIA) e con la collaborazione dell'assistenza tecnica della SOGEI.

Nell'anno in corso i tempi di chiusura delle contabilità di tesoreria sono stati in linea con quelli dell'anno precedente. Si evidenzia che, in virtù dell'adozione della nuova procedura per la digitalizzazione della tesoreria, di cui si dà conto a seguire, la certificazione amministrativa delle contabilità passive di bilancio è avvenuta completamente in modalità digitale.

Per l'effettuazione delle attività di riscontro delle contabilità di tesoreria sono stati previsti e attuati vari interventi sul Sistema informativo controllo e referto (SICR).

All'avvio delle attività di riscontro delle contabilità di tesoreria ogni anno viene svolta un'attenta analisi sui capitoli iscritti nel bilancio di previsione delle Amministrazioni statali relativamente agli attributi anagrafici e alla classificazione economica.

Le verifiche relative all'esercizio finanziario 2022 hanno presentato tematiche amministrative e funzionali e talune criticità che si evidenziano di seguito:

- *Sistemazione partita contabile Tesoreria di Bari del 2001.* A completamento della sistemazione straordinaria dei titoli pregressi iscritti in conto sospeso collettivi sul Conto complementare, che ha visto nel corso dell'esercizio finanziario 2021 la regolarizzazione di oltre 30.000 titoli vetusti iscritti nel conto sospeso collettivi, di cui si è dato conto nella relazione dello scorso anno, è tornata in luce una partita da sistemare risalente al 2001. La regolarizzazione delle partite "non conformi", soprattutto quelle più vetuste, è stata negli anni oggetto di particolare attenzione della Corte. Il monitoraggio di queste partite contribuisce, infatti, ad assicurare nel tempo una tendenza alla loro riduzione o alla loro sistemazione in tempi fisiologici, garantendo il principio di unicità del bilancio e facilitando il controllo della spesa, in coerenza con le richieste di maggiore trasparenza nei conti pubblici. In particolare, per la trasparenza e la rappresentatività dei conti dello Stato, i titoli risalenti nel tempo emessi su supporto cartaceo, tipologia ormai non prevista per tutte le ordinarie operazioni di spesa, rappresentavano un vulnus proprio per la loro natura. La partita di cui trattasi è relativa ad un pagamento errato effettuato dalla tesoreria di Bari nel dicembre del 2001. Per mero errore di scrittura, l'ordinativo secondario n. 52 sull'ordine di accreditamento n. 9, del capitolo 2001 del Ministero della giustizia, fu pagato per un importo di lire¹³⁴ 80.760.000 anziché di lire 80.760. Successivamente, nel 2002, rilevato l'errore, la Tesoreria recuperò la somma pagata in eccesso e apportò la variazione alle scritture per diminuire i pagamenti dell'esercizio precedente (variazione di pagato in meno pari a lire 80.679.240 corrispondente a euro 41.667,35)¹³⁵. La variazione sul pagato non fu recepita in sede di chiusura dell'esercizio finanziario 2001¹³⁶, trascinando tale "incongruenza" nel tempo. Dopo diverse interlocuzioni tra Banca d'Italia, Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Corte dei conti, nelle quali si è ripercorsa la genesi dell'esistenza dell'importo 41.667,35 iscritto alla voce "differenze da sistemare" del conto mensile mod. 108 T, per effetto dell'errato pagamento del 2001, si è addivenuti, in accordo tra le parti, alla definizione della procedura di regolazione contabile della partita in sospeso, effettuando la rettifica senza effetti sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2022¹³⁷.
- *Ministero del turismo- Errata imputazione della spesa in bilancio - Spese fisse.* Sono state rilevate criticità nell'imputazione in bilancio di alcuni titoli pagati sui capitoli stipendiali 1001 "Stipendi ed altri assegni fissi al Ministro e ai sottosegretari al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione" e 1004 "Competenze fisse ed accessorie per i componenti dell'organismo indipendente di valutazione nonché per il personale della relativa struttura tecnica" e sui correlati capitoli IRAP 1025 e

¹³⁴ La lira italiana è stata la valuta ufficiale dell'Italia fino al 2002. Con l'introduzione dell'euro il 1° gennaio 2002, la lira ha cessato definitivamente di avere corso legale dal 1° marzo 2002.

¹³⁵ errato pagamento dell'ordinativo n. 9, O/A n.52, capitolo 2001 del Centro giustizia minorile di Bari effettuato nel dicembre 2001 per lire 80.760.000 anziché per lire 80.760 a favore della Regione Emilia-Romagna – addizionale regionale Irpef – Contabilità Speciale – (CS) 1175, importo successivamente riversato dalla Regione Emilia-Romagna nel mese di giugno 2002.

¹³⁶ Le procedure correlate a tale partita sono state espletate in via cartolare, necessitando di tempi congrui per essere concluse.

¹³⁷ Banca d'Italia ha inviato al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e alla Corte dei conti una richiesta di riconoscimento della sistemazione contabile della partita del 2001, nell'esercizio 2022, tramite la registrazione in diminuzione del pagato, con effetti sul Debito trasportato, dell'importo 41.667,35, pari all'importo pagato in eccedenza, al fine di una corretta e trasparente rappresentazione dei dati di tesoreria. La richiesta è stata asseverata congiuntamente dal MEF- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e dalla Corte dei conti, autorizzando così Banca d'Italia a riallineare i risultati del Conto Complementare alle effettive scritture contabili effettuate a suo tempo, intervenendo sul Debito trasportato dell'esercizio 2022 in contropartita della chiusura della voce "Differenze da sistemare". Tale documento costituisce allegato del Conto giudiziale "Erario Stato" che Banca d'Italia renderà alla Sezione Giurisdizionale Lazio della Corte dei conti, come giustificativo delle modifiche effettuate.

1017. Nello specifico, le partite stipendiali di alcuni dipendenti in comando presso il Ministero del turismo sono state erroneamente imputate sui capitoli di pertinenza del Ministro e dei sottosegretari e su quelli di pertinenza dei componenti dell'organismo indipendente di valutazione (OIV). A seguito della segnalazione da parte della Corte dell'errata imputazione, in collaborazione con l'ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del turismo, l'Amministrazione ha provveduto a imputare correttamente la spesa sui pertinenti capitoli di bilancio¹³⁸. Per le poste erroneamente imputate e già rendicontate, relative al periodo da marzo a novembre 2022, a seguito di interlocuzioni con i rappresentanti di Banca d'Italia, del MEF - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, è stata concordata la modalità per la sistemazione delle stesse, imputandole ai pertinenti capitoli di bilancio, al fine della corretta e trasparente rappresentazione dei dati contabili in bilancio. Le operazioni di sistemazione sono state proficuamente effettuate nel periodo complementare (per l'elenco dettagliato dei titoli erroneamente imputati vedasi all'allegato 2, in calce, la tabella n. 1).

In tale occasione è emersa la necessità di riflettere sulla gestione delle partite errate rilevate in corso di esercizio. La riflessione attiene particolarmente alla possibilità, laddove le caratteristiche dell'errore lo consentano, di provvedere alla correzione delle partite non conformi evitando così lo stralcio dei titoli non regolari dal bilancio¹³⁹. Le procedure di gestione, di controllo e di revisione delle poste di pagamento in bilancio, in corso di esercizio, potrebbero entrare nell'ampia revisione di carattere normativo, procedurale e informativo che sta interessando i processi di bilancio e di incasso e pagamento in generale.

- *Debito vitalizio - Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Capitolo 2931*. Sono state rilevate criticità nell'acquisizione a sistema di titoli di spesa a valere sul capitolo 2931 "Assegno vitalizio in favore delle vittime del dovere e di dipendenti pubblici, deceduti o che abbiano subito un'invalidità permanente in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni di istituto" del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Nello specifico risultavano, a sistema, incongruenze tra la tipologia del titolo di spesa (debito vitalizio-pensioni) e le caratteristiche del capitolo in bilancio. Il capitolo, istituito da qualche anno, negli esercizi finanziari passati ha visto i pagamenti effettuati con ordinari mandati. Diversamente, dall'esercizio finanziario 2022 i titoli di spesa sono stati pagati quali titoli di debito vitalizio (c.d. pensioni). Il capitolo, di fatto, non risultava presente nell'elenco riepilogativo dei capitoli utilizzati per il pagamento degli stipendi e delle pensioni di guerra (c.d. debito vitalizio) che, come normativamente previsto, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi (DAG) - NoiPA invia alla Corte all'inizio di ogni esercizio finanziario. Il DAG ha fornito riscontro sulla questione significando che la richiesta di inserimento del capitolo tra quelli del debito vitalizio è stata presentata, dall'amministrazione, in corso di esercizio 2022. A seguito di ciò i pagamenti sul capitolo sono stati resi disponibili, quali titoli di debito vitalizio, a decorrere da maggio 2022. Della questione è stato interessato l'Ispettorato generale di bilancio della Ragioneria generale dello Stato (IGB), che a seguito di verifica, ha proceduto all'attribuzione, sul sistema informativo, della caratteristica anagrafica pertinente qualificandola specificatamente "pensioni e indennità assistenziali", in modo da superare la problematica evidenziata. Si rileva che le procedure di inserimento tra i capitoli abilitati al pagamento del debito vitalizio, effettuate in ritardo rispetto ai tempi ordinari, hanno portato a dati anagrafici incongruenti a sistema, con effetto di scarsa trasparenza e verificabilità del dato. Inoltre, si rileva che laddove le procedure ordinarie subiscano modifiche è opportuno effettuare le comunicazioni pertinenti a tutte le istituzioni interessate nelle modalità ordinariamente

¹³⁸ Correzione effettuata a partire dalle poste relative al mese di dicembre 2022.

¹³⁹ I titoli stralciati dalla Corte dei conti sono titoli di spesa individuati come non regolari (non conformi alle norme e ai regolamenti) e di conseguenza non riconosciuti in bilancio. Contabilmente i titoli, già pagati, sono "sfilati" dal bilancio e iscritti nel conto sospeso collettivi. Per la regolarizzazione di tali poste è previsto l'avvio dell'iter della corretta reiscrizione in bilancio negli esercizi successivi a quello di emissione. Si sottolinea che la prassi ha ben delineato l'iter di reiscrizione dei titoli cartacei stralciati, diversamente per i titoli informatici l'iter non è ancora ben definito.

previste, anche al fine di effettuare le conseguenti operazioni di adeguamento del dato anagrafico e contabile sui diversi sistemi informativi. In calce, nella tabella n. 2 dell'allegato 2 sono presenti le poste risultate anagraficamente incongrue e successivamente sanate.

- *Natura e composizione dei capitoli di spesa in bilancio – Capitoli CU Piano gestionale (PG) 49 - Pagamenti “in negativo”*. Al pari dei precedenti esercizi, sono emerse criticità nel corso dell'esercizio che riguardano i pagamenti “in errore” sul piano gestionale 49¹⁴⁰. Sono interessati dalla tematica i capitoli di cedolino unico (CU) che sono articolati in piani gestionali in base alla natura del corrispettivo. Ad ogni piano gestionale è assegnata la relativa disponibilità di fondi e ognuno di essi presenta natura obbligatoria o non obbligatoria a seconda della tipologia di spesa attribuita. Per gli emolumenti accessori, corrisposti a valere sul PG 49, non essendo riconducibili alla spesa obbligatoria non è possibile regolarizzare i pagamenti, e il recupero successivo di somme pagate in eccesso, in assenza di stanziamenti sufficienti sul piano gestionale. Anche per l'esercizio finanziario 2022, su alcuni capitoli di spesa di diversi ministeri sono state effettuate rendicontazioni con segno negativo sul PG 49. La questione è stata rappresentata in sede di riunione con i delegati di Banca d'Italia, della Ragioneria generale dello Stato (Ispettorato generale del bilancio e Ispettorato generale per l'informatica e l'innovazione tecnologica) e del Dipartimento dell'amministrazione generale del Ministero dell'economia e delle finanze – NoiPA. Si rileva che la rendicontazione di importi negativi sul PG 49 è una costante da diversi esercizi finanziari¹⁴¹. Ad avviso della Corte si rendono necessari, pertanto, il sollecito superamento di tale “incongruenza” e una soluzione procedurale definitiva di recupero di emolumenti accessori, compatibile con il sistema di contabilità pubblica.

In calce, nelle tabelle n. 3 e n. 4 dell'allegato 2, sono riportate le rendicontazioni negative sui PG 49 riscontrate nel 2022, per le quali la Ragioneria generale dello Stato, su richiesta del DAG, ha apportato le rettifiche a compensazione attuando la procedura concordata negli anni precedenti, con conseguente registrazione e acquisizione dei titoli.

- *Regolarizzazione di poste a carico di NoiPA non correttamente rendicontate*. Alcune criticità si sono manifestate nella gestione della rendicontazione di capitoli in carico al Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi (DAG) - NoiPA del Ministero dell'economia e delle finanze (capitoli CU e non CU). Nel corso di controlli effettuati nel sistema NoiPA, è stato riscontrato che nel mese di gennaio è stata effettuata errata imputazione sul piano gestionale 1 del capitolo 3515 del Ministero delle imprese e del made in Italy (già Ministero dello sviluppo economico) ed è stata effettuata un'errata associazione del capitolo Irap ad alcuni capitoli di bilancio, non di cedolino unico del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero della giustizia, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili) e del Ministero della salute. Inoltre, sono state effettuate errate imputazioni nel mese di febbraio sul piano gestionale 3 del capitolo 2354 e sul piano gestionale 1 del capitolo 2349 e, nel mese di aprile 2022, sul piano gestionale 3, anziché sul piano gestionale 4, dei capitoli 1230 e 1228 del Ministero dell'istruzione e del merito (già Ministero dell'istruzione). A seguito di verifiche, che hanno interessato anche la Ragioneria generale dello Stato, sono state apportate le modifiche necessarie alla regolarizzazione della rendicontazione delle poste stipendiali. Si registra che le modifiche apportate afferiscono alla sola errata rendicontazione delle stesse.

¹⁴⁰ Piano gestionale 49 “Contributo straordinario per le eccezionali esigenze di sicurezza nazionale”. Il PG 49 è appositamente creato su alcuni capitoli di CU per il pagamento di emolumenti accessori erogati al personale addetto al settore della sicurezza, nei limiti di una specifica fascia economica. Al momento in cui si perde il diritto a percepire questo tipo di emolumento accessorio, perché non si rientra più nelle fasce di reddito che lo prevedono, devono essere operati i recuperi degli emolumenti corrisposti e non più dovuti. Il fenomeno degli importi negativi si verifica quando, al momento di effettuare i recuperi degli emolumenti indebitamente corrisposti, il piano gestionale dedicato non risulta capiente al recupero.

¹⁴¹ Tale problematica è già stata rilevata anche per l'esercizio finanziario 2023.

- *Titoli di spesa non andati a buon fine (NBF) e la loro correlata riemissione.* In fase di rendicontazione i flussi seguono percorsi diversi: nel caso di titoli di cedolino unico (CU) le riemissioni sono rendicontate con flussi appositi, consentendo così la possibilità di monitorare e controllare il fenomeno. Diversamente, per i titoli non andati a buon fine, per capitoli non di CU, la riemissione degli stessi non trova il correlato flusso di trasmissione e non consente, quindi, la possibilità di monitoraggio e controllo. Infatti, la riemissione dei titoli NBF è curata da NoiPA solo per i capitoli di CU. Si rileva, quindi, una diversità nella gestione dei dati e dei flussi per le diverse tipologie di spesa¹⁴². Si confida che l'entrata in esercizio dei nuovi sistemi informativi possa consentire di avere il panorama completo dei titoli NBF e delle correlate riemissioni.

Sono state riscontrate incongruenze che derivano da problemi tecnici sull'acquisizione dei flussi relativi ai titoli non andati a buon fine e delle correlate riemissioni sui capitoli di cedolino unico. Sono stati rilevati n. 821 errori. La problematica scaturisce dai tempi di acquisizione dei dati dei flussi: il flusso della riemissione viene acquisito prima di quello dei titoli non andati a buon fine. La situazione di incongruenza viene segnalata ogni anno al Dipartimento dell'amministrazione generale del MEF, competente alla gestione dei flussi sui titoli di interesse. A chiusura dell'esercizio finanziario 2022, a seguito di interlocuzioni con il DAG, sono stati acquisiti i flussi necessari a sanare i dati incongrui. Tale problematica è già stata rilevata anche per l'esercizio finanziario 2023. Si auspica il superamento di tale criticità avendo maggiore attenzione procedurale nella trasmissione dei flussi di integrazione necessari. Nella tabella n. 5 dell'appendice 2 sono elencati gli errori rilevati.

- *Ministero infrastrutture e trasporti. Capitolo 7340 - Revisione titolarità impegni in conto residui.* Sono state rilevate criticità nell'acquisizione di diversi titoli di spesa emessi, in conto residui, sul capitolo 7340 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. I titoli in questione non sono stati acquisiti dalla Corte perché non risultavano correlati con gli impegni sui residui accertati, registrati e parificati presso la ragioneria interessata dai pagamenti (ragioneria centrale - cod.0850). A seguito della rimodulazione, individuazione e definizione del numero e dei compiti degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero¹⁴³, le competenze alla gestione ed esecuzione diretta degli interventi di costruzione, manutenzione, adeguamento, risanamento e restauro sul patrimonio immobiliare sede di organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, ovvero di organismi di rilevanza internazionale, ubicati nell'area di Roma Capitale, sono state trasferite alla Direzione generale per l'edilizia statale e le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali. A partire da marzo 2022, con il passaggio di competenze, si è verificata una non corrispondenza fra la titolarità degli impegni di spesa sui residui, in attuazione al Programma triennale delle OO.PP. del Provveditorato alle OO.PP. di Lazio, Abruzzo e Sardegna – Sede di Roma, accertati, registrati e parificati alla chiusura dell'esercizio finanziario 2021 presso la Ragioneria territoriale di Roma (cod. 0348) e la titolarità di spesa assunta dalla Direzione generale, correlata alle attività di controllo dell'Ufficio centrale di bilancio della Ragioneria generale dello Stato (cod.0850). Di conseguenza, in corso di esercizio, sul sistema informativo RGS sono stati effettuati interventi tecnici al fine di effettuare i pagamenti a valere sull'ufficio centrale di bilancio UCB (cod.0850) anziché sulla Ragioneria territoriale dello Stato di Roma (cod. 0348), titolare degli impegni. L'intervento tecnico ha comportato il rilevamento di incongruenze sui titoli pagati sul sistema informativo

¹⁴² Per la riemissione dei titoli non stipendiali non andati a buon fine ha competenza l'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni (IGEPA) della Ragioneria generale dello Stato. Le risorse dei titoli NBF non aventi caratteristiche di CU non rinnovati entro l'esercizio successivo a quello di emissione non andata a buon fine sono versate in entrata del bilancio statale da IGEPA.

¹⁴³ Vedi: decreto ministeriale n. 481 del 30 novembre 2021, di cui al regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2020, n. 190, successivamente modificato dall'articolo 5 del decreto-legge 1° marzo 2021 n. 22, convertito dalla legge 22 aprile 2021 n. 55, e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 giugno 2021 n. 115

della Corte. A seguito di interlocuzioni con i rappresentanti del MEF-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è stato individuato l'iter per la risoluzione della problematica in oggetto. La procedura individuata ha consentito al sistema informativo della Corte sia di acquisire i titoli di spesa dell'esercizio finanziario 2022, sia di accogliere i dati della parifica dei correlati Decreti di accertamento residui (DAR) emessi dalle ragionerie interessate dalla tematica (cod. rag. 0850 e 0348). I titoli di spesa interessati dalle incongruenze sono stati n. 45, come evidenziato, in calce, nella tabella n. 6 dell'allegato 2.

- *Ministero dell'istruzione - Capitoli 1001-1017.* Sono state rilevate alcune criticità sul capitolo 1001 "Stipendi ed altri assegni fissi al Ministro e ai Sottosegretari al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione" e sul correlato capitolo Irap 1017. In particolare, sui capitoli sono stati effettuati pagamenti pur non avendo in bilancio stanziamenti di competenza e di cassa. È stato interessato della tematica l'ufficio centrale di bilancio presso il Ministero e prima della chiusura dell'esercizio finanziario 2022, con decreto di variazione (DMT n. 269096), registrato senza osservazioni dalla Corte dei conti, sono state apportate le opportune modifiche finanziarie ai capitoli in questione.
- *Aggiornamenti sul sistema informativo per la gestione delle poste in bilancio derivanti dall'applicazione di disposizioni normative "emergenziali".* Negli ultimi esercizi finanziari l'emergenza sanitaria, ambientale ed economica ha richiesto un rapido adattamento delle procedure amministrative e delle prassi. Conseguentemente, alcune disposizioni normative¹⁴⁴ hanno provveduto a adeguare la gestione delle poste di bilancio, in via provvisoria e in via definitiva. Sul sistema informativo della Corte risultavano "incongrui" alcuni titoli di spesa correlati a tali adattamenti. È stata quindi effettuata l'analisi degli impatti delle norme in questione nella gestione del bilancio 2022¹⁴⁵. Conseguentemente, sono stati necessari diversi interventi a sistema in recepimento del dettato normativo.
- *Nuova procedura per la digitalizzazione della tesoreria.* L'esercizio finanziario 2022 è stato il primo esercizio che ha visto attuata, in forma completamente dematerializzata, anche la fase di certificazione della spesa a chiusura dell'esercizio finanziario, in attuazione completa della "Nuova procedura di dematerializzazione e digitalizzazione delle contabilità passive di tesoreria", di cui si è dato conto nelle relazioni precedenti¹⁴⁶.

In conclusione, nell'allegato 1, vengono presentati alcuni dati contabili relativi ai pagamenti complessivi dello Stato effettuati negli esercizi finanziari dal 2019 al 2022.

¹⁴⁴ A titolo esemplificativo se ne ricordano alcune: l'art. 4-quater del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019; legge 30 dicembre 2020, n. 178 e successive modifiche e integrazioni; decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106 e successive modifiche e integrazioni; art. 34 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176; legge 30 dicembre 2021, n. 234.

¹⁴⁵ Istituzione di nuovi capitoli; istituzione di nuovi piani gestionali; collegamenti della gestione finanziaria tra capitoli e piani gestionali diversi di uno stesso ministero e tra capitoli di ministeri diversi tra l'esercizio finanziario 2022 e l'esercizio finanziario 2021; conservazione delle poste in bilancio; modifica dei termini di conservazione dei residui.

¹⁴⁶ Nel prosieguo della revisione delle procedure inerenti le contabilità passive di tesoreria avviate per l'insorgenza dell'emergenza da Covid-19, al fine di razionalizzare, semplificare ed uniformare i procedimenti amministrativi e le attività gestionali, nelle more dell'attivazione di nuove modalità operative conseguenti all'adeguamento dei sistemi informativi, è stata approvata la "Nuova procedura di dematerializzazione e digitalizzazione delle contabilità passive di tesoreria". Il documento di revisione delle modalità operative e procedurali è stato concordato e condiviso con le amministrazioni interessate. La nuova procedura, formalizzata e trasmessa con nota n. 1489 del 21 giugno 2021, è stata attuata completamente dal mese di luglio 2021. In seguito, in recepimento di quanto disposto con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 19 agosto 2021 sulla "Riforma organizzativa del servizio di tesoreria statale" svolto dalla Banca d'Italia, si è reso necessario l'aggiornamento della "Nuova procedura di dematerializzazione e digitalizzazione delle contabilità passive di tesoreria". Si ricorda che, la certificazione della spesa a chiusura dell'esercizio finanziario 2021 è stata effettuata con una procedura di tipo misto (cartacea e dematerializzata) scontando l'applicazione integrale della nuova procedura solo a decorrere da luglio 2021.

Nel quadriennio 2019-2022, i pagamenti complessivi dello Stato sono risultati in costante aumento. Dopo un incremento rilevante nell'esercizio 2020, i successivi registrano un aumento progressivamente più contenuto. Confrontando l'esercizio finanziario 2022 con quello precedente si nota che, a fronte di alcune tipologie di spesa che registrano un decremento nel 2022 (ordini di accreditamento tutti e ordini di pagamento in conto competenza), l'incremento dei pagamenti segna valori significativi correlati prevalentemente alle spese fisse¹⁴⁷ e alle note di imputazione.

Negli allegati 1 e 2, vengono illustrati i dati a corredo dei riscontri. In particolare:

Allegato 1

- Tavola n. 1 "Pagato complessivo per esercizio finanziario"
- Tavola n. 2 "Pagato per tipologia titolo, in conto competenza ed in conto residui, per esercizio finanziario"
- Grafico n. 1 "Pagato complessivo per esercizio finanziario"
- Grafico n. 2 "Pagato per tipologia titolo - Curva 2022 a confronto con esercizi precedenti"

Allegato 2

- Tavola n. 1 "Ministero del turismo - Elenco titoli CU e IRAP erroneamente imputati"
- Tavola n. 2 "Ministero lavoro del lavoro e della previdenza sociale - Titoli del debito vitalizio con incongruenza anagrafica"
- Tavola n. 3 "PG 49 - Numero complessivo errori per ministero e capitolo"
- Tavola n. 4 "PG 49 - Elenco importi negativi con titoli e capitoli correlati per ministero"
- Tavola n. 5 "Capitoli con incongruenza nelle riemissioni titoli NBF - Numero di errori rilevato"
- Tavola n. 6 "Ministero infrastrutture e trasporti - Capitolo 7340 - Elenco titoli interessati dalla revisione della titolarità impegni in conto residui"

4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte

4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato

I beni patrimoniali dello Stato sono amministrati, in via generale, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia del demanio; ad essi è affidato il compito istituzionale della razionalizzazione, valorizzazione, ottimizzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato secondo criteri di economicità e di creazione di valore economico e sociale¹⁴⁸.

Sulla base dei dati aggiornati al 31.12.2022, rientrano nell'operatività dell'Agenzia del demanio, tra fabbricati e terreni, 44.073 beni, tra i quali 18.392 beni assegnati in uso governativo, 7.184 beni del demanio storico-artistico, 2.207 beni del patrimonio non disponibile, 14.895 beni del patrimonio disponibile e 634 miniere con le relative pertinenze¹⁴⁹. Il numero dei beni risulta ancora una volta complessivamente in aumento rispetto all'anno precedente, quando erano stati censiti in totale 43.538 beni (18.365 assegnati in uso governativo, 6.991 del demanio storico-artistico, 2.258 del patrimonio non disponibile, 14.541 del patrimonio disponibile e sempre 634

¹⁴⁷ Sono ricompresi in tale gruppo i capitoli stipendiali e quelli del debito vitalizio.

¹⁴⁸ I beni demaniali, in ragione della loro funzionalizzazione al pubblico interesse, soggiacciono ad un regime giuridico particolarmente limitativo e sono tassativamente elencati dall'articolo 822 c.c., che riguarda il demanio necessario e il demanio accidentale. Come è noto, l'Agenzia del demanio è un ente pubblico economico (art. 61, comma 1 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, come modificato dal d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173) sottoposto all'alta vigilanza del MEF. L'attività dell'Agenzia, oltre ad essere regolata dalle norme di diritto privato e dallo statuto, è definita da una convenzione con il MEF avente ad oggetto l'erogazione dei servizi immobiliari e la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato.

¹⁴⁹ Oltre al Ministero dell'economia e delle finanze e all'Agenzia del demanio, soggetti gestori dei beni demaniali (sui quali l'Agenzia del demanio mantiene la tutela dominicale, per i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile), sono anche il Ministero della difesa per il demanio militare, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, nonché le Regioni e gli Enti locali per il demanio idrico ed acquedotti, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, le Regioni, gli Enti locali nonché le Autorità portuali, l'ANAS S.p.A. e l'ENAC per il demanio marittimo, stradale ed aeronautico.

miniére con le relative pertinenze)¹⁵⁰. L'incremento del numero complessivo dei beni è pari a 535 unità. Si tratta di dati sostanzialmente stabili nell'insieme, che registrano un lieve aumento per tutte le categorie (in particolare per il demanio storico artistico si evidenzia un incremento di 193 unità). Aumenta invece di una sola unità, da 345 a 346, il numero dei beni ubicati all'estero (principalmente ambasciate e consolati). Appare in controtendenza il dato relativo ai beni del patrimonio non disponibile, che diminuiscono di 14 unità.

TAVOLA 31

**BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2022**

	Numero beni	Valori Economici			Consistenza	
		Valore fabbricati	Valore aree	Valore Totale	Superficie sedime fabbricati	Superficie fondiaria aree
Beni Patrimoniali ubicati all'interno del Territorio Nazionale	36.543	34.695.842.767	3.788.890.673	38.484.733.440	18.996.375	11.480.861.491
Demanio Storico Artistico	7.184	23.325.500.418	696.096.078	24.021.596.496	6.103.653	52.774.735
Totale beni ubicati sul Territorio Nazionale	43.727	58.021.343.185	4.484.986.750	62.506.329.935	25.100.028	11.533.636.226
Beni Patrimoniali ubicati all'estero	346	744.435.273		744.435.273	284.994	0
Totale generale	44.073	58.765.778.458	4.484.986.750	63.250.765.209	25.385.021	11.533.636.226

Fonte. Agenzia del demanio

TAVOLA 31-BIS

**BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2021**

	Numero beni	Valori Economici			Consistenza	
		Valore fabbricati	Valore aree	Valore Totale	Superficie sedime fabbricati	Superficie fondiaria aree
Beni Patrimoniali ubicati all'interno del Territorio Nazionale	36.202	34.524.999.006	3.959.347.151	38.484.346.157	19.003.606	11.522.724.038
Demanio Storico Artistico	6.991	23.197.044.562	685.749.035	23.882.793.597	6.007.482	50.951.142
Totale beni ubicati sul Territorio Nazionale	43.193	57.722.043.568	4.645.096.186	62.367.139.754	25.011.088	11.573.675.179
Beni Patrimoniali ubicati all'estero	345	725.010.408		725.010.408	279.959	0
Totale generale	43.538	58.447.053.976	4.645.096.186	63.092.150.162	25.291.047	11.573.675.179

Fonte. Agenzia del demanio

TAVOLA 31-TER

**BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2020**

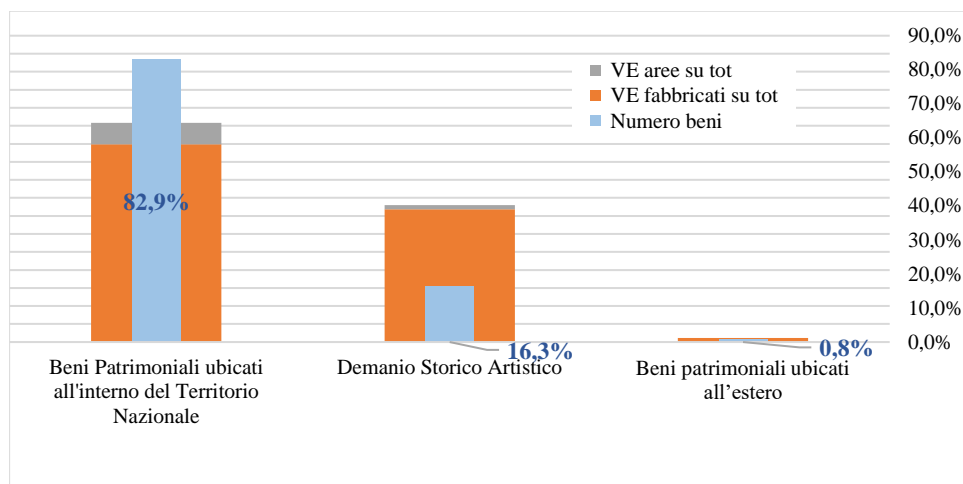
	Numero beni	Valori Economici			Consistenza	
		Valore fabbricati	Valore aree	Valore Totale	Superficie sedime fabbricati	Superficie fondiaria aree
Beni Patrimoniali ubicati all'interno del Territorio Nazionale	36.130	34.493.675.306	3.818.663.686	38.312.338.993	19.051.947	11.431.176.320
Demanio Storico Artistico	6.868	22.220.726.254	687.179.079	22.907.905.333	5.990.188	50.403.986
<i>Totale beni ubicati sul territorio nazionale</i>	42.998	56.714.401.551	4.505.842.766	61.220.244.326	25.042.136	11.481.580.306
Beni Patrimoniali ubicati all'estero	345	725.010.408		725.010.408	279.959	0
Totale generale	43.343	57.439.411.968	4.505.842.766	61.945.254.734	25.322.095	11.481.580.306

Fonte. Agenzia del demanio

¹⁵⁰ Con riferimento all'ultimo quinquennio, i beni complessivamente censiti sono stati 44.073 nel 2022 (cfr. testo), 43.538 nel 2021, 43.343 nel 2020, 43.062 nel 2019 e 43.211 nel 2018.

GRAFICO 1

BENI PATRIMONIALI E DEMANIO VALORI ECONOMICI QUOTA N. BENI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

TAVOLA 32

INCREMENTO DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLO STATO
IN GESTIONE ALL'AGENZIA DEL DEMANIO REGISTRATO NEL QUINQUENNIO 2018-2022

Patrimonio immobiliare dello stato in gestione all'Agenzia del demanio		
Anno	Valore complessivo*	Variazione rispetto anno precedente.
2022	63.250.765.209	158.615.047
2021	63.092.150.162	1.146.895.428
2020	61.945.254.734	181.392.400
2019	61.763.862.334	223.018.327
2018	61.540.844.007	361.430.361

*Inclusi beni all'estero

Fonte. Agenzia del demanio

Sulla base dei prospetti forniti dall'Agenzia del demanio, si evince una consistenza economica totale dei beni immobili demaniali e patrimoniali al 31 dicembre 2022 (compresi i beni ubicati all'estero) di poco oltre 63 miliardi, con un incremento di circa 250 milioni, che torna su livelli ordinari rispetto al 2021 quando si era registrato un considerevole aumento di oltre 1 miliardo)¹⁵¹.

Come è noto, la classificazione per categoria patrimoniale permette di evidenziare quali voci abbiano determinato nell'anno le variazioni in aumento ed in diminuzione. Il notevole incremento registrato lo scorso anno era da attribuire quasi interamente ai beni del demanio storico artistico, che da soli avevano determinato un aumento di valore pari a quasi 975 milioni in più rispetto al 2020, ed anche nel 2022 la quasi totalità dell'incremento in termini di valore è da attribuire a tale tipologia di beni con circa 139 milioni in più rispetto all'anno precedente ¹⁵².

¹⁵¹ La consistenza dei beni immobili a fine esercizio 2022 è quella risultante dall'archivio aggiornato in tempo reale dalle Direzioni regionali dell'Agenzia del demanio e comprende i cespiti del patrimonio disponibile ed indisponibile nonché del demanio storico-artistico.

¹⁵² Nel 2016 i beni del patrimonio storico-artistico erano 6.386 con un valore totale di circa 22 miliardi; nel 2017 salivano a 6.556 con un valore economico di 22,5 miliardi, per crescere ancora a 6.711 con un valore economico di 22,79 miliardi nel 2018 e di 22,83 miliardi nel 2019, fino ad arrivare a 6.991 unità per un valore di circa 23,9 miliardi nel 2021. L'Agenzia del demanio ha chiarito, peraltro, che l'incremento di valore è da attribuire essenzialmente all'attività periodica di aggiornamento del valore degli immobili del demanio storico-artistico suscettibili di utilizzazione economica.

Invertendo la tendenza registrata alla fine del 2021, nel 2022, anche i beni disponibili aumentano di numero, passando da 14.541 a 14.895 (320 in più), ma non crescono in termini di valore restando sostanzialmente stabili (2,07 miliardi nel 2021 contro 2 miliardi nel 2022). I beni non disponibili, proseguendo nella tendenza degli ultimi anni, sono ancora diminuiti per numero passando dai 2.258 del 2021 ai 2.207 del 2022 (-51), tuttavia con un sia pur lieve aumento di valore di circa 4 milioni (2,494 miliardi nel 2021 contro 2,498 miliardi nel 2022)¹⁵³.

TAVOLA 33

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE PER CATEGORIA 2022

Categoria	N. Beni	Valori Economici			Consistenza	
		Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
23A1	14.895	1.365.265.174	638.749.582	2.004.014.756	2.018.733	226.170.654
23A4	634	1.057.389	255.355.487	256.412.876	402.494	10.236.663.435
23A5	18.392	30.848.673.200	2.712.321.595	33.560.994.795	14.815.736	925.060.149
23A6	2.207	2.350.383.515	147.994.100	2.498.377.616	1.542.444	90.644.184
23B2	187	3.305.139	1.041.955	4.347.094	4.461	1.268.896
23C3	57	16.931.845	6.810.405	23.742.250	26.287	447.758
23C3C	86	55.558.902	24.810.169	80.369.072	108.358	530.784
23C3P	6	17.719.157	12.000	17.731.157	13.252	2.011
23C3T	79	36.948.445	1.795.378	38.743.823	64.610	73.620
Totale	36.543	34.695.842.767	3.788.890.673	38.484.733.440	18.996.375	11.480.861.491

TAVOLA 33-BIS

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE PER CATEGORIA 2021

Categoria	N. Beni	Valori Economici			Consistenza	
		Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
23A1	14.541	1.247.409.345	823.590.145	2.070.999.491	1.947.593	226.910.952
23A4	634	1.057.389	258.371.939	259.429.328	402.494	10.248.133.435
23A5	18.365	30.817.126.997	2.701.273.906	33.518.400.903	14.897.070	958.999.307
23A6	2.258	2.352.055.401	142.369.192	2.494.424.593	1.546.938	86.040.400
23B2	185	3.134.350	1.753.571	4.887.921	4.734	1.606.534
23C3	57	16.931.846	6.542.405	23.474.251	26.288	443.023
23C3C	82	49.529.200	23.638.730	73.167.930	112.164	516.697
23C3P	3	3.119.157	12.000	3.131.157	2.281	2.011
23C3T	77	34.635.320	1.795.263	36.430.584	64.044	71.678
Totale	36.202	34.524.999.006	3.959.347.151	38.484.346.157	19.003.606	11.522.724.038

TAVOLA 33-TER

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE PER CATEGORIA 2020

Categoria	N. Beni	Valori Economici			Consistenza	
		Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
23A1	14.575	1.247.585.683	691.513.352	1.939.099.035	2.000.288	230.224.285
23A4	632	1.057.389	198.930.212	199.987.600	402.494	10.193.083.436
23A5	18.272	30.762.435.550	2.755.721.687	33.518.157.237	14.878.292	925.055.002
23A6	2.272	2.377.097.955	141.520.395	2.518.618.349	1.562.755	80.198.204
23B2	165	2.018.366	1.750.767	3.769.133	3.594	1.589.409
23C3	55	16.837.246	6.542.405	23.379.651	26.167	443.023
23C3C	78	49.878.891	20.877.607	70.756.498	111.824	509.272
23C3P	3	3.119.157	12.000	3.131.157	2.281	2.011
23C3T	78	33.645.069	1.795.263	35.440.332	64.253	71.678
Totale	36.130	34.493.675.306	3.818.663.686	38.312.338.993	19.051.947	11.431.176.320

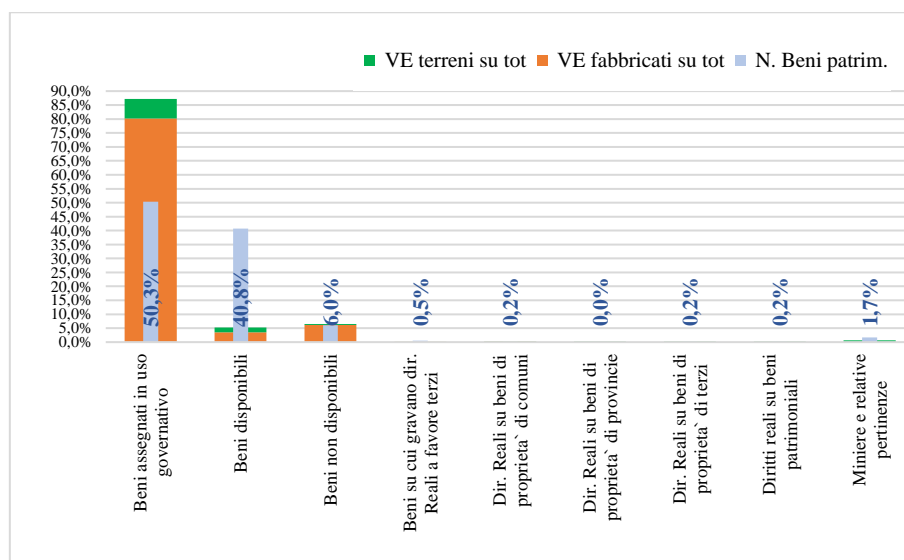
¹⁵³ Nel 2016 i beni non disponibili erano 3.049, con un valore totale di circa 3,1 miliardi, mentre nel 2017 si erano ridotti a 2.543, con un valore vicino ai 2,75 miliardi, per arrivare a 2.423 (-120 beni rispetto all'anno prima), con un valore di poco inferiore ai 2,7 miliardi nel 2018. Nel 2019 si riducevano ancora di 62 unità scendendo a 2.361 beni per un valore di quasi 2,6 miliardi e nel 2020 il loro totale si contraeva ulteriormente a 2.272 beni e a poco meno di 2,5 miliardi in termini di valore economico.

Categoria Patrimoniale	
23A1	Beni disponibili
23A4	Miniere e relative pertinenze
23A5	Beni assegnati in uso governativo
23A6	Beni non disponibili
23B2	Beni su cui gravano dir. Reali a favore terzi
23C3	Diritti reali su beni patrimoniali
23C3C	Dir. Reali su beni di proprietà di comuni
23C3P	Dir. Reali su beni di proprietà di province
23C3T	Dir. Reali su beni di proprietà di terzi

Fonte delle Tavole 37; 37-bis e 37-ter: Agenzia del demanio

GRAFICO 2

BENI PATRIMONIALI STATO VE E QUOTA N. BENI PER CATEGORIA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

Per quanto riguarda le principali categorie di beni patrimoniali, sulla base dei dati forniti dall'Agenzia secondo la classificazione SEC'95 (cfr. la successiva Tavola n. 34), si rileva una sostanziale identità di valori economici complessivi (fermi a circa 38,48 miliardi sia nel 2022 che nel 2021), tuttavia con forti oscillazioni all'interno tra le varie categorie. Si osserva, ad esempio, che i "Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)" aumentano ancora, passando da 16.783 con un valore di 30,9 miliardi nel 2021 a 16.799 (+16) nel 2022, con 3,98 miliardi di valore economico, sostanzialmente in linea con i 30,94 miliardi circa dell'anno precedente¹⁵⁴ e prosegue il *trend* positivo anche per la categoria "Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)", che vede una crescita di circa 10,2 milioni in termini di valore, sensibilmente superiore a quella di 2,4 milioni rilevata nel 2021¹⁵⁵, mentre sembra emergere un vistoso aumento per gli impianti sportivi che si riducono di numero passando da 155 a 153 beni, ma crescono in termini di valore di oltre 135 milioni passando da poco più di 11 milioni nel 2021 a oltre 147 milioni nel 2022. Diminuisce invece di 4,2 milioni il valore economico dei "Fabbricati commerciali"¹⁵⁶. Si restringe ulteriormente di valore la voce "Fabbricati gestiti dagli enti territoriali", che passa da quasi 163,8 milioni nel 2020 a poco più di 160 milioni nel 2021 e a soli

¹⁵⁴ I beni adibiti a fini istituzionali assegnati in uso governativo erano 15.624 nel 2016 con un valore di circa 30,1 miliardi, 16.600 con un valore di 30,4 miliardi nel 2017, 16.552 con un valore di poco meno di 30,7 miliardi nel 2018 e 16.640 con un valore di circa 30,9 miliardi nel 2019.

¹⁵⁵ Nel 2020 era stato invece registrato un decremento di circa 16,4 milioni rispetto al 2019.

¹⁵⁶ Mentre nel 2021 c'era stato un aumento di circa 1,7 milioni rispetto al 2020.

137 milioni circa nel 2022, con una riduzione di ben 23 milioni nell'ultimo anno¹⁵⁷; e non si interrompe la costante decrescita dei valori registrati per i “*Fabbricati gestiti dallo IACP*”, che scendono da oltre 282,5 milioni nel 2019 a 279,4 milioni nel 2020 e a 277,6 milioni nel 2021, per arrivare a 272,7 milioni nel 2022 con un ulteriore decremento di quasi 5 milioni rispetto all'anno precedente. Si Segnala, peraltro, la consistenza (in lieve aumento) di categorie non ben determinate, indicate sotto la voce “Altro”, pari a oltre 2,5 miliardi, e la voce “non applicabile”, che è passata da 1,2 milioni nel 2021 a 8,4 milioni nel 2022. Come più volte evidenziato la genericità di tali categorie non rende comprensibili le dinamiche sottese alle variazioni e andrebbe, se possibile, superata. Le tavole che seguono consentono di apprezzare i movimenti che hanno interessato le varie categorie nell'ultimo triennio.

TAVOLA 34

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2022

CODICE SEC	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
	N. Beni	FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime Superficie Fondiaria
BA AA AA AA AA Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)	2.515	441.270.291	51.755	441.322.046	490.640 75
BA AA AA AA BA Fabbricati rurali uso abitativo	291	11.067.549		11.067.549	50.757 0
BA AA AA AA EA Fabbricati gestiti dallo I.A.C.P.	495	272.740.283	24.863	272.765.146	262.849 4.704
BA AA AA AA FA Fabbricati gestiti dagli enti territoriali	128	136.617.290	539.731	137.157.021	86.819 12.650
BA AA AA BA AA Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)	16.799	30.846.489.631	133.612.023	30.980.101.654	14.814.279 43.602.464
BA AA AA BA BA Fabbricati commerciali	427	56.580.148	2.674.292	59.254.441	139.414 5.284
BA AA AA BA CA Fabbricati rurali	572	8.301.521	216.724	8.518.245	80.290 4.579
BA AA AA BA DA Fabbricati industriali e costruzioni leggere	327	51.401.961	1.933.860	53.335.820	189.379 16.614
BA AA AA BA EA Opere destinate al culto	95	27.631.264	280.307	27.911.571	32.482 59.524
BA AA AA BA HA Altro	3.732	2.559.872.664	2.590.367	2.562.463.030	2.132.244 232.648
BA AA AA EA EA Impianti sportivi	153	147.193.382		147.193.382	99.724 0
BA AA AA FA A Diritti reali di godimento su beni altrui	228	127.158.350	33.427.952	160.586.302	212.507 1.054.173
BA AA BA AA AA Prospezioni minerarie	13	1.057.389		1.057.389	402.494 0
CA AA BA AA AA Aree edificabili	844		398.714.779	398.714.779	0 9.573.592
CA AA BA AA BA Aree assoggettate a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio	314		75.933.944	75.933.944	0 5.409.150
CA AA BA AA CA Terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere	1.703	1	1.351.057.835	1.351.057.836	21 183.922.409
CA AA BA AA DA Terreni coltivati	3.456		251.227.797	251.227.797	0 103.235.835
CA AA BA AA EA Parchi con relative acque di superficie	332		394.095.785	394.095.785	0 394.873.788
CA AA BA AA GA altri terreni con relative acque di superficie	3.483		887.153.172	887.153.172	0 502.190.567
CA AA CA AA AA Riserve di carbone, di petrolio e di gas naturale	338		231.554.612	231.554.612	0 9.651.725.527
CA AA CA AA BA Riserve di minerali metalliferi	60		5.567.437	5.567.437	0 156.596.364
CA AA CA AA CA Riserve di minerali non metalliferi	213		17.940.594	17.940.594	0 425.516.637
CA AA DA AA AA Risorse biologiche non coltivate	10		292.844	292.844	0 2.824.907
NA - non applicabile	15	8.461.042		8.461.042	2.476 0
Totale	36.543	34.695.842.767	3.788.890.673	38.484.733.440	18.996.375 11.480.861.491

Fonte: Agenzia del demanio

¹⁵⁷ Nel 2020 questa categoria era cresciuta di circa 11 milioni rispetto al 2019 (quando era stato registrato un valore complessivo di 153 milioni), che a sua volta aveva fatto registrare un miglioramento di 17 milioni rispetto ai circa 136 milioni del 2018.

TAVOLA 34-BIS

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2021

CODICE SEC	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA AA AA Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)	2.356	431.049.611	51.755	431.101.365	467.429	75
BA AA AA AA BA Fabbricati rurali uso abitativo	286	10.422.900		10.422.900	49.529	0
BA AA AA AA EA Fabbricati gestiti dallo I.A.C.P.	514	277.635.727	24.863	277.660.590	270.946	4.704
BA AA AA AA FA Fabbricati gestiti dagli enti territoriali	137	159.472.672	539.731	160.012.403	92.971	12.650
BA AA AA BA AA Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)	16.783	30.815.056.428	134.807.681	30.949.864.110	14.895.773	43.615.024
BA AA AA BA BA Fabbricati commerciali	436	60.779.761	2.674.292	63.454.054	138.330	5.284
BA AA AA BA CA Fabbricati rurali	573	8.538.639	216.724	8.755.363	86.862	4.579
BA AA AA BA DA Fabbricati industriali e costruzioni leggere	333	50.678.228	1.933.860	52.612.088	187.492	16.614
BA AA AA BA EA Opere destinate al culto	98	35.241.619	280.307	35.521.926	33.658	59.524
BA AA AA BA HA Altro	3.690	2.558.001.784	2.593.644	2.560.595.428	2.113.165	232.697
BA AA AA EA EA Impianti sportivi	155	11.584.080		11.584.080	58.666	0
BA AA AA FA A Diritti reali di godimento su beni altrui	219	104.215.524	31.988.398	136.203.922	204.777	1.033.409
BA AA BA AA AA CA AA BA AA AA Aree edificabili	13	1.057.389		1.057.389	402.494	0
CA AA BA AA BA Aree assoggettate a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio	817		347.441.078	347.441.078	0	10.486.087
CA AA BA AA CA Terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere	308		75.765.967	75.765.967	0	5.404.395
CA AA BA AA DA Terreni coltivati	1.706	1	1.573.179.748	1.573.179.749	21	185.479.231
CA AA BA AA EA Parchi con relative acque di superficie	3.422		253.650.251	253.650.251	0	104.042.766
CA AA BA AA GA altri terreni con relative acque di superficie	316		392.383.590	392.383.590	0	422.310.292
CA AA CA AA AA Riserve di carbone, di petrolio e di gas naturale	3.410		883.443.325	883.443.325	0	501.883.272
CA AA CA AA BA Riserve di minerali metalliferi	338		234.571.063	234.571.063	0	9.663.195.527
CA AA CA AA CA Riserve di minerali non metalliferi	60		5.567.437	5.567.437	0	156.596.364
CA AA DA AA AA Risorse biologiche non coltivate	213		17.940.594	17.940.594	0	425.516.637
NA - non applicabile	10		292.844	292.844	0	2.824.907
Totale	9	1.264.643		1.264.643	1.494	0
	36.202	34.524.999.006	3.959.347.151	38.484.346.157	19.003.606	11.522.724.038

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 34-TER

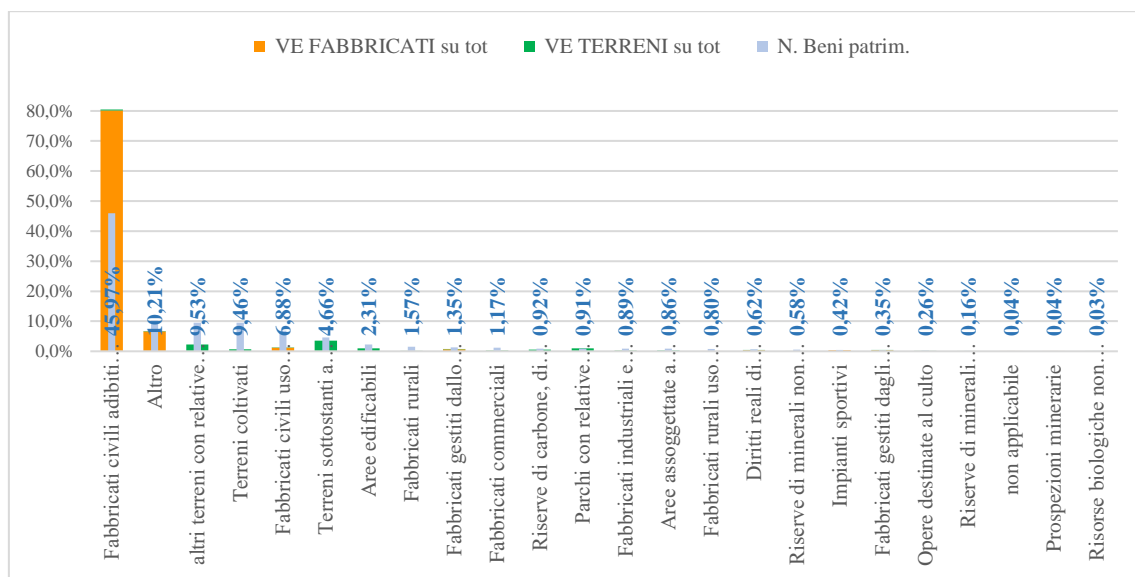
BENI PATRIMONIALI DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2020

CODICE SEC	VALORI ECONOMICI				CONSISTENZA	
	N. Beni	Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA AA AA Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)	2.262	428.218.526	498.991	428.717.516	455.967	8.400
BA AA AA AA BA Fabbricati rurali uso abitativo	283	9.832.324	645	9.832.969	46.766	595
BA AA AA AA EA Fabbricati gestiti dallo I.A.C.P.	520	279.326.492	118.499	279.444.991	273.993	190.810
BA AA AA AA FA Fabbricati gestiti dagli enti territoriali	156	163.108.892	655.909	163.764.801	99.262	13.420
BA AA AA BA AA Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)	16.771	30.777.839.478	323.657.418	31.101.496.895	14.882.273	55.440.068
BA AA AA BA BA Fabbricati commerciali	405	58.579.942	3.140.696	61.720.638	133.997	5.748
BA AA AA BA CA Fabbricati rurali	587	8.225.385	391.956	8.617.341	86.154	10.836
BA AA AA BA DA Fabbricati industriali e costruzioni leggere	328	48.820.909	3.948.425	52.769.333	171.394	220.727
BA AA AA BA EA Opere destinate al culto	102	34.283.848	770.625	35.054.473	29.529	77.833
BA AA AA BA HA Altro	3.801	2.564.726.722	5.993.583	2.570.720.305	2.201.831	1.023.803
BA AA AA EA EA Impianti sportivi	162	12.431.397	188.427	12.619.823	58.966	46.477
BA AA AA FA A Diritti reali di godimento su beni altrui	214	103.480.364	29.227.275	132.707.639	204.525	1.025.984
BA AA BA AA AA Prospezioni minerarie	12	1.057.372		1.057.372	2.494	0
CA AA BA AA AA Aree edificabili	792		257.565.974	257.565.974	0	9.342.865
CA AA BA AA BA Aree assoggettate a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio	320		77.963.449	77.963.449	0	5.748.209
CA AA BA AA CA Terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere	1.674	1	1.411.113.654	1.411.113.655	21	176.193.046
CA AA BA AA DA Terreni coltivati	3.420	379.383	237.538.388	237.917.771	1.321	99.620.164
CA AA BA AA EA Parchi con relative acque di superficie	314		388.620.496	388.620.496	0	388.208.990
CA AA BA AA GA altri terreni con relative acque di superficie	3.354	638.603	878.279.346	878.917.949	163	500.878.810
CA AA CA AA AA Riserve di carbone, di petrolio e di gas naturale	337	17	175.129.336	175.129.352	400.000	9.608.145.528
CA AA CA AA BA Riserve di minerali metalliferi	60		5.567.437	5.567.437	0	156.596.364
CA AA CA AA CA Riserve di minerali non metalliferi	213		17.940.594	17.940.594	0	425.516.637
CA AA DA AA AA Risorse biologiche non coltivate	10		292.844	292.844	0	2.824.907
NA - non applicabile	33	2.725.652	59.721	2.785.373	3.292	36.098
Totale	36.130	34.493.675.306	3.818.663.686	38.312.338.993	19.051.947	11.431.176.320

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 3

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO VE E QUOTA N.BENI PER COD SEC



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

Per quanto riguarda la complessiva distribuzione dei cespiti sul territorio (esclusi quelli posseduti all'estero), il numero più elevato di beni si ritrova come sempre nella Regione Lazio, che vede crescere di 48 unità la loro consistenza (5.971 beni nel 2022 contro i 5.923 del 2021 e i 5.885 del 2020) per un valore che si mantiene costantemente oltre i 18 miliardi

TAVOLA 35

BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2022 PER REGIONI*

Regione	N. Beni	Valori Economici			Consistenza	
		Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	1.394	764.294.686	171.832.197	936.126.883	776.322	1.330.996.341
Basilicata	940	306.844.038	51.069.372	357.913.410	173.894	24.046.935
Calabria	1.598	1.066.174.406	374.046.668	1.440.221.074	793.557	229.941.519
Campania	2.419	8.568.796.711	135.381.179	8.704.177.889	2.138.516	39.342.010
Emilia - Romagna	2.764	3.441.980.019	217.309.852	3.659.289.871	1.423.572	3.206.221.478
Friuli - Venezia Giulia	2.388	961.255.902	30.634.202	991.890.103	1.170.391	10.945.627
Lazio	5.971	17.365.582.823	947.728.404	18.313.311.227	5.100.634	319.919.461
Liguria	2.035	1.077.323.403	58.321.133	1.135.644.536	559.843	5.659.198
Lombardia	3.023	4.098.038.596	169.538.576	4.267.577.172	1.958.526	66.899.380
Marche	926	699.844.103	127.239.299	827.083.401	361.874	3.263.879.248
Molise	1.311	232.537.603	21.943.234	254.480.838	203.529	655.996.263
Piemonte	2.868	2.353.763.320	83.250.103	2.437.013.423	2.039.121	149.829.877
Puglia	2.724	1.806.237.737	100.935.280	1.907.173.017	1.275.541	584.931.326
Sardegna	1.639	1.596.126.040	637.185.687	2.233.311.727	1.214.114	151.648.090
Sicilia	3.235	2.311.433.056	234.502.369	2.545.935.425	1.662.878	13.442.696
Toscana	3.605	5.186.129.919	354.768.726	5.540.898.645	1.555.518	1.140.970.394
Trentino - Alto Adige	784	1.120.987.510	144.161.109	1.265.148.618	494.667	1.557.224
Umbria	680	634.256.165	14.098.882	648.355.047	344.258	8.892.651
Valle d'Aosta	163	109.934.089	6.020.780	115.954.869	53.456	92.067
Veneto	3.260	4.319.803.060	605.019.701	4.924.822.761	1.799.817	328.424.438
Totale	43.727	58.021.343.185	4.484.986.750	62.506.329.935	25.100.028	11.533.636.226

Fonte: Agenzia del demanio (*esclusi i beni ubicati all'estero)

Le altre regioni con i numeri più significativi in termini di valore sono, nell'ordine: la Campania, con 2.419 beni (2.401 nel 2021) per un valore di oltre 8,7 miliardi (con un incremento di circa 31 milioni rispetto all'anno precedente); la Toscana con 3.605 beni (3.566 nel 2021) per un valore di circa 5,5 miliardi, sostanzialmente invariato; il Veneto con 3.260 beni (contro i 3.231 dell'anno prima) per un valore sempre vicino ai 5 miliardi; la Lombardia con 3.023 beni (2.913 l'anno precedente) per un valore che tuttavia nel 2022 diminuisce leggermente (4,27 miliardi contro i 4,31 miliardi del 2021); l'Emilia-Romagna che mantiene inalterato sia il numero di beni (2.764 nel 2022 e nel 2021), sia il loro valore, stabilmente sopra i 3,6 miliardi; la Sicilia con 3.235 beni (3.197 nel 2021) e oltre 2,5 miliardi di valore, come negli anni scorsi; il Piemonte con 2.868 beni (2.801 nel 2021) per un valore che si mantiene poco oltre i 2,4 miliardi; la Sardegna con 1.639 beni (1.602 nel 2021) che resta sui 2,2 miliardi, pur registrando un aumento in termini di valore.

TAVOLA 35-BIS

BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO
2021 PER REGIONI*

Regione	N. Beni	Valori Economici			Consistenza	
		Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	1.369	747.216.705	193.022.747	940.239.452	768.074	1.346.125.279
Basilicata	936	306.646.312	52.131.773	358.778.085	173.386	24.535.550
Calabria	1.569	1.061.858.476	367.070.178	1.428.928.654	786.426	226.509.251
Campania	2.401	8.541.259.096	131.860.328	8.673.119.424	2.136.335	39.765.745
Emilia-Romagna	2.764	3.404.674.571	219.138.860	3.623.813.431	1.406.426	3.125.507.274
Friuli-Venezia Giulia	2.390	956.955.177	32.201.583	989.156.760	1.176.148	10.934.067
Lazio	5.923	17.207.723.354	1.082.677.305	18.290.400.659	5.022.393	319.918.124
Liguria	1.982	1.065.165.577	58.749.843	1.123.915.420	559.120	5.565.209
Lombardia	2.913	4.092.264.068	219.720.239	4.311.984.307	2.025.828	66.906.214
Marche	935	697.748.239	130.457.588	828.205.827	356.662	3.340.838.783
Molise	1.305	233.075.396	22.208.381	255.283.778	203.517	656.022.460
Piemonte	2.801	2.348.335.508	82.571.588	2.430.907.096	2.034.267	150.454.235
Puglia	2.694	1.778.950.140	98.569.322	1.877.519.462	1.259.584	583.245.190
Sardegna	1.602	1.591.504.375	631.239.350	2.222.743.725	1.209.148	150.301.429
Sicilia	3.197	2.302.387.094	233.447.435	2.535.834.529	1.655.853	14.328.815
Toscana	3.566	5.181.270.312	354.857.405	5.536.127.717	1.558.456	1.173.604.378
Trentino-Alto Adige	773	1.163.944.715	121.453.743	1.285.398.458	508.724	1.525.219
Umbria	683	622.002.511	14.169.906	636.172.418	341.139	8.925.369
Valle d'Aosta	159	109.815.290	6.020.274	115.835.563	50.353	91.773
Veneto	3.231	4.309.246.652	593.528.339	4.902.774.991	1.779.249	328.570.817
Totale	43.193	57.722.043.568	4.645.096.186	62.367.139.754	25.011.088	11.573.675.179

Fonte: Agenzia del demanio (*esclusi i beni ubicati all'estero)

TAVOLA 35-TER

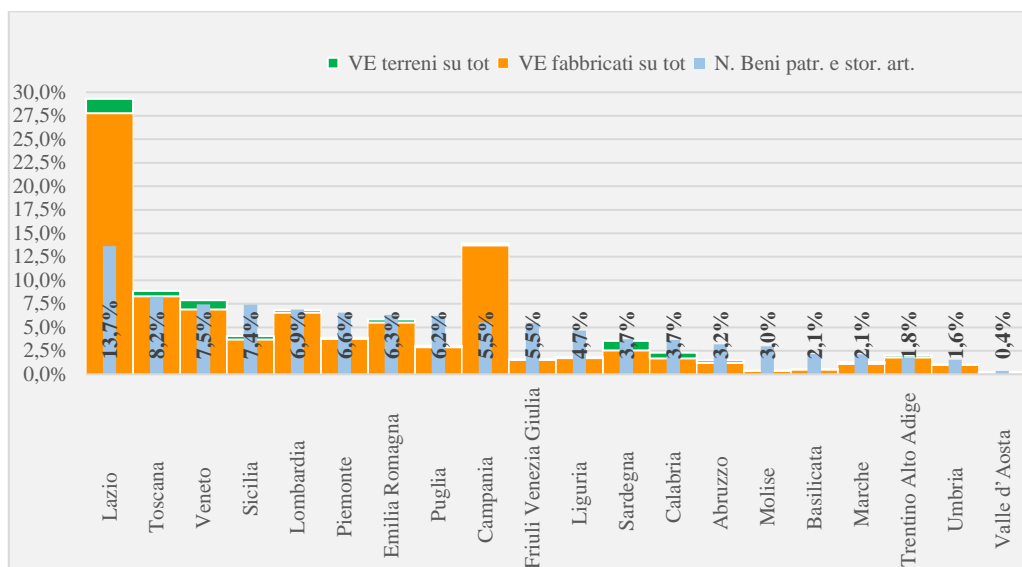
BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2020 PER REGIONI*

Regione	N. Beni	Valori economici			Consistenza	
		Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	1.358	747.771.276	193.337.325	941.108.602	770.753	1.451.162.137
Basilicata	946	304.183.376	53.895.312	358.078.688	161.050	24.821.285
Calabria	1.477	985.075.373	363.348.350	1.348.423.723	807.683	221.769.780
Campania	2.360	7.561.898.443	115.864.530	7.677.762.973	2.125.605	37.052.931
Emilia - Romagna	2.773	3.412.153.579	223.309.339	3.635.462.918	1.413.652	3.023.647.418
Friuli - Venezia Giulia	2.409	965.168.647	32.868.207	998.036.854	1.155.981	11.492.442
Lazio	5.885	17.175.317.338	946.461.175	18.121.778.513	5.024.644	319.092.656
Liguria	1.977	1.068.255.681	58.996.851	1.127.252.533	561.052	5.615.639
Lombardia	2.860	4.120.262.269	218.363.361	4.338.625.630	2.017.862	66.856.340
Marche	918	697.675.411	132.102.855	829.778.265	358.699	3.283.662.483
Molise	1.348	233.706.552	22.593.830	256.300.382	204.877	656.110.254
Piemonte	2.777	2.346.463.653	82.553.824	2.429.017.477	2.030.367	150.512.859
Puglia	2.704	1.784.146.076	101.041.015	1.885.187.091	1.302.346	583.571.117
Sardegna	1.615	1.590.556.082	631.272.034	2.221.828.117	1.214.377	150.234.483
Sicilia	3.169	2.290.068.986	233.637.088	2.523.706.074	1.639.886	13.996.890
Toscana	3.534	5.186.871.775	356.828.057	5.543.699.833	1.557.979	1.142.800.062
Trentino - Alto Adige	758	1.163.755.414	120.909.765	1.284.665.179	508.967	1.567.677
Umbria	683	621.726.928	14.246.608	635.973.536	340.444	8.862.753
Valle d'Aosta	166	136.232.079	6.020.274	142.252.352	56.877	91.773
Veneto	3.281	4.323.112.620	598.192.966	4.921.305.586	1.789.035	328.659.328
Totale	42.998	56.714.401.561	4.505.842.766	61.220.244.326	25.042.136	11.481.580.306

Fonte: Agenzia del demanio (*esclusi i beni ubicati all'estero)

GRAFICO 4

BENI PATRIMONIO E DEMANIO STORICO ARTISTICO VE E QUOTA N. BENI PER REGIONI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

Per i beni del demanio storico-artistico si registra il costante aumento del numero dei cespiti (da 6.991 nel 2021 a 7.184), e soprattutto un incremento del valore economico, che supera i 24 miliardi nel 2022 con un ulteriore incremento di circa 139 milioni, che si aggiunge a quello di 975 milioni del 2021¹⁵⁸.

Si rammenta, peraltro, che non sono oggetto di valutazione economica i beni storico-artistici che per loro natura non hanno un mercato di riferimento quali, ad esempio, i siti archeologici o i monumenti di rilevanza nazionale. Altri beni di demanio storico-artistico, invece, sono suscettibili di utilizzazione economica per effetto dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 279/1997 e pertanto ad essi sono stati estesi i criteri di valutazione basati su principi di carattere economico, stabiliti con l'art. 3 del decreto interministeriale 18 aprile 2002.

TAVOLA 36

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2022

CODICE SEC	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA CA BA – Beni artistici	4.885	22.113.858.044	0	22.113.858.044	5.347.176	591.316
BA AA AA CA CA – Beni archeologici	434	1.206.129.475	0	1.206.129.475	749.635	594.625
CA AA BA AA FA – Aree archeologiche e terreni sottoposti a tutela	1.861	0	696.096.078	696.096.078	0	51.588.794
NA – Non applicabile	4	5.512.900		5.512.900	6.841	0
Totale	7.184	23.325.500.418	696.096.078	24.021.596.496	6.103.653	52.774.735

Fonte: Agenzia del demanio

¹⁵⁸ Complessivamente, per il demanio storico-artistico si registra nel 2022 un aumento di 193 unità rispetto all'anno prima (con un andamento incrementale costante nell'ultimo sessennio: 7.184 beni nel 2022, 6.991 nel 2021, 6.868 nel 2020, 6.794 nel 2019, 6.711 nel 2018 e 6.556 nel 2017) con un valore economico totale che cresce da circa 22,5 miliardi nel 2017 a circa 22,8 miliardi nel 2018 e nel 2019, a 22,9 miliardi nel 2020, a quasi 23,9 miliardi nel 2021 e supera i 24 miliardi nel 2022.

TAVOLA 36-BIS

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2021

CODICE SEC	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA CA BA – Beni artistici	4.726	21.991.244.527	15.000	21.991.259.527	5.261.487	717.702
BA AA AA CA CA – Beni archeologici	434	1.204.379.475	0	1.204.379.475	739.635	594.855
CA AA BA AA FA – Aree archeologiche e terreni sottoposti a tutela	1.827	0	685.734.035	685.734.035	0	49.638.585
NA – Non applicabile	4	1.420.560		1.420.560	6.360	0
Totale	6.991	23.197.044.562	685.749.035	23.882.793.597	6.007.482	50.951.142

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 36-TER

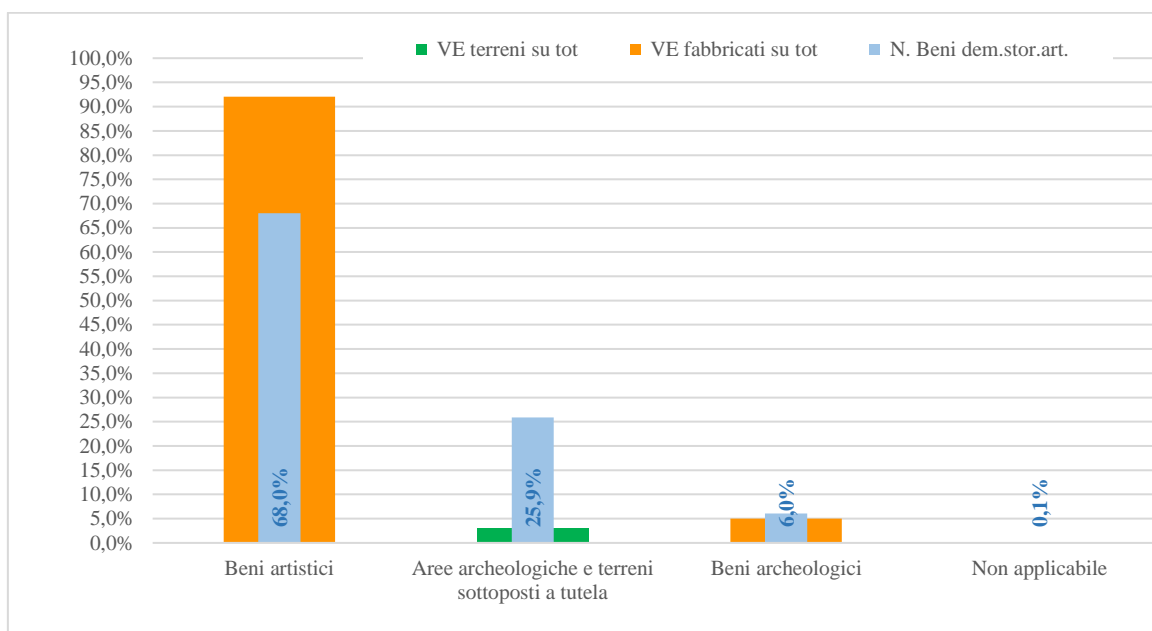
DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2020

CODICE SEC	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA CA BA – Beni artistici	4.663	21.995.338.948	109.981.190	22.105.320.137	5.235.075	2.590.713
BA AA AA CA CA – Beni archeologici	487	223.966.746	2.080.640	226.047.386	748.753	2.123.438
CA AA BA AA FA – Aree archeologiche e terreni sottoposti a tutela	1.712	0	574.865.441	574.865.441	0	45.685.271
NA – Non applicabile	6	1.420.560	251.808	1.672.368	6.360	4.564
Totale	6.868	22.220.726.254	687.179.079	22.907.905.333	5.990.188	50.403.986

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 5

DEMANIO STORICO ARTISTICO VE E QUOTA N. BENI (COD. SEC)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

Per quanto riguarda la distribuzione del demanio storico-artistico sul territorio, la Campania mantiene saldamente la prima posizione con un lieve aumento del numero dei beni (che nel 2022 passa da 686 a 698) e del loro valore (circa 9 milioni in più rispetto al 2021). Anche le altre posizioni restano sostanzialmente immutate con variazioni contenute. In termini di valore economico la Toscana resta al secondo posto con quasi 3,4 miliardi, ma con una diminuzione di circa 5,7 milioni (pur mantenendo lo stesso numero di beni; 764). Dal canto suo il Veneto si

mantiene oltre i 3,2 miliardi, con un incremento di circa 27,6 milioni rispetto al 2021. Segue il Lazio che si attesta sempre sui 3,1 miliardi con un aumento di circa 6,7 milioni¹⁵⁹. Anche l'Emilia-Romagna rimane ferma a circa 2,4 miliardi, ma con un lieve calo di 5,2 milioni rispetto all'anno prima. La Lombardia si colloca stabilmente oltre i 2 miliardi (con quasi 30 milioni in più rispetto al 2021) e il Piemonte resta praticamente fermo a poco più di 1,1 miliardi. Oscillazioni contenute, per lo più di segno positivo, si registrano anche per le regioni con un minor numero di cespiti, come ad esempio la Puglia, che raggiunge quasi i 600 milioni in termini di valore con un aumento di circa 4 milioni, e la Liguria che si attesta sui 420 milioni con un incremento di quasi 20 milioni rispetto all'anno precedente. Anche la Sardegna cresce di circa 20 milioni nel 2022 con oltre 386 milioni (quasi 366 milioni nel 2021) oltre 357 milioni nel 2020, 355 milioni nel 2019 e 341 circa nel 2018), mentre la Sicilia vede aumentare di circa 13,5 milioni il proprio patrimonio artistico-archeologico (con circa 314 milioni nel 2022 e poco più di 300 milioni nel 2021).

TAVOLA 37

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2022 PER REGIONI

REGIONE	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	171	247.515.665	737.390	248.253.055	143.364	342.448
Basilicata	58	95.310.563	267.558	95.578.121	29.142	2.485.114
Calabria	219	233.613.716	7.989.429	241.603.145	105.025	3.263.797
Campania	698	5.417.470.243	13.607.203	5.431.077.446	822.430	6.739.964
Emilia - Romagna	672	2.374.293.364	21.090.560	2.395.383.924	634.101	3.365.097
Friuli - Venezia Giulia	128	266.345.477	3.812.514	270.157.991	61.906	2.026.085
Lazio	928	3.133.987.522	9.148.176	3.143.135.698	950.172	15.275.953
Liguria	420	407.718.146	11.475.507	419.193.653	146.422	889.178
Lombardia	572	2.013.038.692	48.422.232	2.061.460.925	663.592	4.693.441
Marche	205	271.478.416	18.973.955	290.452.371	124.389	938.559
Molise	82	40.239.868	1.460.746	41.700.614	31.054	259.787
Piemonte	379	1.102.295.040	2.734.798	1.105.029.837	373.369	1.181.671
Puglia	236	595.384.643	4.423.230	599.807.872	187.763	1.397.664
Sardegna	289	377.822.294	8.310.509	386.132.804	306.726	2.005.873
Sicilia	262	295.693.704	18.392.392	314.086.096	191.772	633.585
Toscana	764	3.206.148.458	147.108.182	3.353.256.640	497.033	2.306.244
Trentino - Alto Adige	18	99.996.856	3.890	100.000.745	8.811	5.206
Umbria	321	276.996.418	5.849.295	282.845.713	201.157	2.057.009
Veneto	762	2.870.151.334	372.288.512	3.242.439.845	625.425	2.908.062
Totale	7.184	23.325.500.418	696.096.078	24.021.596.496	6.103.653	52.774.735

Fonte: Agenzia del demanio

¹⁵⁹ Con riferimento al Lazio, occorre dire che, pur essendo al primo posto come numero complessivo di cespiti immobiliari, i beni storico/artistici sono una parte minore dell'insieme (928 asset su 5.971 complessivi), mentre in altre regioni i beni del patrimonio storico-artistico costituiscono parte rilevante del patrimonio immobiliare pubblico.

TAVOLA 37-BIS

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2021 PER REGIONI

REGIONE	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	171	246.560.807	790.217	247.351.023	143.238	267.115
Basilicata	58	95.310.563	267.558	95.578.121	29.142	2.485.114
Calabria	198	229.090.233	4.081.454	233.171.688	101.265	3.175.148
Campania	686	5.409.831.299	13.368.029	5.423.199.328	820.737	6.723.686
Emilia - Romagna	634	2.381.226.119	19.372.001	2.400.598.120	614.309	2.299.656
Friuli - Venezia Giulia	126	259.939.901	3.812.514	263.752.415	58.531	2.026.085
Lazio	896	3.128.643.408	7.750.446	3.136.393.853	932.163	14.761.776
Liguria	410	388.640.319	10.997.247	399.637.566	138.338	869.989
Lombardia	570	1.983.093.723	48.422.232	2.031.515.956	661.825	4.694.431
Marche	204	269.207.936	18.973.955	288.181.891	118.181	938.559
Molise	81	40.232.738	1.460.746	41.693.484	30.639	259.787
Piemonte	376	1.101.893.122	2.722.260	1.104.615.382	375.086	1.181.008
Puglia	236	591.347.168	4.428.230	595.775.398	186.057	1.400.772
Sardegna	260	357.594.659	8.310.509	365.905.169	294.853	2.005.873
Sicilia	254	283.900.142	16.644.201	300.544.344	184.552	595.356
Toscana	764	3.211.840.414	147.108.175	3.358.948.589	500.554	2.297.054
Trentino - Alto Adige	18	101.024.906	3.890	101.028.795	8.811	5.206
Umbria	320	274.178.674	5.849.294	280.027.969	200.013	2.057.008
Veneto	729	2.843.488.428	371.386.078	3.214.874.505	609.188	2.907.521
Totale	6.991	23.197.044.562	685.749.035	23.882.793.597	6.007.482	50.951.142

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 37-TER

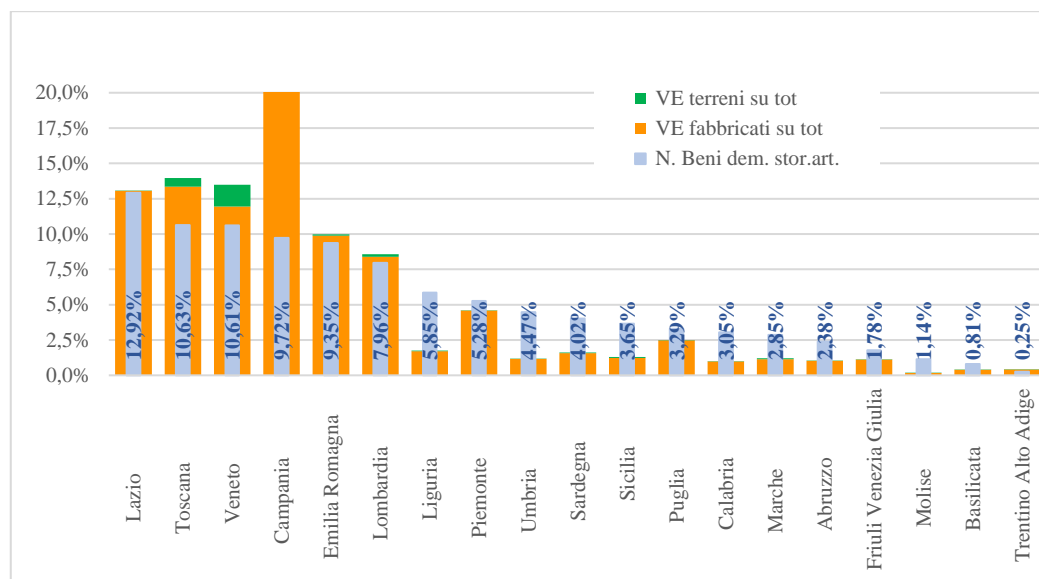
DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2020 PER REGIONI

REGIONE	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	162	243.390.914	669.515	244.060.429	143.014	155.563
Basilicata	59	93.912.107	267.558	94.179.665	29.868	2.485.114
Calabria	180	225.117.604	3.705.823	228.823.426	105.138	2.860.711
Campania	695	4.430.093.694	11.697.786	4.441.791.480	820.534	6.681.116
Emilia - Romagna	629	2.386.941.785	19.359.362	2.406.301.147	616.946	2.299.526
Friuli - Venezia Giulia	112	247.342.827	2.571.336	249.914.163	49.815	2.017.011
Lazio	865	3.124.073.585	7.673.263	3.131.746.847	932.347	14.963.139
Liguria	406	387.563.479	10.363.916	397.927.395	139.234	871.144
Lombardia	564	2.018.650.252	48.405.107	2.067.055.359	659.828	4.693.765
Marche	209	269.372.836	19.052.110	288.424.946	119.283	949.159
Molise	81	40.232.738	1.460.746	41.693.484	30.639	259.787
Piemonte	376	1.106.491.639	2.622.580	1.109.114.219	376.156	1.163.336
Puglia	236	554.973.431	4.497.400	559.470.831	179.826	1.108.433
Sardegna	243	349.818.156	7.416.202	357.234.359	290.130	1.971.812
Sicilia	239	279.894.134	15.577.175	295.471.309	174.755	587.093
Toscana	758	3.232.688.454	148.015.388	3.380.703.842	501.435	2.296.340
Trentino - Alto Adige	18	101.024.906	3.890	101.028.795	8.811	5.206
Umbria	318	274.123.674	5.767.294	279.890.969	199.881	2.055.848
Veneto	718	2.855.020.039	378.052.629	3.233.072.668	612.549	2.979.885
Totale	6.868	22.220.726.254	687.179.079	22.907.905.333	5.990.188	50.403.986

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 6

BENI DEMANIO STOR.ART. VE E QUOTA N.BENI PER REGIONE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

Per i beni impiegati in “utilizzi governativi” anche nel 2022 si registra un incremento di 35 unità (7.224 beni nel 2022, 7.189 nel 2021, 7.134 nel 2020, 7.030 nel 2019 e 6.945 nel 2018), concentrate come di consueto su: Ministero dell’interno, che nel 2022 aumenta di 19 unità (+30 nel 2021, +63 nel 2020, +54 nel 2019), al pari del Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste - MASAF (già Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, con +19 beni nel 2022; +18 nel 2021, +52 nel 2020; +11 nel 2019), seguiti dal Ministero dell’economia e delle finanze (+9 nel 2022; +10 nel 2021, +14 nel 2020; +8 nel 2019), dal Ministero degli affari esteri (8 unità in più nel 2022) e dal Ministero della giustizia (6 unità in più nel 2022; 2 nel 2021; 7 nel 2020; 12 nel 2019), ai quali si aggiungono la Presidenza del Consiglio dei Ministri con 3 unità in più nel 2022, la Corte dei conti con 2 e l’Agenzia delle Accise, delle Dogane e dei Monopoli con 1 immobile. Da segnalare, nel 2022, l’ingresso dell’Arma dei Carabinieri con 4 unità, nonché dell’AICS (Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo) e dell’ISTAT con un unico bene. Si riducono, invece, di 7 unità i beni assegnati al Ministero della difesa (che già aveva ridotto le assegnazioni in uso governativo di 16 unità nel 2021, di 24 nel 2020 e di 9 nel 2019) e anche quelli in uso al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili). Cedono, infine, un immobile ciascuno il Ministero dell’istruzione e del merito (già Ministero dell’istruzione), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica (già Ministero della transizione ecologica) e il Ministero della cultura.

È utile rammentare, come di consueto, che ulteriori informazioni si rilevano nel Riepilogo degli inventari compilato dall’Agenzia del demanio¹⁶⁰. Il riepilogo generale degli inventari fornisce un’analisi di dettaglio del patrimonio dello Stato e consente un confronto immediato con il Conto generale del patrimonio prodotto e presentato dalla RGS, ai fini del giudizio di parificazione.

¹⁶⁰ Documento che viene inviato annualmente alla Corte dall’Agenzia del demanio.

4.2. I beni del Demanio marittimo

La gestione dei beni immobili del demanio marittimo e delle relative concessioni¹⁶¹ è, come noto, affidata alle regioni e agli enti locali, mentre resta nella sfera di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti la vigilanza sulle concessioni, esercitata attraverso il sistema informativo “SID il Portale del Mare” – Portale integrato per la pianificazione del Demanio e dello spazio marittimo – realizzato e gestito dallo stesso Ministero, attualmente in esercizio nella versione denominata SID3.0, rilasciata il 24 giugno 2021 (di seguito SID3)¹⁶². Con tale versione sono state introdotte importanti novità, che hanno inciso significativamente sulla rappresentazione dei dati. In primo luogo, con il recepimento di quanto disposto dall’Agenzia del demanio con circolare n. 2016/3616/DGP-SOT del 12 ottobre 2016 “*Nuovi codici fiscali da utilizzare per la intestazione dei beni immobili di proprietà dello Stato*” e di ulteriore specifica comunicazione, da parte della stessa Agenzia, di un elenco contenente intestazioni catastali inesatte, ma riconducibili al Demanio marittimo. Dette intestazioni sono state, quindi, riportate come tali nel Portale con un’ulteriore ridefinizione grafica della “dividente demaniale” visualizzata nel Sistema, beninteso come soluzione provvisoria nelle more della necessaria bonifica in Catasto delle inesattezze rilevate, attraverso lo scioglimento delle cosiddette “riserve”¹⁶³. In secondo luogo, con lo sviluppo di una nuova funzionalità, di imminente rilascio, diretta a sopperire all’assenza di un collegamento automatico tra catasto fabbricati e catasto terreni (che impedisce di risalire correttamente all’intestazione della maggior parte dei fabbricati censiti in SID 3)¹⁶⁴, che consentirà all’Agenzia del Demanio di intervenire direttamente sulla classificazione tematica delle particelle rappresentate nel Portale.

Il MIT ha, in tal modo, informalmente anticipato la risoluzione delle “riserve” da parte dell’Agenzia del Territorio, fatta sempre salva la possibilità di rettifiche successive in esito alle formali e definitive verifiche catastali. Ciò, tuttavia ha comportato la drastica riduzione del numero dei beni rappresentati come demaniali marittimi. Nel SID3 attuale il numero totale dei beni immobili inclusi nel demanio marittimo nel 2022 è di 92.002, con una superficie di sedime complessiva di mq 407.616.897,77, laddove nel SID2 il numero dei beni censiti nel 2021 risultava complessivamente pari a 135.469, per una superficie di sedime di mq. 787.511.195,00. Il confronto con le annualità precedenti non appare, quindi, significativo. Del resto, nonostante gli sforzi compiuti dal Ministero, i dati presenti sul Portale non sembrano ancora consolidati e i

¹⁶¹ In base all’art. 822 c. civ. Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare; la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Il demanio marittimo, oltre ai beni indicati dall’art. 822, comprende anche: le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo (classificazione riconducibile all’art. 28 del Codice della navigazione e all’annesso regolamento di cui al r.d. n. 372/1942 tuttora vigente). Si tratta di beni che fanno parte del demanio necessario (o naturale), in quanto per la loro naturale e diretta riconducibilità ad interessi pubblici non possono che essere di proprietà dello Stato.

¹⁶² La cartografia di base del Portale è la cartografia catastale revisionata per via aerofotogrammetrica, realizzata dal MIT in sede di costituzione del Sistema (nel periodo 1994-2007), aggiornata periodicamente dagli Uffici Provinciali del Catasto. Il Portale importa per via automatica dette variazioni senza interventi da parte del Ministero che non ha titolo per operare modifiche e/o correzioni. I dati afferenti alle concessioni ed ai relativi canoni, infatti, sono direttamente inseriti dalle Amministrazioni dello Stato e dagli enti locali che, ai sensi del d.lgs. n. 112/98, gestiscono il demanio marittimo e rilasciano le concessioni dei corrispondenti beni demaniali. Per tale ragione il Ministero non interviene sui dati, ma si limita alla gestione, manutenzione e sviluppo del portale.

¹⁶³ Nella precedente versione del sistema denominata SID2, a prescindere dall’intestazione catastale, venivano invece considerate come demaniali marittime anche particelle per le quali - a seguito della revisione operata tra il 1994 e il 2007 (in concomitanza con la prima realizzazione del portale) - erano state formulate delle “riserve”, in quanto le intestazioni risultavano difformi rispetto alle verifiche effettuate sugli atti. Nel vecchio sistema tali particelle venivano cancellate solo a seguito dello scioglimento della “riserva” da parte dell’amministrazione fiscale.

¹⁶⁴ Anche la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nella delibera n. 20/2021/G, adottata nella camera di consiglio del 30/11/2021, come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, ha stigmatizzato l’incompleta soluzione dei perduranti disallineamenti, a livello informatizzato, tra catasto dei terreni e dei fabbricati.

numeri potrebbero variare ancora¹⁶⁵, a causa non solo della già richiamata mancanza di una correlazione informatizzata tra il censuario del Catasto terreni e quello del Catasto fabbricati, ma anche in conseguenza della perdurante inerzia delle numerose amministrazioni che alimentano il Portale, le quali, spesso commettono (e non correggono tempestivamente) errori e non aggiornano o aggiornano con ritardo le variazioni via via intervenute, in particolare per quanto riguarda il versamento dei canoni delle concessioni, che è risultato affetto anche da falsi positivi¹⁶⁶.

Per superare tali criticità sin dal 2021 sono state introdotte nel sistema delle implementazioni, tra le quali la possibilità per gli enti gestori di recuperare nel SID pagamenti effettuati con il modello F24ELIDE compilati manualmente in modo errato, che hanno già portato ad un miglioramento in termini di completezza del dato relativo ai canoni versati. Nel mese di giugno del 2022 è stato, inoltre, introdotto il controllo automatico (quotidiano) delle scadenze delle concessioni; le concessioni per le quali sia trascorsa la data di scadenza sono trasferite per 180 gg nello stato “SCADUTA”, che non consente di generare nuovi F24ELIDE e comporta ridotte funzionalità di gestione dell’atto¹⁶⁷.

Come già osservato nella relazione dello scorso anno, tuttavia, queste stesse iniziative mettono in risalto carenze tutt’altro che irrilevanti circa l’affidabilità e la completezza delle informazioni disponibili. Il Ministero pone, pertanto, in evidenza, ai fini del corretto censimento della consistenza dei beni demaniali marittimi, l’assoluta necessità ed urgenza di includere, tra i servizi forniti in cooperazione applicativa dall’Agenzia delle Entrate, i dati di collegamento tra il catasto Fabbricati e il Catasto Terreni.

Come accennato, secondo il censimento 2022 effettuato nel sistema SID3, il numero complessivo dei beni immobili risulta pari a 92.002, per una superficie di sedime complessiva di mq. 407.616.897,77¹⁶⁸.

Il numero dei fabbricati censiti al Catasto fabbricati risulterebbe pari a 36.499, di cui:

- 636 pertinenze demaniali¹⁶⁹, per una superficie di sedime di mq. 1.702.321,79;
- 35.863 fabbricati demaniali per una superficie di sedime complessiva pari a mq.4.078.066,78.

¹⁶⁵ Al riguardo, lo stesso Ministero ha correttamente evidenziato come sussistano delle discrasie rispetto ai dati presenti sul SID3 nel 2021 e ancor di più rispetto a quelli contenuti nel (precedente) sistema SID2 prima dell’“allineamento” alla citata Circolare dell’Agenzia del Demanio, utilizzati nella relazione dello scorso anno. Ad esempio, il dato del numero totale di fabbricati, risultante dal SID3 debitamente aggiornato riporta, infatti, un valore (36.499) che, seppure maggiore di quello (33.828) rilevato subito dopo la messa in esercizio del SID3, risulta ancora sensibilmente inferiore a quello (62.731) riportato nel sistema SID2.

¹⁶⁶ Tale inerzia si è rilevata nel corso degli anni di considerevole impatto sul censimento nel sistema del numero totale di concessioni e sul relativo volume di canoni dovuti.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato nella citata delibera n. 20/2021/G, ha osservato come l’aggiornamento del Sistema informativo sia risultato particolarmente carente nella parte relativa all’inserimento dei canoni di concessione, tanto che, in sede di analisi dei dati molti degli scostamenti registrati sono risultati dei “falsi positivi” dovuti, nella maggioranza dei casi, al mancato inserimento degli importi incassati da parte degli enti gestori.

¹⁶⁷ Decorso il termine di 180 gg senza che sia stata perfezionata la durata dell’atto, le concessioni sono automaticamente passate nello stato “CHIUSA” per ulteriori 180 gg e le funzioni di gestione sono ulteriormente ridotte. Trascorso tale ultimo termine, in assenza di ripristino allo stadio vigente, le concessioni sono automaticamente trasferite allo storico (archivate definitivamente) e per le stesse non è più possibile effettuare alcuna operazione di gestione.

Al fine di agevolare ulteriormente gli enti gestori, sono state successivamente introdotte due ulteriori funzionalità:

- il “*ripristino temporaneo delle concessioni archiviate*”, valido fino al successivo controllo automatico della scadenza, per le concessioni archiviate successivamente a giugno 2022, per consentire anche la regolarizzazione tardiva dei dati inseriti nel Portale;

- la possibilità di inserire, su ogni atto una o più eventuali clausole di “*Deroga della scadenza*” (selezionabili tra: uso abitativo, contenzioso in atto, Società in liquidazione), volte a sospendere i termini di archiviazione automatica in esercizio e consentire agli Enti la gestione di concessioni le quali, benché formalmente scadute, non risultino giuridicamente ancora risolte.

¹⁶⁸ I dati in parola includono anche i beni demaniali marittimi di proprietà della Regione Siciliana e della Regione Friuli-Venezia Giulia, il cui trasferimento è attualmente in corso di definizione.

¹⁶⁹ Edifici di difficile rimozione costruiti sul demanio marittimo ed acquisiti allo Stato ai sensi dell’art. 49 del codice della navigazione.

Per quanto riguarda il numero complessivo (terreni + fabbricati) dei beni demaniali marittimi censiti sul sistema SID3 si riporta la seguente Tavola, relativa al 2022, che cataloga i beni su base regionale.

TAVOLA 38

BENI IMMOBILI DEL DEMANIO MARITTIMO		
REGIONE	Totale Beni Demaniali	Totale Mq Superfici
Abruzzo	3.791	8.047.568,42
Basilicata	482	8.138.716,50
Calabria	9.109	41.393.903,98
Campania	8.189	15.471.400,52
Emilia-Romagna	6.390	20.280.917,75
Friuli-Venezia Giulia	1.069	10.945.381,94
Lazio	4.777	12.200.868,39
Liguria	8.049	13.017.661,98
Marche	4.483	7.589.716,05
Molise	573	2.786.952,29
Puglia	12.239	104.510.931,58
Sardegna	12.989	63.521.286,20
Sicilia	8.532	39.090.263,85
Toscana	8.729	24.136.845,97
Veneto	2.601	36.484.482,35
Totale complessivo	92.002	407.616.897,77

Fonte: MIT

Le tavole che si succedono riportano i dati relativi ai soli fabbricati censiti sul sistema SID3 ripartiti per Regioni.

TAVOLA 39

FABBRICATI RICOMPRESI NEL DEMANIO MARITTIMO NEL 2022¹⁷⁰

Regione	Numero fabbricati	Superficie fabbricati
Abruzzo	2.437	174.396,74
Basilicata	267	13.191,22
Calabria	3.489	300.282,23
Campania	2.656	288.167,07
Emilia-Romagna	4.628	230.291,41
Friuli-Venezia Giulia	282	36.295,25
Lazio	2.392	277.929,74
Liguria	2.688	603.818,61
Marche	2.953	303.220,85
Molise	101	6.478,41
Puglia	3.155	295.263,37
Sardegna	2.111	264.501,72
Sicilia	3.440	627.468,33
Toscana	4.394	653.190,95
Veneto	1.506	173.802,67
Totale complessivo	36.499	4.248.298,58

Fonte: MIT

¹⁷⁰ Anche in questa tavola sono compresi i beni demaniali marittimi di proprietà della Regione Siciliana e della Regione Friuli-Venezia Giulia.

La Tavola che segue riporta il numero di concessioni vigenti nel Portale del Ministero al 31.12.2022, e i valori dei canoni dovuti e versati riferiti al codice tributo MA11 (canoni demaniali marittimi), con evidenza sia di quelli versati, e direttamente importati nel Portale attraverso il flusso telematico proveniente dall'Agenzia delle Entrate, sia di quelli inseriti dagli Enti gestori come "versati fuori dal circuito F24" in quanto, con ogni probabilità, pagati con codice ELIDE non corretto, ovvero non generato dal SID, ma comunque imputati ai codici tributo demaniali MA11 e per i quali gli Enti non hanno, o non hanno ancora, provveduto ad associare il relativo pagamento F24.

TAVOLA 40

IMPORTI CANONI ERARIALI 2022

(in euro)

Regione/Uso concessioni	Numero concessioni	Canone Richiesto MA11	Canone Versato F24 ELIDE	Canone versato fuori F24 ELIDE	Totale Canone versato
Abruzzo	929	4.982.021,44	4.026.212,98	2.992,95	4.029.205,93
Basilicata	187	807.845,64	602.703,49	140,00	602.843,49
Calabria	1.754	7.023.559,42	4.728.906,72	23.257,55	4.752.164,27
Campania	1.975	10.366.503,33	7.036.892,68	24.457,47	7.061.350,15
Emilia-Romagna	2.290	12.454.161,35	11.269.233,39	6.330,07	11.275.563,46
Lazio	1.466	8.057.305,52	8.057.305,52	6.318,95	8.063.624,47
Lazio (Ag. Dem. Roma Capitale)	72	1.664.727,55	106.350,61	70,00	106.420,61
Liguria	3.128	13.497.261,11	10.995.108,32	18.631,21	11.013.739,53
Marche	1.597	4.964.152,42	4.964.152,42	29.840,09	4.993.992,51
Molise	107	1.153.423,90	532.179,75	74,00	532.253,75
Puglia	1.944	10.613.575,41	7.121.442,84	36.053,64	7.157.496,48
Sardegna	2.250	11.318.029,70	5.925.652,31	4.400,75	5.930.053,06
Sicilia	24	832.539,38	659.069,86	4,00	659.073,86
Toscana	2.626	14.988.296,95	13.490.328,53	3.478,36	13.493.806,89
Veneto	3.654	14.172.125,63	12.518.251,30	14.484,87	12.532.736,17
Totale complessivo	24.003	118.256.563,35	90.827.675,96	191.729,41	91.019.405,37

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati 602.843,49 MIT

Le informazioni concernenti il 2022, per le ragioni esposte in precedenza, non consentono un diretto confronto con il 2021 e risultano disallineati con i dati delle riscossioni parallelamente forniti dall'amministrazione delle Finanze¹⁷¹. Ad ogni buon conto, i canoni richiesti, che rappresentano il dato più omogeneo, nel 2020 ammontavano a poco più di 111 milioni, mentre nel 2021 risultavano aver superato i 123 milioni, attestandosi poco oltre i 118 milioni nel 2022, con una lieve riduzione che sembrerebbe dovuta più alle descritte problematiche di aggiornamento e bonifica della base dati che ad una reale contrazione delle riscossioni. Di conseguenza anche gli importi dei canoni versati nel 2022, pari a circa 91 milioni complessivi, risulterebbero leggermente diminuiti rispetto ai 92 milioni quantificati nel 2021¹⁷².

L'Amministrazione ha, peraltro, comunicato che nel 2022 si è verificato un sensibile incremento dei valori unitari dei canoni e che è stato costituito un tavolo tecnico tra le varie amministrazioni competenti allo scopo di introdurre nuove funzionalità e rendere la gestione più

¹⁷¹ Gli introiti delle riscossioni comunicati dal Mef per il 2022 in relazione al codice tributo MA11 ammontano a quasi 125 milioni, oltre a circa 3,7 milioni corrisposti per indennità di occupazione ed altro sul codice tributo MA12. Si tratta, quindi, di cifre superiori a quelle risultanti dal Portale del MIT. Oltre alle ragioni indicate nel testo, il disallineamento dipende anche dai momenti diversi in cui vengono fatte le rilevazioni, tanto che il MIT ha precisato che il persistente disallineamento temporale tra le banche dati dei vari soggetti interessati all'attività di riscossione fa sì che i canoni versati possano presentare un risultato difforme da quello riportato nel sistema SICOGE della Ragioneria generale dello Stato. La causa principale sembra tuttavia risiedere nell'assenza di interoperabilità tra le diverse banche dati, cui occorrerebbe prestare urgentemente rimedio.

¹⁷² Il dato dello scorso anno resterebbe, comunque, superiore a quello relativo ai canoni versati "certificati", che nel 2020 ammontavano a 77,6 milioni in rapporto ai canoni versati "dichiarati", pari a circa 78,3 milioni. Il confronto, per le ragioni sopra esposte, va tuttavia considerato in termini molto relativi, giacché le annate precedenti non erano state ancora soggette a bonifica. Per un maggiore livello di dettaglio, ancorché relativo a base dati formate con modalità in parte diverse, si rinvia alle relazioni degli anni scorsi.

efficiente e remunerativa per lo Stato. I canoni riscossi sono, tuttavia, ancora molto distanti dai volumi di affari stimati per il settore turistico-ricreativo¹⁷³.

Si ritiene opportuno rammentare che l'esigenza di una revisione del sistema delle concessioni è stata ben descritta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, che nella delibera n. 20/2021/G ha, tra l'altro, rilevato come la frammentarietà della normativa e delle competenze amministrative e la separazione tra la titolarità delle responsabilità nel rilascio delle concessioni (affidata agli enti territoriali) e la titolarità dei proventi pubblici che ne derivano (in capo allo Stato) in concorso con altri fattori di criticità, incida negativamente sul livello delle entrate e sul loro controllo e come detta revisione possa ben essere accompagnata anche da misure non particolarmente complesse come, ad es. *“l'individuazione, sul piano normativo, di un unico termine temporale per il pagamento dei canoni demaniali marittimi, con contestuale definizione di criteri certi ed omogenei per la determinazione del numero massimo di rateizzazioni annue ed i relativi termini di pagamento”*; cosa, per il vero, più volte auspicata dallo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Come già ricordato nella relazione dello scorso anno, le sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021, rese dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato in tema di concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative, hanno disposto la disapplicazione da parte dei giudici e della P.A. delle norme all'epoca vigenti (in particolare della moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19) e persino di quelle future in contrasto con l'art. 49 TFUE e l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

A tali pronunce risulta essersi sostanzialmente ispirata la legge per il mercato e la concorrenza per il 2021 (legge 5 agosto 2022, n. 118), che avrebbe dovuto trovare attuazione entro il 31 dicembre 2023. Con il c.d. decreto milleproroghe (d.l. n. 198 del 29 dicembre 2022, convertito nella legge 24 febbraio 2023, n. 14) è stato successivamente spostato al 31 dicembre 2024 il termine per l'espletamento delle procedure di gara e al 31 dicembre 2025 il differimento per le situazioni caratterizzate da particolari difficoltà¹⁷⁴.

Per completezza espositiva va, da ultimo, evidenziato che, tra le modalità di attuazione della riforma abilitante del PNRR relativa alla promozione della concorrenza, ha trovato posto anche l'adozione di *“Norme finalizzate ad introdurre criteri certi e trasparenti per la gestione di porti e dirette a favorire un esercizio più efficiente degli stessi (legge annuale 2021)”* (PNRR Missione 3, Componente 2 C2, Riforma 1.2), che sembra sinora aver incontrato meno difficoltà nella sua attuazione. L'obiettivo si è, infatti, concretizzato nell'art. 5 della più volte richiamata legge n. 118/2022, che ha innovato le regole generali afferenti alla concessione di aree e banchine in ambito portuale con previsioni non dissimili da quelle dettate per le concessioni in ambito turistico-ricreativo (almeno per quanto riguarda l'assegnazione previo espletamento di procedure selettive, la tutela degli atti concessori in essere, gli eventuali indennizzi da riconoscere al concessionario uscente e il divieto di cumulo tra più spazi affidati in concessione) e, sulla base di quanto previsto al comma 2, nel decreto ministeriale n. 202 del 28 dicembre 2022 concernente il *“Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine”*, cui ha fatto seguito, su esplicita richiesta della Commissione UE che sta monitorando l'andamento del

¹⁷³ Secondo gli studi più recenti reperibili sulla rete, condotti dall'Osservatorio JFC, il fatturato complessivo delle imprese del settore turistico-balneare nel 2022 sarebbe salito a quasi 32 miliardi. Un precedente e ormai datato studio di Nomisma del 2016 stimava tale valore in 15 miliardi circa.

¹⁷⁴ Il provvedimento ha, infatti, previsto la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Tavolo tecnico consultivo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con il compito di acquisire i dati della mappatura di cui all'art. 2 della legge n. 118/2022 e, su tali basi, definire i criteri tecnici per la determinazione della *“scarsità della risorsa naturale disponibile”* concedendo un ulteriore anno di proroga per l'espletamento delle procedure concorsuali. La 6^a, Sezione del Consiglio di Stato, nella recente sentenza n. 2192 del 1° marzo 2023, ha, tuttavia, confermato integralmente i contenuti delle precedenti sentenze dell'Adunanza plenaria. Peraltro, anche la Corte di Giustizia UE (3^a Sezione) è nuovamente intervenuta sulla questione, con sentenza del 20 aprile 2023, ribadendo la diretta applicabilità della direttiva UE 2006/123/CE.

Piano¹⁷⁵, il più recente decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 21 aprile 2023 che detta le Linee Guida sulle modalità di applicazione del predetto Regolamento. Si tratta, tuttavia, di adempimenti normativi che, per quanto noto al momento, non sono ancora sfociati nella concreta indizione di gare e assegnazione di concessioni.

4.3. Valorizzazione e dismissione dei beni immobili

4.3.1. Vendita di beni immobili

Nel corso del 2022, decorso il triennio 2019-2021, si sono esauriti – come era previsto - gli effetti del Piano di cessione immobili pubblici¹⁷⁶, di cui all'articolo 1, commi 422-433, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), approvato con dPCM del 10 luglio 2019, la cui chiusura è stata formalmente sancita con il decreto del Direttore Generale del Tesoro¹⁷⁷, n. 4548167 del 4 ottobre 2022, “di accertamento dell'elenco degli immobili inclusi nel piano di cessione di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 luglio 2019 non alienati secondo le modalità in esso previste”. Con tale atto è stata, altresì, effettuata una ricognizione degli immobili inclusi nel piano di cessione, ma non alienati dall'Agenzia del Demanio e dal Ministero della Difesa, il cui elenco è stato allegato al decreto, ai fini di una possibile assegnazione ad altre destinazioni d'uso.

Con lo stesso provvedimento, il Ministero ha dato anche conto degli esiti dell'attività svolta, che, sulla base delle informazioni fornite al Mef dalle varie amministrazioni interessate, risulta aver prodotto introiti, connessi agli esiti delle procedure di cessione, pari a 385,8 milioni.

Per quanto riguarda, invece, l'ammontare complessivo delle vendite di immobili pubblici (anche al di fuori del Piano), in base a quanto riferito dall'amministrazione, negli anni 2020 e 2021, il loro valore è stato, rispettivamente, di 918 e 895 milioni¹⁷⁸. Per l'anno 2022 e il successivo triennio 2023-2025, le previsioni pubblicate nella NADEF 2022 e confermate da RGS/IGECOFIP nel febbraio 2023, ammontano a 1.589 milioni per il 2022, 865 milioni per il 2023, 809 milioni per il 2024 e 809 milioni per il 2025, come evidenziato dalla tavola che segue.

TAVOLA 41

DISMISSIONI IMMOBILIARI (DATI 2022)

(in milioni)

Sottosettori	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Amministrazioni Centrali	79	95	33	33	33	33
Amministrazioni Locali	644	370	550	500	500	500
Enti di Previdenza	195	430	1.006	332	276	276
Totale dismissioni	918	895	1.589	865	809	809

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

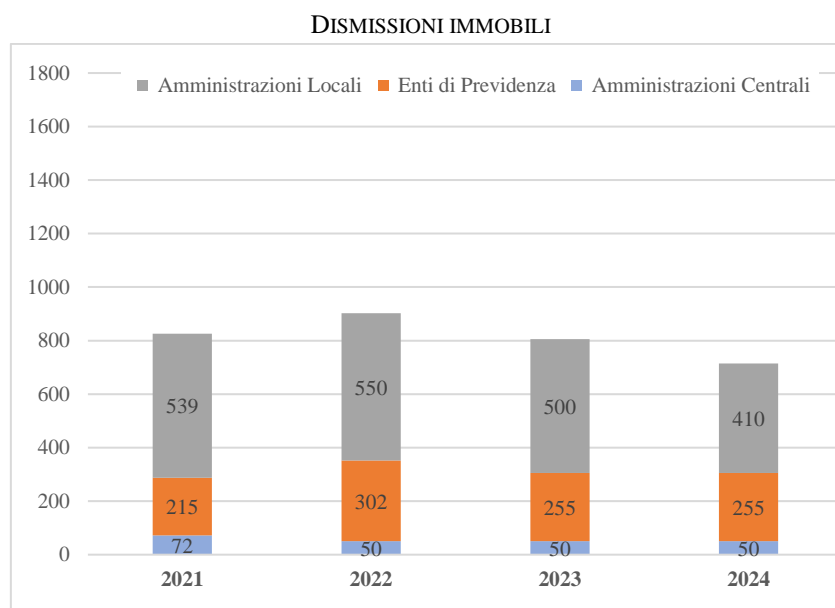
¹⁷⁵ Secondo quanto riferito dal Ministero, la Commissione ha, infatti, ritenuto necessario che fossero chiariti alcuni punti del Regolamento, in particolare con riferimento alla durata in funzione degli investimenti, della tipologia del servizio e della infrastruttura da concedere e alla definizione degli indicatori del livello di efficienza produttiva dell'attività con riferimento alla parte variabile del canone e alle modalità di verifica da parte del regolatore.

¹⁷⁶ Nel Piano erano ricompresi: immobili di proprietà dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali (individuati con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 28 giugno 2019, su proposta dell'Agenzia del Demanio); immobili di proprietà dello Stato, in uso al Ministero della difesa, diverso dall'abitativo, non più necessari alle proprie finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione (individuati con decreto del Ministro della difesa 14 giugno 2019, sentita l'Agenzia del Demanio) ed immobili ad uso diverso da quello abitativo, di proprietà degli enti territoriali ed altre pubbliche amministrazioni, come definite ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che i suddetti enti possono proporre ai fini dell'inserimento nel piano di cessione. Nel piano era prevista, come poi è puntualmente avvenuto, anche la creazione di uno o più Fondi di investimento immobiliare *ad hoc*, promossi dal Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 33, comma 8-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, gestiti da Invimit SGR S.p.A., (la società di gestione del risparmio, partecipata al 100% dal MEF), ai quali apportare immobili pubblici, liberi o locati a privati, in vista della successiva vendita delle quote a una serie di investitori qualificati, da essa individuati.

¹⁷⁷ Al Ministero dell'economia e delle finanze spettano, tra le altre, le funzioni e i compiti in materia di patrimonio statale (cfr. artt. 23, commi 2 e 24, comma 1, lett. a), d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300).

¹⁷⁸ Il dato del 2022 è un dato di previsione, in quanto il consuntivo relativo al 2021 non era ancora stato reso disponibile da ISTAT al momento dell'acquisizione delle informazioni da parte del MEF.

GRAFICO 7



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

I dati relativi agli anni dal 2022 in poi sono dunque meramente previsionali e non si può fare a meno di osservare come siano soggetti a forti oscillazioni (anche rispetto al consuntivo), come evidenziato sia dal confronto con le stesse informazioni fornite dal Ministero in occasione della relazione sul 2021, alla quale si fa rinvio, sia dalla seguente tavola che riporta i dati desunti dai documenti programmatici di bilancio degli ultimi 10 anni, a partire dal precedente Piano straordinario di dismissioni varato nel 2014.

TAVOLA 42

PREVISIONE INTROITI DA DISMISSIONI DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO 2014 -2026

Provvedimento	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
DEF 2023								918	1.311	1.503	966	878	874	874
NADEF 2022								918	895	1.589	865	809	809	
DEF 2022							979	915	936	1.876	1.092	1.036	1036	
NADEF 2021							978	945	826	902	805	805		
DEF 2021						1.163	971	687	1.111	902	805	805		
NADEF 2020						920	781	1.417	1.120	730	680			
DEF 2020					866	920	781	1.767	870					
NADEF 2019					756	825	890	1.750	880	740				
DEF 2019				936	756	825	1.820	980	980	830				
LB 2019 nuovo Piano straordinario..							900	150	150					
NADEF 2018				945	649	600	640	600	600					
DEF 2018			958	945	649	600	640	600	600					
NADEF 2017			942	783	900	700	700	700						
DEF 2017		1.241	942	783	900	850	870	870						
NADEF 2016			946	750	900	900	900							
DEF 2016	1.687	1.215	946	1.150	900	900	900							
NADEF 2015		1.701	500	400	500	450	400							
DEF 2015	1.418	948	1.000	600	500	450	400							
NADEF 2014	980	1.150	1.000	1.000	500	500								
DEF 2014	980	1.150	1.000	1.000	500	500								
LS 2014 Piano straord.		500	500	500										

Elaborazione Corte dei conti

Come si può osservare le previsioni contenute nella NADEF per il 2022 sono state riviste al ribasso dal DEF 2023 e sono variate anche quelle relative agli anni successivi. Tali oscillazioni sono da attribuire in parte all'oggettiva complessità della materia e in parte alla metodologia utilizzata. Il Dipartimento del tesoro ha da sempre evidenziato che i dati sono tratti da fonte NADEF e confermati da RGS/IGECOFIP. La RGS ha a sua volta precisato che per i dati di consuntivo la fonte è l'ISTAT, che attinge le informazioni di base dai rendiconti degli enti per gli anni di cui si dispone dei consuntivi, mentre per l'ultimo anno i dati vengono stimati sulla base dei preconsuntivi. Per i dati di previsione, invece, le stime sono formulate da RGS/IGECOFIP tenendo conto sia dell'andamento storico, sia di quanto previsto dalle norme in materia di dismissioni.

L'Agenzia del demanio¹⁷⁹, nel corso del 2022, ha proseguito, per la parte di propria competenza, nell'attuazione del sopra citato Piano straordinario di dismissione degli immobili pubblici. Nell'anno di riferimento sono state realizzate vendite pari a circa 16,9 milioni, in termini di incasso. Come anticipato il Piano si è concluso con l'emanazione del decreto MEF direttoriale del 4 ottobre 2022, che ha, tra l'altro, individuato gli immobili per i quali non è stata perfezionata l'alienazione. Si rammenta, in proposito, che nel 2019 era stato definito un portafoglio di 420 immobili del valore di circa 420 milioni¹⁸⁰, potenzialmente proponibile per la vendita, prendendo in considerazione tutti i beni manovrabili di proprietà dello Stato gestiti dall'Agenzia.

Rispetto al suddetto elenco di 420 beni 313 sono rimasti invenduti, di questi:

- 126 immobili, del valore di circa 190 milioni, non sono stati oggetto di procedure di vendita in quanto sono emerse criticità di natura tecnico-amministrativa: per alcuni il Ministero della cultura ne ha dichiarato l'inalienabilità, per altri si sono protratte nel tempo le attività finalizzate alla valorizzazione, propedeutiche alla vendita, in altri casi ancora sono nel frattempo emerse esigenze di carattere governativo;
- 187 immobili, del valore di circa 168 milioni, sono stati inclusi o parzialmente inclusi in procedure di vendita che si sono però concluse con una mancata aggiudicazione o una mancata assegnazione del bene. Come è ormai ben noto, d'altra parte, molti dei beni residuali elencati nel piano straordinario di dismissione presentano criticità connesse alla vendita o sono di scarsa appetibilità per il mercato¹⁸¹; gli stessi saranno pertanto assegnati ad altre destinazioni di uso. Per alcuni, tuttavia, l'Agenzia prevede di poter concludere le procedure di alienazione anche oltre la scadenza del Piano con un incasso da vendite che per il prossimo anno potrebbe fruttare introiti pari a circa 17 milioni e le vendite dovrebbero proseguire anche negli anni successivi.

Complessivamente, secondo quanto comunicato dall'Agenzia del Demanio, nel triennio 2020 – 2022, per gli immobili di proprietà dello Stato inclusi nel Piano straordinario, sono stati incassati poco più di 97 milioni: 40,74 milioni nel 2020; 39,5 milioni nel 2021 e quasi 17 milioni nel 2022, con una flessione essenzialmente da attribuire alla intervenuta conclusione del Piano. Per il portafoglio residuale, tenuto conto delle criticità rappresentate, sono, tuttavia, ancora possibili vendite quantificabili in 17 milioni annui per il 2023 e il 2024 e in 10 milioni per il 2025.

¹⁷⁹ In base all'art. 65, del d.lgs. n. 300 del 1999 e all'art. 2 dello Statuto, all'Agenzia del demanio sono attribuiti i compiti relativi all'amministrazione dei beni immobili dello Stato e, tra gli altri, le cartolarizzazioni di immobili pubblici, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico e il trasferimento a titolo gratuito agli Enti locali degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

¹⁸⁰ Occorre precisare che le attività tecnico-estimative propedeutiche all'immissione sul mercato degli immobili hanno portato in taluni casi ad aggiornare i valori unitari dei beni, per cui il valore complessivo del pacchetto di immobili si è attestato nel corso del 2022 all'incirca sui 412 milioni.

¹⁸¹ Come evidenziato nelle relazioni degli anni scorsi il patrimonio immobiliare dello Stato è caratterizzato da una forte rigidità degli *asset*, poiché la maggior parte dei fabbricati sono utilizzati dalle stesse pubbliche amministrazioni (circa il 77 per cento), mentre gli altri (23 per cento circa) non sono generalmente in condizioni ottimali, sono in ristrutturazione o sono concessi in uso ad altri soggetti. Ben diversa la situazione per il patrimonio immobiliare di altre Amministrazioni pubbliche: soprattutto gli enti previdenziali, e, in parte, gli enti locali, immettono prevalentemente sul mercato immobili destinati ad uso civile o commerciale, che essendo più appetibili realizzano storicamente i maggiori introiti.

4.3.2. Altre iniziative del Ministero dell'economia e delle finanze finalizzate alla valorizzazione e alla dismissione degli immobili

Con riferimento alla parte relativa agli immobili del Progetto del Dipartimento del Tesoro denominato *Patrimonio della PA: Immobili, Concessioni e Partecipazioni*, con specifico riferimento alla banca dati Immobili, il Ministero riferisce che nel corso del 2022, è stata condotta la prima rilevazione di dati attraverso il nuovo applicativo. A distanza di dieci anni dalla nascita del Progetto è stata, infatti, effettuata la migrazione della banca dati su una piattaforma tecnologicamente più avanzata, accompagnata da un accordo sottoscritto tra il Dipartimento del Tesoro e l'Agenzia delle Entrate per il potenziamento dei servizi di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi. Come già anticipato nella relazione dello scorso anno, la nuova modalità di alimentazione della banca dati è basata su una "rilevazione continua", in cui l'aggiornamento viene fatto comunicando soltanto le variazioni, rispetto a quanto precedentemente dichiarato. Il Ministero ha, pertanto, richiesto alle varie amministrazioni l'aggiornamento delle informazioni al 31 dicembre 2019, rispetto a quanto inserito, per l'anno 2018, ancora attraverso il precedente applicativo. La rilevazione dei dati è stata avviata nel mese di novembre 2021 e si è conclusa a settembre 2022. Le informazioni acquisite sono in corso di elaborazione e, in occasione della successiva rilevazione avviata nel corrente anno, le amministrazioni dovranno dichiarare i beni immobili pubblici, a qualunque titolo detenuti al 31 dicembre 2022, comunicando, secondo la logica del nuovo applicativo, soltanto le variazioni intervenute negli anni 2020-2022.

Il tasso di adempimento delle amministrazioni soggette agli obblighi di comunicazione è risultato pari all'80,4 per cento (hanno risposto n. 10.745 amministrazioni), in linea con quello registrato per la rilevazione precedente riferita ai dati del 2018¹⁸². La sintesi dei dati comunicati dalle amministrazioni è presentata nel Rapporto annuale, pubblicato, nel mese di gennaio 2023, sul sito del Dipartimento del Tesoro, con riferimento al 31/12/2018¹⁸³. Gli immobili dichiarati sono oltre 1 milione e 250 mila fabbricati e più di 1 milione e 500 mila terreni, per un totale complessivo di oltre 2 milioni e 765 mila beni. A seguito di un'attenta analisi, che ha consentito di eliminare i cespiti duplicati perché utilizzati e (quindi) comunicati da più amministrazioni, il numero complessivo dei beni si riduce, però, a circa 2 milioni e 600 mila, di cui 1 milione e 150 mila fabbricati e 1 milione e 441 mila terreni¹⁸⁴. Il valore patrimoniale complessivo dei fabbricati censiti, per l'anno 2018, è stato stimato in 297 miliardi. L'aggiornamento della stima del valore dei fabbricati censiti è stato applicato ad una "platea" di circa 1,1 milioni di fabbricati, sulla base della metodologia messa a punto dal Dipartimento, in collaborazione con l'area Modelli di Previsione e Analisi Statistiche di Sogei¹⁸⁵.

¹⁸² In occasione della rilevazione precedente avevano comunicato i propri dati oltre 9.000 amministrazioni con un tasso di adempimento attorno all'83 per cento, grazie anche alla maggiore partecipazione dei comuni più piccoli.

¹⁸³ Secondo quanto riportano nell'ultimo Rapporto annuale sugli immobili detenuti dalle amministrazioni pubbliche, pubblicato sul sito del Ministero, l'analisi sui dati 2018, che ha avuto ad oggetto immobili di proprietà delle Amministrazioni locali in senso lato, comprendenti cioè Regioni, Comuni, Province, ma anche Università e enti non rientranti nel cosiddetto perimetro ISTAT ("non SI3"), ha evidenziato, in particolare, che il 70 per cento dei fabbricati è risultato di proprietà degli enti locali, il 24 per cento di enti "non SI3", il 3 per cento di enti previdenziali e un analogo 3 per cento delle Amministrazioni centrali. In termini di utilizzo il 72 per cento degli immobili è adibito ad un uso residenziale e commerciale e solo il 21 per cento a finalità istituzionali; il restante 7 per cento risulta non utilizzato. In termini di superficie, tuttavia, gli immobili residenziali rappresentano solo il 15 per cento del totale, mentre i fabbricati utilizzati a fini istituzionali occupano ben l'81 per cento della superficie considerata. Per quanto riguarda, invece, i terreni, ben il 97,21 per cento appartiene alle amministrazioni locali (circa il 77 per cento posseduto dai comuni e circa il 12 per cento dalle regioni) e solo l'1,85 per cento alle amministrazioni centrali, mentre appena lo 0,63 per cento è detenuto dagli enti previdenziali e un quasi impercettibile 0,04 per cento dagli enti al di fuori del perimetro ISTAT.

¹⁸⁴ Il censimento annuale è effettuato a livello di unità catastale. Pertanto, il bene, inteso nel senso comune del termine (ad es. caserma, scuola, ufficio ecc.), potrebbe essere costituito da più unità catastali. Il numero di beni indicato nel rapporto pubblicato dal Ministero fa riferimento al numero di unità catastali riconducibili ad una determinata tipologia (per esempio, "caserma", "edificio scolastico", "ufficio strutturato") non necessariamente coincidente con il numero effettivo di caserme, scuole e uffici.

¹⁸⁵ Oggetto, inoltre, di confronto tecnico-scientifico con le altre istituzioni operanti nel settore (Agenzia del Demanio, Agenzia delle Entrate – Dipartimento Territorio, ISTAT e SIDIEF - Società della Banca d'Italia). Il Dipartimento

Di un certo interesse è, poi, il *report* sui beni ceduti che, seppur riferito al 2018 e non esclusivamente alle vendite, conferisce maggior attendibilità alle previsioni relative alle dismissioni. Le amministrazioni hanno, infatti, dichiarato di aver ceduto, nel corso del 2018, un congruo numero di cespiti, pari a 7.500 unità immobiliari, di cui circa 3.300 fabbricati e oltre 4.100 terreni¹⁸⁶.

Il Ministero ha reso noto, infine, che la rilevazione dei dati, riferiti al 31 dicembre 2021, è stata avviata nel mese di febbraio 2023. Il tasso di adempimento delle amministrazioni soggette agli obblighi di comunicazione è risultato pari all'80,4 per cento (hanno risposto n. 10.745 amministrazioni), in linea con quello registrato per la rilevazione precedente riferita ai dati del 2018)¹⁸⁷.

4.3.3 *Invimit SGR S.p.A.*

La Invimit SGR S.p.A.¹⁸⁸, come riportato anche nelle relazioni degli anni scorsi, opera, in base a quanto previsto dall'articolo 33 del decreto-legge n. 98/2011, attraverso due tipologie di fondi; un Fondo di Fondi denominato "i3-Core" e diversi Fondi a gestione diretta, di cui tre con struttura multicomparto. Relativamente ai Fondi a gestione diretta, la società ha istituito, come è noto, i fondi denominati "i3-INAIL", "i3-Università", "i3-INPS", "i3-Silver" e tre fondi multicomparto denominati "i3-Sviluppo Italia", "i3-Regione Lazio" e "i3-Dante". Oltre ai Fondi suddetti, avvalendosi della facoltà prevista dal comma 8-*bis* dell'art. 33 del d. n. 98/2011, la SGR ha istituito i Fondi denominati "i3 Patrimonio Italia" e "i3 Valore Italia".

Come parimenti è noto l'azione della società si basa su due tipi principali di attività: la cessione diretta di immobili e la cessione indiretta, basata essenzialmente sulla commercializzazione di quote dei Fondi gestiti.

Relativamente ai dati aggiornati sui fondi gestiti da Invimit SGR S.p.A., il Ministero ha comunicato i dati al 30 giugno 2022, forniti dalla stessa Società il 9 febbraio 2023¹⁸⁹.

Per quel che riguarda la cessione diretta, in base a quanto riportato dal Ministero, le attività condotte nel periodo 2019-2021 hanno consentito la realizzazione di aggiudicazioni con plusvalori superiori del 34 per cento rispetto ai valori di apporto, per un controvalore di circa 122

precisa, opportunamente, che i risultati del modello non sono confrontabili con i valori di bilancio dei beni gestiti dall'Agenzia del demanio e comunicati alla RGS ai fini della redazione del Conto Generale del Patrimonio.

¹⁸⁶ A conferma delle valutazioni contenute nella prima parte del paragrafo, emerge che si tratta per lo più di immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) ceduti da comuni, aziende, enti e istituti territoriali per l'edilizia residenziale, in virtù di specifiche norme. Il rapporto annuale evidenzia, inoltre, che la maggior parte delle operazioni è avvenuta mediante trattativa privata (4.033 unità cedute, pari al 54 per cento circa) o attraverso il conferimento a fondi immobiliari (1.455 unità cedute, pari al 19 per cento circa). In un numero più ristretto di casi si è fatto ricorso alla procedura aperta (1.109 beni, pari al 15 per cento circa) e alla procedura ristretta (538 beni ceduti, pari a circa il 7 per cento). In 396 casi (circa 5 per cento) la cessione è avvenuta mediante permuta. La massima parte delle operazioni svolte con trattativa privata è stata effettuata dai comuni (58 per cento del totale dei beni ceduti) e dalle altre amministrazioni locali incluse nel perimetro ISTAT- S13 (circa il 14 per cento del totale). Non sono, tuttavia, disponibili stime in termini di valore.

¹⁸⁷ In occasione della rilevazione precedente, avevano comunicato i propri dati oltre 9.000 amministrazioni, con un tasso di adempimento attorno all'83 per cento, grazie anche alla maggiore partecipazione dei comuni più piccoli.

¹⁸⁸ La società «Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio Società per Azioni» è stata istituita con d.m. 19 marzo 2013, ai sensi dell'art. 33, comma 1 del d.l. 6 luglio 2011, 98 (convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111). Oggetto della S.G.R. è la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, attraverso l'istituzione, l'organizzazione e la gestione di fondi comuni di investimento chiusi immobiliari, così come previsto dagli artt. 33 e 33-*bis* del d.l. 98/2011. L'Invimit, operativa dal maggio 2013, è stata autorizzata alla prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio, ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 58/1998, è iscritta all'Albo delle società di gestione di portafogli collettivi, di cui all'art. 35, comma 1 dello stesso decreto, con provvedimento della Banca d'Italia dell'8 ottobre 2013, n. 305.

¹⁸⁹ Invimit SGR ha segnalato al Ministero di non essere in grado di fornire dati aggiornati sui fondi da essa gestiti al 31 dicembre 2022, poiché il processo di chiusura contabile non risulta ancora completato, con riserva tuttavia di comunicarli successivamente alla loro approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione.

milioni. Con specifico riferimento alle vendite effettuate nel 2022, si rileva un valore atteso di 28 milioni e un controvalore complessivo, nel periodo 2019-2022, di circa 100 milioni¹⁹⁰.

Come già riferito lo scorso anno, l'attività di cessione indiretta, è stata condotta principalmente nel 2020 attraverso la commercilizzazione di quote del Fondo Dante, che ha consentito di concorrere per circa 248,5 milioni agli obiettivi di finanza pubblica¹⁹¹. Nel corso del 2021, a seguito della chiusura dell'operazione "Dante", sono stati quindi distribuiti circa 250 milioni ai partecipanti.

I dati di gestione relativi al periodo 2019-2022, i cui valori distribuiti tra i vari fondi sono riportati nella tavola che segue, evidenziano che, al 31.12.202, la Società detiene, con un lieve aumento rispetto all'anno precedente, un *Asset Under Management* (AUM) di circa 1,7 miliardi.

Il portafoglio complessivo conta circa 340 immobili, prevalentemente localizzati nel centro-nord Italia, con una tipologia di utilizzo bilanciata tra le diverse destinazioni d'uso. Il lieve aumento dell'AUM registrato nel corso dell'esercizio 2022, è da attribuire, prevalentemente, al perfezionamento dell'operazione di apporto al Comparto Invitalia di un portafoglio immobiliare dal controvalore di circa 90 milioni.

TAVOLA 43

VALORI FONDI IMMOBILIARI

				(in milioni)
AUM (in milioni)	2019	2020	2021	2022 exp
i3 INAIL	109	123	113	113
i3 Regione Lazio comp. regione	254	249	163	154
i3 Regione Lazio comp. ater	-	32	32	32
i3 Università	74	68	64	63
i3 Patrimonio Italia	510	512	510	507
i3 Sviluppo Italia comp. 8-quater	83	78	80	86
i3 Sviluppo Italia comp. 8-ter	76	70	61	60
i3 Sviluppo Italia comp. Invitalia	-	-	-	90
i3 INPS	502	523	298	292
i3 Valore Italia	10	9	9	8
i3 Silver	23	23	22	21
i3 Dante comp. convivio	-	259	263	267
Totale Fondi Immobiliari	1.640	1.945	1.614	1.694
Totale Fondo dei fondi	15	9	21	7
Totale	1.655	1.954	1.634	1.701

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze

Sulla base delle stime¹⁹² di pre-chiusura, al 2022, gli utili conseguiti in tutto il periodo in esame dalla SGR ammontano a complessivi 8,8 milioni, mentre, per quanto riguarda i dati e i fatti di gestione riferiti all'esercizio 2022, si prevede un utile di esercizio di circa 1,2 milioni, mentre le Commissioni attese raggiungono i 9,1 milioni¹⁹³. I costi del personale e degli organi sociali, per il 2022, risultano invece pari a circa 5,1 milioni, registrando un incremento correlato a diverse componenti. I costi generali attesi ammontano a circa 1,3 milioni¹⁹⁴ e i costi strategici a 0,3 milioni, riferiti sia all'istituzione di nuovi Fondi, sia a nuovi presidi.

Nel complesso, risulterebbe pertanto conseguito, per il triennio 2020-2022, l'obiettivo di efficientamento previsto, ai sensi dell'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo n. 175/2016.

¹⁹⁰ Secondo quanto riportato sul sito Internet della SGR, nel 2022 sono stati posti in vendita complessivamente 320 immobili tra abitazioni ed uffici (di cui 20 asset cielo-terra) per controvalore di 123 milioni. La Società offre in locazione altre 110 unità immobiliari.

¹⁹¹ Le quote del Fondo Dante, Comparto Convivio, sono state aggiudicate nella loro totalità al Gruppo assicurativo Poste Vita (sito Internet di Invimit SGR).

¹⁹² Si tratta, come precisato dalla SGR, di una prima stima di chiusura in corso di verifica e come tale soggetta a modifica.

¹⁹³ Le commissioni di gestione ricorrenti crescono lievemente rispetto al 2021, prevalentemente per i ricavi *pro tempore* del Comparto Invitalia, mentre diminuisce la componente non ricorrente, che, nel 2021, annoverava il *pro-quota* di competenza della *start up fee* relativa al Comparto Convivio del Fondo Dante (circa 175 mila euro).

¹⁹⁴ Caratterizzati da alcune componenti non ricorrenti, tra cui quelle connesse all'allestimento della sede di Milano ed all'evoluzione del sistema contabile della SGR.

Con riferimento ai dati previsionali relativi al biennio 2023-2024 la SGR ha infine fatto presente che, a seguito dell'espletamento di una gara di evidenza pubblica, si sta procedendo all'assegnazione dell'incarico a primario operatore, per il supporto alla SGR nella predisposizione del nuovo Piano Industriale. Sono, inoltre, in corso le attività per la predisposizione del *budget* per l'esercizio 2023.

In conclusione, l'attività di Invimit nel 2022 sembra essersi stabilizzata, incentrandosi soprattutto sulle attività di cessione indiretta, mentre, come si è visto, risultano relativamente più modesti i risultati conseguiti attraverso la cessione diretta (28 milioni nel 2022 contro 47 milioni nel 2021, per un totale complessivo di 100 milioni in tutto l'arco di tempo considerato).

4.3.4. *Ministero della difesa*

Con riferimento all'attività svolta dal Ministero della difesa, diretta a razionalizzare il proprio patrimonio immobiliare si registrano poche variazioni. Come già riferito nelle relazioni degli anni scorsi, è stato individuato¹⁹⁵ un totale di 331 immobili/porzioni di immobili alienabili, dei quali 225 che potrebbero essere direttamente dismessi e 106 da dismettere previa ricollocazione delle funzioni per le quali sono ancora utilizzati; ricollocazione per la quale è stato stimato un onere complessivo di circa 600 milioni.

Per la gestione del processo di razionalizzazione, la Difesa ha già da tempo costituito una *Task Force*, alle dirette dipendenze del Ministro, che esamina e promuove le ipotesi di valorizzazione e dismissione degli immobili non residenziali e predispone le intese da sottoscrivere con le Amministrazioni e gli Enti territoriali e locali coinvolti. Lo scorso anno il Ministero ha sottoscritto 11 protocolli d'intesa (contro i 3 conclusi nel 2021) e una lettera d'intenti con varie amministrazioni¹⁹⁶ e sono in corso le pratiche per la cessione definitiva, all'Agenzia del demanio, di 27 immobili o aliquote di compendi. Per quanto riguarda il patrimonio infrastrutturale residenziale (essenzialmente alloggi di servizio), sono stati realizzati introiti per circa 3 milioni (con una visibile riduzione rispetto ai tre anni precedenti)¹⁹⁷.

La tavola che segue illustra l'andamento delle vendite nel periodo considerato (2019/2022).

¹⁹⁵ In esecuzione dell'Obiettivo Operativo OB 05 "Approvazione di un piano strategico di razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale", assegnato al Capo del IV del Reparto nel dicembre 2018 nell'alveo dell'Obiettivo Strategico - OBS 008 - deputato alla razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale della Difesa.

¹⁹⁶ I Protocolli d'Intesa per la razionalizzazione e valorizzazione di vari immobili militari sono stati sottoscritti dal Ministero della difesa con: 1) il Comune di Monte Argentario (GR) e l'Agenzia del demanio per l'ex 64° Deposito Territoriale AAM di Porto Santo Stefano; 2) il Comune di Venezia e il ministero della Cultura per il progetto integrato di razionalizzazione e funzionalizzazione dell'Arsenale di Venezia; 3) il Consiglio di Stato e l'Agenzia del demanio per la Caserma "Magenta" di Milano; 4) l'Agenzia del demanio per l'attuazione di un programma di valorizzazione/dismissione delle Caserme "Boldrini" e "Tagliamento" di Bologna e la Caserma "De Cristoforis" di Como; 5) il Comune di Sesto Fiorentino (FI) per la Caserma "Donati"; 6) il Comune di Pesaro, il Ministero dell'interno e l'Agenzia del demanio per le Caserme "Del Monte" e "Cialdini"; 7) il Comune di Napoli, l'Agenzia del demanio e l'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centrale, per il progetto integrato di razionalizzazione e di valorizzazione funzionale del "Molo San Vincenzo"; 8) il Comune di Taranto e Agenzia del demanio per un programma di razionalizzazione e rifunionalizzazione di immobili militari presenti nel Territorio comunale (aliquota "Terreni ad ovest di Maricentro - via Acton", aliquota "Area ex Fiera del mare", aliquota "Area costiera Torre Ayala", aliquota "piazzale antistante alla Direzione di Commissariato della Marina Militare"); 9) il Comune di Piacenza, la Regione Emilia-Romagna, l'Azienda Unità Sanitaria Locale di Piacenza e l'Università degli Studi di Parma per l'Ex Ospedale militare di Piacenza; 10) il Comune di Santa Marinella (RM) per "Torre Chiaruccia"; 11) il Comune di Pordenone, il Comune di San Quirino, la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e l'Agenzia del demanio per la Caserma "Mittica". La lettera d'intenti è stata sottoscritta con il Comune di Verona per la razionalizzazione e la valorizzazione del Castello scaligero "Castelvecchio".

¹⁹⁷ Il Ministero ha, altresì, reso noto di aver aggiornato il sistema Ge.Pa.D.D. ("Gestione del Patrimonio Demaniale della Difesa"), nel quale sono censiti i dati tecnici e catastali dei "compendi" (caserme, aeroporti, aree addestrative ecc.), disporre di uno strumento in linea con le nuove esigenze di scambio dati e adeguato alle esigenze delle diverse Forze Armate. Nel corso del 2023 - a seguito di una intensa attività di coordinamento e riunioni tra le Forze Armate, il Segretariato Generale della Difesa, il Commissariato Generale per le Onoranze ai Caduti e la Direzione dei Lavori e del Demanio, che ha portato ad una revisione complessiva dei dati identificativi degli immobili presenti nel sistema - verrà effettuato un caricamento massivo dell'insieme dei dati acquisiti e verificati.

SITUAZIONE INTROITI SEGNALATI PER ALIENAZIONE IMMOBILI DIVISI PER FORZA ARMATA

ANNO	EI	MM	AM	TOT
2022	1.976.486,42	944.922,51	0,00	2.921.408,93
2021	5.676.105,27	397.266,75	1.196.506,42	7.269.878,44
2020	4.778.424,80	750.409,11	447.092,63	5.975.926,54
2019	5.317.496,54	542.371,35	799.060,59	6.658.928,48

Fonte: Ministero della difesa

In merito all'alienazione degli alloggi di servizio del Ministero della difesa non più utili ai fini istituzionali (art. 306 del d.lgs. 66/2010) la Direzione dei lavori e del demanio, ufficio Generale dismissioni Immobili, ha comunicato che si sta provvedendo all'alienazione di 2.791 alloggi (14 in più rispetto a quanto comunicato lo scorso anno)¹⁹⁸.

Sinora sono state vendute 1.299 unità abitative (27 in più rispetto all'anno prima)¹⁹⁹. Risultano ancora da alienare 1.492 unità abitative (13 in meno rispetto al 2021), di cui 386 (32 in meno rispetto al 2021) occupate da concessionari e 1.106 (19 in più rispetto a quanto comunicato lo scorso anno) libere. Dall'avvio dell'attività di alienazione, sono stati realizzati introiti per un importo di circa 190,6 milioni (circa 4,5 milioni in più rispetto al 2021).

Rispetto a quanto riferito lo scorso anno, le unità immobiliari occupate (che presentavano problematiche che ne ostacolavano l'alienazione) sono scese da 418 a 386. Per 244 alloggi i concessionari hanno chiesto la continuazione della conduzione per cinque/nove anni in locazione, secondo quanto previsto dall'art. 404 c. 14 del d.P.R. n. 90 del 2010, in base al quale l'acquirente, contestualmente all'atto di compravendita, è tenuto a stipulare apposito contratto di locazione con i conduttori che abbiano ottenuto da parte degli Stati Maggiori di Forza armata la possibilità di continuare nella conduzione dell'alloggio. Per tale tipologia di abitazioni sono tuttora in fase di implementazione le procedure di vendita, essendo stati superati come è noto (si veda la relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2021) i dubbi interpretativi concernenti la decorrenza del termine iniziale del contratto di locazione, a seguito di apposito parere dell'Avvocatura dello Stato, che ha indicato come la stessa debba coincidere con la data di sottoscrizione del rogito²⁰⁰.

Per altri 15 alloggi i concessionari hanno mantenuto fermo l'interesse a conoscere il valore relativo all'acquisto del diritto di usufrutto (semplice). Di questi 6 hanno espresso anche la volontà di acquistare tale diritto in favore del coniuge o di altro membro del nucleo familiare (usufrutto con accrescimento) e per uno di essi è stata finalizzata la vendita del citato diritto reale di godimento²⁰¹. Tuttavia, le procedure sono state sospese a seguito del parere reso dall'Avvocatura

¹⁹⁸ Dei 3.022 alloggi inizialmente individuati con decreto 14/2/5/2010 del 22.11.2010, a cui ne vanno aggiunti 74 individuati con decreti successivi, ne sono stati espunti 241 ed ulteriori 64 sono di prossima espunzione, a fronte di una parziale integrazione da parte delle singole F.A. di n. 31 alloggi (l'art. 306 c. 3 del d.lgs. n. 66/2010 – Codice dell'Ordinamento Militare – prevede il raggiungimento del numero minimo di 3000 alloggi da alienare).

¹⁹⁹ 691 immobili occupati sono stati ceduti ai concessionari che hanno esercitato il diritto di prelazione, mentre altri 608 immobili sono stati alienati tramite procedure d'asta (571 venduti singolarmente e 37 attraverso il sistema dei "blocchi" con tre soli atti di compravendita). Inoltre, nell'ambito dell'attività correlata alla vendita del diritto di usufrutto, è stata finalizzata l'alienazione del citato diritto reale di godimento riferita a un singolo alloggio.

²⁰⁰ L'Avvocatura erariale si è espressa per prendere a riferimento la data di sottoscrizione del rogito come previsto dall'art. 404 c. 14 del d.P.R. n. 90/2010 e non la data del decreto di trasferimento al patrimonio disponibile dello Stato, così come riportato all'art. 405 c. 4 del medesimo d.P.R.

²⁰¹ Anche per questa tipologia di alloggi la procedura di alienazione ha subito un rallentamento poiché i concessionari avevano manifestato interesse per conoscere il valore relativo all'acquisto del diritto di usufrutto (semplice o con accrescimento) generando ulteriori problematiche interpretative. I dubbi erano riconducibili, in sintesi, all'esistenza di differenti normative applicabili per il calcolo delle due tipologie di usufrutto (semplice e con accrescimento). Infatti, il calcolo del valore dell'usufrutto semplice è stabilito (ex art. 403, co. 5 del d.P.R. n. 90/2010) da un algoritmo definito dal Ministero della Difesa di concerto con l'Agenzia del Demanio (determinato in base al canone di conduzione e all'aspettativa di vita dei conduttori acquirenti), mentre il calcolo dell'usufrutto con accrescimento è regolato dalla normativa nazionale (artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 346/1990 con applicazione dei coefficienti previsti dal d.m. 21 dicembre 2015 del MEF), che non prende in considerazione il canone di conduzione risultando meno vantaggioso per l'acquirente. Il Ministero, in attesa di una apposita variante normativa (premesse al D.M. 24.07.2015), tesa a valutare l'usufrutto con accrescimento con le stesse modalità utilizzate per il calcolo del normale usufrutto, ha ritenuto di dover

dello Stato, che ha reso necessario ricalcolare il valore dell'usufrutto²⁰². Attualmente risultano *in itinere* le comunicazioni dei nuovi valori agli interessati e sono in via di finalizzazione i contratti di compravendita con 6 conduttori che hanno già aderito al nuovo valore di usufrutto.

Per 46 alloggi è stata, infine, notificata ai concessionari la comunicazione della perdita dei diritti di cui all'art. 404, comma 5 del d.P.R. n. 90 del 2010 e il Ministero è in attesa della comunicazione di avvenuto rilascio delle abitazioni, mentre per 55 alloggi sussistono criticità tecnico-amministrative-legali che al momento ne impediscono l'alienazione. Al riguardo, trattandosi di problematiche da tempo presenti, la Corte sottolinea la necessità di pervenire ad una loro sollecita definizione.

Persistono tuttora, per cause già evidenziate nelle relazioni degli ultimi due anni, cui sui fa rinvio, criticità anche per le 1.106 unità immobiliari residenziali libere. Infatti, appena 4 alloggi (contro i 25 del 2021) risultano aggiudicati tramite asta e sono prossimi alla conclusione dell'iter di vendita, mentre ben 915 alloggi risultano non ancora aggiudicati, nonostante siano stati posti in vendita anche in più turni d'asta²⁰³. Tuttavia, sono in via di superamento le difficoltà connesse con l'emergenza Covid-19 che avevano portato ad una sostanziale sospensione delle procedure, sicché 103 alloggi saranno inseriti per la prima volta nei bandi di gara. Tuttavia, per 84 alloggi ancora non si intravede la possibilità di procedere all'asta a causa di problematiche tecnico/amministrative che, almeno nel breve termine, ne impediscono l'alienazione. Anche in questo caso si coglie, pertanto, l'occasione per sollecitare un rapido superamento delle descritte criticità.

4.3.5. Valorizzazione del patrimonio immobiliare gestito dall'Agenzia del demanio

Anche nel 2022 l'attività svolta dall'Agenzia è stata incentrata sull'attuazione degli indirizzi espressi nei documenti di programmazione, improntati a una visione strategica e complessiva della gestione del bene pubblico, a sua volta caratterizzata da strumenti e procedure, che mirano alla valorizzazione economica, sociale e culturale del patrimonio immobiliare, secondo reti tematiche.

In particolare, sono continuate le iniziative di sviluppo, che rientrano nel filone di attività denominato Progetti a Rete Valore Paese Italia e altre valorizzazioni, inserite principalmente nella cornice normativa del d.l. n. 351/2001 e ss.mm.ii.²⁰⁴ e del d.l. n. 83/2014²⁰⁵, che, come è noto, comprendono piani e programmi finalizzati alla valorizzazione dei vari portafogli immobiliari, con una particolare attenzione all'incentivazione del partenariato pubblico-privato e alla messa a reddito dei beni.

Per quanto riguarda la propria attività di indirizzo, coordinamento e monitoraggio, l'Agenzia ha comunicato che il portafoglio immobiliare lavorato nel 2022 ha riguardato 50

avviare la procedura di vendita sulla base di entrambe le modalità previste dalla normativa vigente decidendo caso per caso. Sono, quindi, state inviate 15 comunicazioni ai conduttori di unità immobiliari occupate che avevano fatto richiesta a suo tempo di conoscere il valore di acquisto del diritto reale di usufrutto, con le quali, fornendo un primo valore per l'usufrutto sia semplice sia con accrescimento, è stata concessa la possibilità di optare per l'acquisto dell'usufrutto (anche in modo rateale limitatamente al solo usufrutto semplice), ovvero per l'acquisto della piena proprietà, o in ultimo, ove ne ricorrano i presupposti, per il mantenimento della conduzione.

²⁰² L'iter procedimentale di vendita ha richiesto una sospensione a causa della necessità di acquisire uno specifico parere dell'Avvocatura dello Stato, relativamente alle modalità di determinazione del valore dell'usufrutto in caso di acquisto in regime di comunione legale. Tale parere ha determinato la necessità di ricalcolare un nuovo valore di usufrutto tenendo conto anche dell'aspettativa di vita del coniuge dell'acquirente e, per l'usufrutto con accrescimento, dell'età del più giovane tra i titolari del diritto di usufrutto.

²⁰³ 368 in tre turni d'asta, 542 in due turni e 5 in un turno, ciascuno dei quali suddiviso nella fase principale (riservata al personale dipendente dal Ministero della Difesa) e nella fase residuale (estesa a terzi).

²⁰⁴ I Progetti a Rete vogliono coniugare i temi del turismo, della cultura, dell'ambiente e della mobilità dolce, finalizzati al recupero e riuso del patrimonio pubblico, da attuare attraverso lo strumento della concessione di valorizzazione (previsto dall'art. 3 -bis del d.l. n. 351/2001, come modificato dall'art. 3, comma 14, della l. n. 135/2012). Si tratta di una formula che dà ampio spazio all'incentivazione del partenariato pubblico-privato, oltre che alla possibilità di varianti urbanistiche e nuove destinazioni, funzionali alle attività di dismissione o di messa a reddito degli immobili.

²⁰⁵ Convertito nella legge n. 106/2014

immobili, in modo da garantire le immissioni sul mercato programmate per lo stesso anno e la creazione di un portafoglio da proporre nelle annualità successive, mentre le nuove iniziative di valorizzazione hanno riguardato 30 beni immessi sul mercato, di cui 25 in Progetti a Rete VPI, attraverso due principali edizioni di bando²⁰⁶, e 5 inseriti in altre operazioni di valorizzazione immobiliare (4 beni proposti in vendita a seguito di variante urbanistica e 1 bene in *Temporary Use*)²⁰⁷. Sono state poi approfondite nuove reti tematiche da sviluppare nel 2023, come ad esempio *Forti e Fortificazioni*, *Borghi e Aree Interne*, *Turismo Accessibile*, nonché nuove procedure di valorizzazione e partenariati per l'impatto sociale per incrementare il valore economico e sociale degli immobili dello Stato per gli Enti del Terzo Settore, introdotti dal Codice del Terzo Settore.

4.4. Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato

Quanto riferito per il 2022 dall'Agenzia del demanio in merito all'attuazione dei Piani di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato non si discosta dal quadro dello scorso anno. La Tavola inviata dall'Agenzia (Tavola 46) copre un orizzonte temporale che arriva fino al 2028, con un risparmio totale previsto, alla conclusione definitiva del Piano, di circa 118 milioni annui. Anche se quest'anno si rileva l'anticipazione al 2028 del termine finale per la conclusione del Piano (in precedenza fissato al 2030), si deve definitivamente prendere atto del mancato raggiungimento, per ragioni obiettive di cui si è riferito nelle precedenti relazioni, degli obiettivi fissati dalla normativa di riferimento sia in termini temporali (secondo quanto stabilito dal d.l. n. 66/2014, il Piano doveva essere concluso entro il 2016), che economici (si puntava idealmente al dimezzamento della spesa complessiva sostenuta dai Ministeri per le locazioni passive²⁰⁸ e non già alla mera riduzione della spesa riferita agli immobili inclusi nel Piano²⁰⁹). Preso atto di ciò, merita senz'altro apprezzamento l'attività di razionalizzazione degli spazi svolta dall'Agenzia e dalle amministrazioni coinvolte, che comunque ha portato a ottenere risparmi annui non trascurabili e ha indotto ad un comportamento virtuoso, che andrebbe semmai implementato, anche oltre l'orizzonte del 2028. Le amministrazioni potrebbero, infatti, essere indotte ad adottare nuove iniziative di ottimizzazione della spesa per locazioni che tengano conto delle opportunità offerte dalle innovazioni tecnologiche e dal lavoro a distanza, in termini di riduzione delle postazioni di lavoro e, quindi, anche degli spazi e dei costi complessivi ad esse correlati.

Per quanto riguarda nello specifico la riduzione degli oneri sostenuti dallo Stato per le locazioni passive nel 2022, come evidenziato nella relazione dell'Agenzia del demanio e

²⁰⁶ Con la prima *tranche*, del 6.7.2022, sono stati messi a gara 8 beni proposti in Concessione/Locazione di Valorizzazione e a seguire 1 bene in Concessione/Locazione di Valorizzazione, secondo una procedura negoziata. Con la seconda, del 14.12.2022, sono stati proposti al mercato 16 beni, di cui 14 in Concessione/Locazione di Valorizzazione e 2 in Uso Gratuito. Le attività di Commissione di Gara e affidamento svolte hanno riguardato le gare di Concessione/Locazione di Valorizzazione pubblicate a fine 2021 (20.12.2021) e nella 1^a *tranche* 2022 (6.7.2022).

²⁰⁷ L'Agenzia ha, altresì, segnalato che è continuato il monitoraggio delle iniziative avviate nelle precedenti annualità nell'ambito dei Progetti a Rete - VPI, per i beni, affidati in concessione di valorizzazione/locazione ex art. 3-bis d.l. n. 351/2001 (31 beni) e concessione/locazione in uso gratuito ex art. 11, co. 3, d.l. n. 83/2014 (9 beni), valorizzati secondo le reti tematiche: Fari Torri ed Edifici Costieri; Cammini e Percorsi; Dimore. Sul sito dell'Agenzia sono attualmente pubblicate 16 iniziative: 2 per il tema Fari Torri ed Edifici Costieri; 4 per il tema Dimore e 10 per il tema Cammini e Percorsi.

²⁰⁸ In base all'art. 24 del d.l. n. 66/2014 occorre "...garantire, per ciascuna amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel 2014, non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato".

²⁰⁹ Riduzione del 50 per cento dell'ammontare dei canoni di locazione pagati per gli immobili inclusi nel piano determinata da quattro fattori: riduzione del canone di locazione corrisposto ai proprietari, a seguito di riduzione degli spazi e/o rinegoziazione del canone; chiusura di alcuni contratti in locazione passiva; spostamento degli uffici in immobili FIP; spostamento degli uffici in immobili demaniali in uso governativo.

sintetizzato nella tavola che segue, il Piano di razionalizzazione delle sedi ha consentito di conseguire un risparmio di circa 11,7 milioni, in linea con l'anno precedente²¹⁰.

L'Amministrazione che ha conseguito i maggiori risultati nel 2022 è il Ministero dell'interno che ha ottenuto risparmi per quasi 4,2 milioni (circa 3 milioni in più rispetto al 2021 quando il risparmio si era attestato attorno agli 1,3 milioni, ma in leggera decrescita rispetto agli anni precedenti: oltre 5 milioni sia nel 2020 che nel 2019)²¹¹. Il MEF risparmia circa 3,2 milioni (con un decremento rispetto al 2021, quando si era registrato un risparmio di circa 7,5 milioni e al 2020 quando i risparmi ammontavano a 6,1 milioni)²¹². Nel 2022 si segnala in particolare la Camera dei deputati che con la chiusura di due sole sedi, scambiate con uffici concessi gratuitamente in "uso governativo", ottiene risparmi superiori agli 1,5 milioni. Dal canto suo, la PCM, con la riduzione del canone di un solo sito, ha conseguito un risparmio annuo di oltre 880 mila euro. Buoni i risultati anche della Corte dei conti (circa 502 mila euro in meno per la chiusura di 2 sedi) e del MLPS (quasi 543 mila euro di risparmi annui per 7 immobili).

TAVOLA 45

RISPARMI CONSEGUITI NEL 2022 PER AMMINISTRAZIONE

<i>(in euro)</i>	
Amministrazioni	Risparmi
MINT	4.164.113
MEF	3.204.667
Camera dei deputati	1.522.750
PCM	880.214
MLPS	542.786
Corte dei conti	502.400
Min. Giustizia	453.230
MASAF (già MIPAAF)	367.167
MIMIT (già MISE)	36.834
MIC (già MIBAC)	30.804
ISTAT	9.143
Totale	11.714.108

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dell'Agenzia del demanio²¹³

L'Agenzia ha aggiornato i propri calcoli e ora prevede di poter raggiungere, sempre al termine del 2028, un risparmio complessivo di circa 112 milioni (circa 7 milioni in più rispetto alla precedente previsione) per la quota "aggredibile" (pari al 50,18 per cento del valore dei canoni su base 2014, con un incremento di oltre 4 punti nei confronti delle previsioni formulate nel 2022) e di quasi 111,5 milioni²¹⁴ per la quota "presidi" (pari al 26,88 per cento su base 2014)²¹⁵. L'Agenzia prevede, in particolare, di poter ancora conseguire oltre 87 milioni di risparmi totali

²¹⁰ Nel 2021, secondo quanto riferito dall'Agenzia, i risparmi hanno raggiunto la quota di circa 11,5 milioni annui. Nel 2020 erano stati leggermente più consistenti (circa 12,4 milioni annui). Una lenta decrescita sembra, tuttavia, fisiologica poiché man mano che il Piano viene realizzato si riducono gli immobili sui quali intervenire.

²¹¹ I risparmi riportati dall'Agenzia del demanio sotto la voce Ministero dell'interno, includono sedi delle Prefetture e dei Vigili del Fuoco, ma sono da attribuire prevalentemente alla chiusura di uffici e sedi dei Carabinieri e Polizia di Stato.

²¹² I risparmi riportati dall'Agenzia del demanio sotto la voce Ministero dell'economia e delle finanze includono e sono dovuti soprattutto alla chiusura di uffici e sedi delle Agenzie fiscali e della Guardia di Finanza.

²¹³ I dati relativi al contenimento della spesa sono stati calcolati dall'Agenzia attraverso i valori comunicati dalle Amministrazioni dello Stato mediante l'apposito Portale PA-RATIO. I risparmi sono calcolati, al netto degli aumenti di spesa registrati nel corso del 2021 in ragione della variazione del fabbisogno di spazi, della necessità di una diversa dislocazione degli uffici nel territorio, della stipula di nuovi contratti riferiti ad utilizzi precedenti in regime di extracontrattualità (occupazioni *sine titolo*) con indennità di occupazione, fino a quel momento corrisposte, di valore inferiore ai canoni di mercato.

²¹⁴ Circa 3,5 milioni in meno rispetto alle stime dell'anno precedente.

²¹⁵ Per quota aggredibile si intende la misura del risparmio che sarebbe possibile raggiungere rispetto alla spesa per canoni di locazione passiva corrisposti dalle amministrazioni obbligate alla riduzione in base al d.l. n. 66/2014. Per quota presidiata si intende, invece, la misura del risparmio che sarebbe possibile ottenere includendo le amministrazioni che pur non rientrando nel perimetro della norma citata, partecipano in concreto ai piani di razionalizzazione. I risparmi segnalati riguardano, infatti, anche le tipologie di occupazioni escluse dal d.l. n. 66/2014, come per gli Organi di rilevanza costituzionale, gli Uffici giudiziari, i presidi territoriali di pubblica sicurezza o destinati al pubblico soccorso e altri utilizzi della specie.

(circa 44,7 milioni per la “quota presidi” e circa 42,3 milioni per la “quota aggredibile”) tra il 2022 e il 2028²¹⁶.

La tavola successiva, rielaborata sulla base delle informazioni fornite dall’Agenzia del demanio, sintetizza le previsioni di risparmio, sia in termini percentuali che assoluti, che potranno essere conseguiti al termine del periodo 2022-2030 in raffronto con la situazione di partenza, riferita al 2014.

TAVOLA 46

PREVISIONI RISPARMI 2023/2028 – IN EURO

AMMINISTRAZIONE CENTRALE (colonna presente nei dati forniti a RGS) (1)	AMMINISTRAZIONI STATALI	SPESA PER LOCAZIONI PASSIVE 31.12.2014			PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE 2022-2030			RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA AGGREDIBILE"		RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA PRESIDI"	
		CANONI (SU BASE ANNUA) DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE PASSIVE VIGENTI AL 31/12/2014	CANONI LOCAZIONI PASSIVE (al netto dei presidi) Fonte Portale PA-RATIO	CANONI LOCAZIONI PASSIVE Fonte Portale PA-RATIO	RISPARMI CONSEGUIBILI (2022-2030)	RISPARMI CONSEGUIBILI (2022-2030)	RISPARMI CONSEGUIBILI (2022-2030)	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+CON SEGUIBILE) AL 2030	TARGET QUOTA AGGREDIBILE AL 2030	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+CON SEGUIBILE) AL 2030	TARGET QUOTA PRESIDI AL 2030
		Fonte Portale PA (5)	QUOTA AGGREDIBILE	QUOTA PRESIDI	TOTALI	QUOTA PRESIDI	QUOTA AGGREDIBILE	TOTALE	%	TOTALE	%
Avvocatura dello Stato	Avvocatura dello Stato	2.211.185	2.211.185		767.964		767.964	1.631.392	73,78	0	
MEF	Sedi centrali, Sedi Commissioni Tributarie Territoriali e Sedi Ragionerie Territoriali	35.024.929	35.024.929		5.164.555		5.164.555	20.917.897	59,72	0	
	Guardia di Finanza	32.564.866		32.564.866	5.201.904	5.201.904	0	0		- 3.954.217	-12,14
AGENZIA FISCALE	Agenzia delle Entrate	89.323.943	89.323.943		15.349.388		15.349.388	42.278.818	47,33	0	
AGENZIA FISCALE	Aams - Dogane	14.495.440	10.162.405	4.333.035	1.353.149	187.865	1.165.283	5.345.692	52,60	1.167.632	26,95
	Sedi Centrali	5.713.869		5.713.869			0	0		3.432.852	35,79
	Prefetture	33.833.455		33.833.455	4.564.613	4.564.613	0	0		13.310.519	39,34
	Polizia e Questura, NOP	129.264.799		129.264.799	19.769.412	19.769.412	0	0		45.550.494	35,24
	Carabinieri	167.817.979		167.817.979	7.736.894	7.736.894	0	0		34.040.778	20,28
	Vigili del Fuoco	27.692.390		27.692.390	4.863.118	4.863.118	0	0		9.399.791	39,47
	DIA	2.551.656		2.551.656	913.134	913.134	0	0		1.924.606	75,43
MIUR	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	6.523.688	6.523.688				0	6.260.157	95,96	0	
	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	933.740	933.740		315.010		315.010	823.741	88,22	0	
MIPAAF	Arma dei Carabinieri - Forestale (ex Corpo Forestale dello Stato)	3.249.963		3.249.963	81.630	81.630	0	0		1.136.934	34,98
	ICQ	2.643.632	1.979.030	664.602	196.454		196.454	1.269.991	64,17	664.602	100,00
	Ministero/Archivi Notarili	1.039.285	1.039.285		168.394		168.394	433.327	41,69	0	
	Dap	3.628.025	3.628.025		199.184		199.184	3.611.836	99,55	0	
	Dip. per la Giustizia Minorile (3)	1.499.282	539.373	959.909	770.033		770.033	- 1.293.559	-239,83	- 191.986	-20,00
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Sedi Centrali, Provveditorati alle OO.PP., Sedi Motorizzazione	1.904.258	1.904.258				0	418.359	21,97	0	
	Capitanerie di Porto	44.354		44.354	6.745	6.745	0	0		28.183	63,54
MISE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.820.145	7.820.145		1.450.993		1.450.993	7.436.320	95,09	0	
Ministero dell'ambiente	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.856.985	6.611.079	1.245.906	5.250.791	35.084	5.215.707	6.281.154	95,01	25.419	2,04
Ministero del lavoro e delle politiche sociali (4)	Sedi Centrali - Ispettorato del Lavoro	18.233.493	18.233.493		5.921.004		5.921.004	7.270.207	39,87	- 101.967	
Ministero del turismo							0	- 231.676		0	
Ministero della salute	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	11.150.188	10.095.924	1.054.263	623.281	85.657	537.624	3.620.542	35,86	286.984	27,22
MIBACT	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	23.737.464	23.737.464		5.129.557		5.129.557	7.305.277	30,78	0	
	Presidenza del consiglio dei ministri	4.913.145	4.913.145				0	- 691.904	-14,08	0	
	Protezione civile	5.676.457		5.676.457	856.756	856.756	0	0		3.944.329	69,49
	Scuola Nazionale dell'Amministrazione	122.880	122.880				0	122.880	100,00	0	
Ministero della difesa		1.111.143		1.111.143	437.000	437.000	0	0		817.749	73,60
TOTALE		642.582.638	224.803.991	417.778.647	87.090.962	44.739.812	42.351.151	112.810.450	50,18	111.482.701	26,68

Fonte: elaborazione Corte dei conti su base Agenzia del demanio

²¹⁶ L’Agenzia ha separatamente indicato i risparmi di spesa per il Ministero della Giustizia, Dipartimento per la Giustizia Minorile, quantificando in quasi 18,3 milioni i risparmi totali previsti a fine 2030, tutti inclusi nella “quota aggredibile”, di cui 17,5 milioni da conseguire tra il 2022 e il 2030. Ciò in quanto, per gli anni dal 2014 al 2021, era ancora in corso da parte del Ministero l’aggiornamento dei dati a seguito della riforma (1° settembre 2015) sulle spese di funzionamento degli uffici giudiziari in precedenza a carico dei Comuni e l’attività di aggregazione e aggiornamento dei dati è stata consolidata a partire dal 2022.

L'Agenzia del demanio ha altresì fornito, per il 2022, una tavola specifica per il Ministero della Giustizia.

TAVOLA 46-BIS

AMMINISTRAZIONE CENTRALE (colonna presente nei dati forniti a RGS) (1)	AMMINISTRAZIONI STATALI	SPESA PER LOCAZIONI PASSIVE 31.12.2014			PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE 2023-2028			RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA AGGREDIBILE"		RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA PRESIDI"	
		CANONI (SU BASE ANNUA) DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE PASSIVE VIGENTI AL 31/12/2014	CANONI LOCAZIONI PASSIVE (al netto dei presidi) Fonte Portale PA- RATIO	CANONI LOCAZIONI PASSIVE Fonte Portale PA- RATIO	RISPARMI CONSEGUIBILI (20202-2030)	RISPARMI CONSEGUIBILI (2022 -2030)	RISPARMI CONSEGUIBILI (2022 -2030)	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+CONSEGU- IBILE) AL 2030	TARGET QUOTA AGGREDIBILE AL 2030	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+CONSEGU- IBILE) AL 2030	TARGET QUOTA PRESIDI AL 2030
		Fonte Portale PA (5)	QUOTA AGGREDIBILE	QUOTA PRESIDI	TOTALI	QUOTA PRESIDI	QUOTA AGGREDIBILE	TOTALE	%	TOTALE	%
Mini- stero della Giusti- zia	DOG	N. D.	N. D.	N.D.	17.516.460		17.516.460	18.297.938	45,90		

Le Tavole trasmesse dall'Agenzia del demanio sono corredate dalle seguenti note:

- (1) Dalla (...) tabella sono esclusi i canoni di locazione e i relativi risparmi delle occupazioni FIP-FP1. Sono inoltre esclusi i canoni e i risparmi degli immobili utilizzati dagli Organi costituzionali e di rilevanza costituzionale ed Enti vigilati in quanto non sono sottoposti agli obblighi di riduzione del 50 per cento. Non sono altresì presenti i canoni relativi ad alcuni utilizzi i cui dati di dettaglio non sono stati comunicati alla scrivente dalle Amministrazioni conduttrici per motivi di riservatezza.
- (2) I canoni e i relativi risparmi afferenti il Ministero della Giustizia-DOG sono stati indicati in questa tabella specifica in quanto, per gli anni dal 2014 al 2021, erano ancora in corso da parte del Ministero l'aggiornamento dei dati a seguito della riforma (1° settembre 2015) sulle spese di funzionamento degli uffici giudiziari in precedenza a carico dei Comuni. L'Amministrazione ha concluso l'attività di aggregazione e aggiornamento dei dati a partire dal 2022 come indicato in tabella.
- (3) L'incremento di spesa relativamente agli uffici che fanno capo oggi al Dipartimento della Giustizia Minorile, rispetto al 31.12.2014, è dovuto all'attuazione del dPCM 84/2015 che ha previsto il passaggio degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) alle articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. Pertanto, vi è stato uno "spostamento" della spesa dal Dap al Dip. per la giustizia minorile.
- (4) Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 149/2015 ha subito una riorganizzazione interna che ha previsto, tra l'altro, l'istituzione dell'"Ispettorato Nazionale del Lavoro" in sostituzione delle Direzioni Territoriali. Il dato, pertanto, si riferisce alla spesa sostenuta dal Ministero del Lavoro nel suo complesso.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su base Agenzia del demanio

Nell'ambito dell'attività di razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi, vengono pure in rilievo importanti operazioni di ottimizzazione della collocazione degli uffici pubblici sul modello del cosiddetto *Federal Building*, in base al quale vengono concentrate in uno o più immobili di proprietà pubblica le sedi delle amministrazioni dello Stato con l'obiettivo di costituire dei *Poli Amministrativi*. Tali operazioni sono, in particolare, finalizzate alla riduzione della spesa pubblica delle Amministrazioni dello Stato attualmente in locazione passiva attraverso risparmi di spesa e servizi più efficienti per i cittadini, grazie all'utilizzo delle più moderne tecniche di costruzione e a un razionale utilizzo degli spazi nel rispetto del rapporto metro/quadro addetto, anche in un'ottica di riduzione delle spese di funzionamento, con particolare attenzione alla prevenzione del rischio sismico, all'efficientamento energetico e alla riqualificazione ambientale. L'Agenzia sta gestendo complessivamente 54 operazioni, di cui 7 già concluse o parzialmente concluse. Dai dati di dettaglio forniti dall'Agenzia si evince la preferenza per la costituzione di Poli omogenei che raggruppano uffici di una stessa amministrazione. Ad esempio, su 23 operazioni in cui è coinvolto il Ministero della Giustizia soltanto in 3 casi (a Benevento, Chieti e Novara) l'operazione riguarda anche altre amministrazioni, mentre in ben 20 casi il Ministero (che peraltro è interessato dal maggior numero di iniziative) è da solo. La stessa tendenza caratterizza le operazioni attivate per la Polizia di Stato che su 7 operazioni condivide un immobile in solo 2 casi (ma in un caso si tratta della Prefettura e nell'altro della Guardia di Finanza). Per le Agenzie fiscali si registra, invece, una maggiore disponibilità alla condivisione degli Uffici; su 14 operazioni, in soli 4 casi le agenzie sono da sole, mentre negli altri 10 condividono la sede con

uno o più uffici di altre amministrazioni. Le scelte delle amministrazioni appaiono improntate prevalentemente a criteri funzionali, rappresentati per lo più dalle dimensioni degli Uffici o dalla peculiarità della funzione svolta. Nei grandi centri si tende a portare gli Uffici di una stessa amministrazione in un'unica sede, mentre in realtà di dimensioni più ridotte gli accorpamenti tra uffici di amministrazioni diverse sono più frequenti. È, sempre a titolo esemplificativo, il caso del MEF, che a Roma accorpa i propri uffici in una stessa sede, mentre in almeno 7 casi le Ragionerie territoriali coabitano con gli uffici periferici di altre amministrazioni centrali. Si può dire, tuttavia, che nella maggior parte dei casi il criterio funzionale sembra prevalere sulla riduzione dei costi di gestione, il che non appare in linea con gli obiettivi prefissati dal legislatore ai fini del contenimento della spesa pubblica.

4.4.1. *Locazioni passive e copertura dei fabbisogni allocativi delle Amministrazioni, attraverso immobili in uso governativo, locazioni, permute e acquisti. Piano di rilascio immobili FIP e FP1*

Circa la copertura dei fabbisogni allocativi delle amministrazioni attraverso immobili in uso governativo, locazioni passive, permute e acquisti, l'Agenzia ha comunicato di aver stipulato, nel 2022, 7 atti di acquisto e 7 atti di permuta e di aver rilasciato alle varie amministrazioni 145 nulla osta alla stipula o al rinnovo di contratti di locazione passiva. Le consegne in uso governativo sono state, invece, 272, a fronte di 136 dismissioni di immobili in uso governativo.

TAVOLA 47

COPERTURA DEI FABBISOGNI ALLOCATIVI

	2020	2021	2022
Atti di acquisto stipulati	1	4	7
Atti di permuta stipulati	1	6	6
Consegne uso governativo	225	260	272
Dismissioni uso governativo	199	130	136
Nulla osta alla locazione passiva rilasciati	287	143	145

Fonte Agenzia del demanio

Per il resto, l'attività dell'Agenzia si è concentrata sull'attuazione del Piano di rilascio degli immobili di proprietà del Fondo Patrimonio Uno (FP1), in concomitanza con la scadenza dei relativi contratti di locazione (rispettivamente a dicembre 2022 e dicembre 2023).

Al riguardo occorre premettere che risultano condotti in locazione passiva da parte di uffici delle varie amministrazioni 274 immobili FIP, per un valore complessivo di canoni pari a 258 milioni annui²¹⁷. Di questi, 109 immobili sono di proprietà del Fondo FIP gestito dalla SGR *Investire*, mentre i restanti 165 sono riconducibili a 97 altre diverse proprietà (c.d. *Terze Locatrici*). I beni del Fondo FP1 in locazione alle PA sono, invece, 27, per un valore complessivo di circa 32 milioni annui²¹⁸.

Per i contratti FIP in scadenza al 28 dicembre 2022 la società proprietaria *Investire SGR* si è avvalsa della facoltà di disdetta in blocco²¹⁹, che avrebbe obbligato l'Agenzia a procedere o alla stipula di nuovi contratti o alla proroga dei precedenti. Successivamente alla disdetta, al fine di riequilibrare la notoria situazione di svantaggio per l'Amministrazione determinata dalla legislazione originaria, è intervenuto, l'art. 69 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con

²¹⁷ Canoni lordi da contratti vigenti, al netto dei beni FIP della Società Investire SGR, oggetto di richiesta di indennizzo per evizione totale da parte della proprietà.

²¹⁸ I fondi comuni di investimento immobiliare (FIP e FP1) sono stati costituiti ai sensi dell'art. 4 d.l. n. 351/2001. L'attività si colloca nell'ambito del più ampio piano di rilascio degli immobili conferiti ai Fondi da attuare ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 69 del d.l. n. 104/2020, pubblicato nella G.U. del 14 agosto 2020, n. 203 e delle modifiche intervenute sull'art. 4 del d.l. n. 351/2001 (cfr. art. 10, co. 2-bis, d.l. n. 228/2021).

²¹⁹ Prevista dall'art. 4.3 del contratto con un termine di preavviso di 12 mesi, rispettato dalla proprietà.

modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, che ha subordinato rinnovi e proroghe all'emanazione di un decreto attuativo del Ministro dell'economia e delle finanze, sino all'adozione del quale le procedure erano state sospese. Il decreto, che avrebbe dovuto essere adottato entro il 31 dicembre 2020, è intervenuto soltanto il 3 ottobre 2022 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 novembre 2022) ponendo termine alla precedente situazione di stallo²²⁰. Nelle more dell'emanazione del decreto l'Agenzia aveva, tuttavia, comunque avviato una serie di interlocuzioni, da un lato con la SGR *Investire* e le proprietà *Terze locatrici* per cercare un accordo²²¹ e, dall'altro, con le varie amministrazioni interessate, per esplorare la possibilità di dismissioni e di soluzioni alternative agli immobili FIP e FP1²²².

A seguito dell'adozione del citato decreto MEF del 3 ottobre 2022, l'Agenzia si è quindi attivata prioritariamente con riferimento ai 109 beni FIP di *Investire* SG. In particolare, per 49 immobili per i quali è necessario mantenere la locazione, è stata inviata la comunicazione con la richiesta di procedere alla definizione delle condizioni e termini dei contratti in rinnovazione nel rispetto delle disposizioni poste dal d.m. del 3 ottobre 2022. Per i 34 immobili, per i quali le Amministrazioni hanno ritenuto necessario il riacquisto in assenza di soluzioni logistiche alternative, saranno, invece, riavviate interlocuzioni con il MEF, e a seguire con il Fondo²²³. In relazione a 26 immobili, che saranno dismessi entro il 2024, sono state avviate a fine anno le procedure di consegna che hanno interessato una decina di beni²²⁴.

Per quel che concerne i restanti 165 beni FIP di proprietà di *Terze Locatrici* sono state esaminate le seguenti iniziative: per 13 immobili oggetto di disdetta da parte dell'Agenzia del Demanio, sono proseguiti i Tavoli Tecnici per la quantificazione economica delle obbligazioni pregresse a carico della parte Stato e per la conseguente riconsegna dei beni (per alcuni si è già provveduto alla consegna alla fine del 2022); per 54 immobili oggetto di disdetta da parte delle *Terze Locatrici*, nei casi in cui si tratti di beni ritenuti utili alle amministrazioni utilizzatrici, è stata inviata la comunicazione alle Proprietà con richiesta di procedere alla definizione di nuovi contratti; per i restanti 77 beni per i quali i contratti si sono rinnovati di 6 anni, ma con facoltà di recedere liberamente per ognuno di essi con preavviso di 6 mesi, sono stati verificati con le PA utilizzatrici gli immobili che sarà possibile rilasciare nei prossimi anni essendo state trovate soluzioni alternative, nonché gli immobili dalle stesse ritenuti strategici ai fini del possibile acquisto.

Con riferimento, infine, ai 27 beni FP1 il cui contratto andrà in scadenza il 29 dicembre 2023 (12 di proprietà di BNP Paribas, 15 riconducibili a 9 diversi soggetti proprietari - c.d. *Terze Locatrici*), è stato richiesto alle amministrazioni di comunicare la volontà di dare disdetta all'assegnazione dei singoli immobili. Nel frattempo, tuttavia, BNP Paribas Real Estate, ha comunicato la disdetta e contestuale Prima Offerta sulla locazione per 11 immobili, ed è pervenuta una formale disdetta anche per 2 immobili di proprietà di *Terze Locatrici*. L'Agenzia ha, pertanto, avviato interlocuzioni con le Proprietà.

²²⁰ Il decreto disciplina tra l'altro alcuni importanti aspetti come: la decorrenza e la durata dei nuovi contratti; i criteri per la quantificazione dei canoni di locazione (con un rinvio a successivi decreti attuativi per la definizione di criteri e modalità operative per i casi di novazione oggettiva, oneri, indennizzi, indennità o maggiorazioni); la ripartizione degli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria (secondo le disposizioni del codice civile); la facoltà di recesso del conduttore; il diritto di prelazione del conduttore in caso di vendita dell'immobile; le richieste di indennizzo.

²²¹ Che, in particolare con la società *Investire*, non è stato raggiunto a causa dell'estrema distanza tra le posizioni delle parti.

²²² L'Agenzia ha anche avviato degli interventi di rifunzionalizzazione dei beni demaniali utili al rilascio degli immobili FIP/FP1, nonché, di concerto con INAIL, individuato un elenco di beni FIP/FP1, ritenuti dalle amministrazioni strategici ed infungibili, oggetto di possibile acquisto ai sensi del d.l. n. 78/2010.

²²³ Gli acquisti potranno essere effettuati con fondi di cui all'art. 69 del d.l. n. 104/2020 (sono stati stanziati 50 milioni per il 2022 e 75 milioni l'anno dal 2023 al 2030, per un totale di 650 mln ripartiti su 9 anni), con fondi nelle disponibilità delle PA ovvero con fondi di INAIL o INPS (in quest'ultimo caso per il riacquisto diretto di proprie sedi). Sono stati avviati parallelamente i tavoli con *Investire* SGR per la definizione del *quantum* economico da riconoscere al Fondo in virtù delle obbligazioni contrattuali pregresse in capo alla PA.

²²⁴ L'Agenzia procederà in tal senso anche per gli altri beni nel corso del biennio 2023-2024, una volta che gli immobili saranno stati liberati dalle amministrazioni utilizzatrici.

4.4.2 Interventi manutentivi

Come riferito anche nelle precedenti relazioni, in base a quanto previsto dall'art. 12 del d.l. n. 98/2011 e dal successivo Decreto interministeriale 8/10/2012, è stato attribuito all'Agenzia del Demanio il compito di sovrintendere al processo decisionale di spesa relativo agli interventi manutentivi sugli immobili dello Stato e sugli immobili di proprietà di terzi in uso alle amministrazioni dello Stato. Come pure è noto, a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 95/2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012, è stato assegnato all'Agenzia il ruolo di Centrale di committenza per l'individuazione degli operatori a cui affidare l'esecuzione di tutti gli interventi manutentivi sugli immobili in argomento²²⁵ (cosiddetto "Manutentore unico"), le cui modalità di attuazione sono state sinora disciplinate dal citato d.m. 8.10.2012 e da un Protocollo d'intesa tra Agenzia del Demanio e MIT.

Nel corso del 2022 è, peraltro, intervenuta un'importante modifica del quadro normativo di riferimento - introdotta con l'art. 9 del d.l. n. 68/2022, convertito nella legge n. 108/2022, che ha modificato l'art.12 del d.l. n. 98/201 - al fine di rendere il Sistema accentrato delle manutenzioni maggiormente efficace e tempestivo. In particolare, è stato previsto: in primo luogo, che l'esecuzione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di importo inferiore a 100.000 euro sia curata, senza nuovi o maggiori oneri, direttamente dalle amministrazioni utilizzatrici degli immobili in qualità di stazioni appaltanti; in secondo luogo, è stata prevista la possibilità di introdurre forme di coordinamento e razionalizzazione tra gli interventi del Sistema accentrato delle manutenzioni e altri interventi complementari (quali, ad esempio, la messa a norma degli impianti e interventi correlati alle norme in materia di prevenzione incendi) con l'obiettivo di favorire una gestione unitaria dei lavori e di ottenere economie di scala e contenimento di costi e risorse impiegate.

In merito alle altre attività svolte nel 2022, si evidenzia innanzitutto che l'Agenzia, in coerenza con le previsioni di Bilancio sui pertinenti capitoli di spesa 3905 (manutenzione ordinaria) e 7753 (manutenzione straordinaria), e la relativa programmazione triennale, nel mese di dicembre ha adottato il Piano Generale 2022, che consta di complessivi 163 interventi per un valore di 88,1 milioni, di cui 70 di manutenzione ordinaria per 20 milioni e 93 di manutenzione straordinaria per 68,1 milioni²²⁶.

Circa la realizzazione degli interventi manutentivi svolti nel 2022, sono proseguite le attività di realizzazione da parte dei Provveditorati alle OO.PP. in collaborazione con l'Agenzia del Demanio. Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre è stata affidata la realizzazione di 147 interventi per un valore di contrattualizzato corrispondente pari a circa 27 milioni (contro i 29 milioni circa del 2021 e i 31,6 del 2020), mentre il valore degli importi liquidati è stato di circa 37,5 milioni (39,7 milioni nel 2021, 38,3 milioni nel 2020). I risultati sono sostanzialmente in linea con quelli dell'esercizio precedente e non riflettono ancora gli effetti positivi su capacità operativa e tempi che potranno derivare dalle modifiche normative e dalla ottimizzazione e digitalizzazione dell'*iter procedimentale*.

Per quel che concerne gli Accordi Quadro in vigore fino al 31 dicembre 2022 sono stati affidati agli operatori selezionati complessivamente 1.464 contratti²²⁷, rappresentati nella tavola che segue - suddivisi per ciascuna - Stazione Appaltante in attuazione degli Accordi Quadro in vigore fino al 31 dicembre 2022 al 31 gennaio 2023 risultano affidati agli operatori selezionati complessivamente 1.464 contratti, così suddivisi per ciascuna Stazione Appaltante e soglia di affidamento.

²²⁵ Con esclusione di quelli ubicati all'estero di pertinenza del Ministero Affari Esteri e delle altre eccezioni specificatamente previste.

²²⁶ L'Agenzia ha precisato che il Piano è stato redatto per la prima volta sulla scorta di una "scheda intervento", di cui era stata data un'anticipazione nella relazione dello scorso anno, implementata a sistema allo scopo di ottenere una più puntuale rappresentazione dei fabbisogni e una più ponderata quantificazione delle risorse finanziarie da reperire. L'Agenzia ha, altresì, rappresentato di voler progressivamente anticipare l'elaborazione del Piano al primo semestre di ogni anno attraverso lo snellimento e l'automazione dell'intero *iter procedurale*.

²²⁷ Nel 2019 è stata perfezionata la fase relativa all'affidamento dell'esecuzione di 345 lavori. Gli interventi avviati nel triennio precedente sono stati in totale 520 nel 2016, 585 nel 2017 e 632 nel 2018.

TAVOLA 48

ACCORDI QUADRO 2022

Stazioni appaltanti	FASCE SOA (euro)			Totale contratti definitivi
	(5.000-150.000)	(150.001-516.000)	(516.001-2.000.000)	
P.00.PP. Campania-Molise-Puglia e Basilicata	58	29	7	94
P.00.PP. Lazio-Abruzzo-Sardegna	59	23	11	93
P.00.PP. Lombardia/Emilia-Romagna	61	13	4	78
P.00.PP. Piemonte-Valle D'Aosta-Liguria	95	6	2	103
P.00.PP. Sicilia-Calabria	38	12	1	51
P.00.PP. Toscana-Umbria-Marche	57	28	4	89
P.00.PP. Veneto-Trentino-Friuli	80	9	3	92
MIC	12	10		22
MINISTERO DELLA DIFESA	594	117	15	726
CORTE DEI CONTI	1	1		2
Direzioni Regionali Agenzia DEMANIO	88	17	9	114
P.00.PP. Campania-Molise-Puglia e Basilicata	58	29	7	94

Fonte: Agenzia del demanio

Per un utile confronto si riportano, di seguito, i dati relativi al 2021 e al 2020.

TAVOLA 48-BIS

ACCORDI QUADRO 2021

Stazioni appaltanti	FASCE SOA (euro)			Totale contratti definitivi
	(5.000-150.000)	(150.001-516.000)	(516.001-2.000.000)	
P.OO.PP. Campania-Molise-Puglia e Basilicata	44	22	6	72
P. OO. PP. Lazio-Abruzzo-Sardegna	47	18	11	76
P.OO.PP. Lombardia-Emilia-Romagna	43	8	4	55
P.OO.PP. Piemonte-Valle D'Aosta-Liguria	84	6	2	92
P.OO.PP. Sicilia-Calabria	36	7	0	43
P.OO.PP. Toscana-Umbria-Marche	47	24	1	72
P.OO.PP. Veneto-Trentino-Friuli	68	9	1	78
MIC (già MIBAC)	11	8	0	19
Ministero della difesa	504	98	13	615
Corte dei conti	0	1	0	1
Direzioni Regionali Agenzia del demanio	81	14	9	104
Totale complessivo	965	215	47	1.227

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 48-TER

ACCORDI QUADRO 2020

Stazioni appaltanti	FASCE SOA (euro)			Totale contratti definitivi
	(5.000-150.000)	(150.001-516.000)	(516.001-2.000.000)	
P.OO.PP. Campania-Molise-Puglia e Basilicata	25	13	3	41
P. OO. PP. Lazio-Abruzzo-Sardegna	27	16	7	50
P.OO.PP. Lombardia-Emilia-Romagna	22	4	3	29
P.OO.PP. Piemonte-Valle D'Aosta-Liguria	48	4	2	54
P.OO.PP. Sicilia-Calabria	15	3	0	18
P.OO.PP. Toscana-Umbria-Marche	38	16	1	55
P.OO.PP. Veneto-Trentino-Friuli	51	7	1	59
MIBAC	7	4	0	11
Ministero della difesa	358	59	6	423
Direzioni Regionali Agenzia del demanio	57	10	6	73
Totale complessivo	648	136	29	813

Fonte: Agenzia del demanio

Ciò premesso, l'Agenzia ha reso noto che nel 2023 entrano in vigore gli Accordi Quadro 2023-2025 di esecuzione lavori che, anche a seguito ad un Protocollo di vigilanza collaborativa sottoscritto con ANAC, presentano alcune novità. In particolare, con riferimento alla scelta degli operatori economici, è stato adottato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa così da improntare il confronto competitivo alla ricerca di soluzioni qualitative e non più unicamente al ribasso offerto sul prezzario di riferimento con l'ulteriore (auspicato) beneficio di prevenire l'insorgere di contenziosi, rifiuti e rallentamenti.

L'Agenzia ha, inoltre, fatto presente di aver effettuato nel 2022 una valutazione dei fabbisogni manutentivi relativi al periodo 2023/2025, sia del Manutentore Unico, sia relativi agli altri programmi d'investimento (riqualificazione energetica; risanamento ambientale; efficientamento energetico; razionalizzazione). In tale ambito, l'Agenzia, in veste di Centrale di Committenza, ha pubblicato una procedura aperta per la sottoscrizione di un Accordo Quadro di durata triennale anche per l'affidamento dei servizi di Ingegneria e Architettura (*Accordi quadro di progettazione*). Sarà, pertanto, possibile attingere dall'Accordo Quadro gli operatori economici per la gestione della progettazione di fattibilità tecnica ed economica, progettazione definitiva, progettazione esecutiva, coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione e relativa attività legata al *Building Information Modeling* (B.I.M.) per lavori di manutenzione straordinaria ricompresi nelle attività sopra indicate²²⁸.

Relativamente all'impiego delle risorse finanziarie, l'Agenzia ha comunicato che gli stanziamenti di bilancio di competenza sui capitoli 3905 e 7753 sono stati pari a 106.287.654 euro complessivi.

Per il cap. 3905 (manutenzione ordinaria) lo stanziamento è stato di 65.450.034 euro, distinti come segue:

- euro 6.660.000: assegnati con legge di bilancio n. 234/2021 (di cui 560.000 per spese ex art.12, co. 8, d.l. n. 98/2011);
- euro 58.790.034: stanziati in seguito alla reinscrizione in bilancio dei fondi per il pagamento degli interventi di manutenzione ordinaria dei Piani Generali 2013,2014,2015,2016 e 2017.

Per il cap. 7753 (manutenzione straordinaria), le risorse assegnate sono state pari a complessivi 40.837.620 euro.

In merito alle dotazioni di cassa, l'Agenzia ha riferito che le risorse sono state appostate sui predetti capitoli per il pagamento degli interventi dei Piani Generali 2013/2019 secondo le previsioni di spesa. In particolare, le somme accreditate ai PP.OO.PP. in quanto stazioni appaltanti e all'Agenzia del Demanio ex art.12, co. 8, del d.l. n. 98/2011, sono state complessivamente pari a 37.490.418 euro di cui:

- euro 3.000.187 relativi a interventi del Piano Generale 2013;
- euro 7.597.847 relativi a interventi del Piano Generale 2014;
- euro 6.473.013 relativi a interventi del Piano Generale 2015;
- euro 4.668.242 relativi a interventi del Piano Generale 2016;
- euro 8.329.108 relativi a interventi del Piano Generale 2017;
- euro 7.203.158 relativi a interventi del Piano Generale 2018;
- euro 560.000 in favore dell'Agenzia del Demanio.

Infine, per l'esecuzione degli interventi di efficientamento energetico di cui alle Convenzioni con il MIMIT (già MISE) nell'ambito del programma PREPAC (Programma Riqualificazione Energetica Pubblica Amministrazione Centrale) sono stati contabilizzati 6.540.430 euro a valere sulle dotazioni di cassa del capitolo 7753.

²²⁸ Il suddetto Accordo Quadro, la cui durata è di 3 anni, con possibilità di proroga di un ulteriore anno a partire dal 1° aprile 2023 e l'individuazione dei lotti, hanno tenuto conto del numero e del valore dei fabbisogni manutentivi complessivamente attesi nel triennio nonché della dislocazione territoriale degli immobili interessati, della natura degli stessi (ossia se sottoposti a tutela o meno) e dell'importo degli interventi cui sono propedeutici i servizi tecnici sopra richiamati.

4.4.3 Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici pubblici e delle scuole

Con riferimento all'efficienza energetica e alla riqualificazione degli edifici pubblici e delle scuole, l'Agenzia, in coerenza con gli obiettivi definiti nell'ambito dell'Atto d'indirizzo del MEF, che prevede un particolare focus rispetto alla riduzione del rischio sismico e alla riqualificazione energetica degli immobili della PA, ha proseguito, nel corso del 2022, le attività finalizzate ad una preliminare conoscenza dei beni volta ad individuare le *performances* degli edifici attraverso le diagnosi energetiche e le analisi di vulnerabilità sismica e ad una successiva fase realizzativa tesa a risolvere le principali criticità riscontrate in termini di sicurezza nonché a efficientare gli immobili da un punto di vista energetico concorrendo agli obiettivi di decarbonizzazione e riduzione dei consumi al fine di contribuire alla crescita sostenibile del Paese.

Complessivamente, da inizio 2019 al 31/12/2022, sono state avviate procedure di gara aventi ad oggetto le indagini di vulnerabilità sismica, diagnosi energetica, rilievi BIM (*Building Information Modeling*) e PFTE (Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica) che hanno interessato oltre 2.740 fabbricati ricompresi nelle aree più critiche sotto il profilo del rischio sismico. Per tali attività sono stati impegnati circa 213 milioni, a fronte dei quali sono stati contrattualizzati circa 110 milioni e contabilizzati circa 62 milioni.

In merito ai lavori di adeguamento/miglioramento sismico, l'Agenzia, dal 2019 ad oggi, ha avviato circa 115 procedure di appalto che attengono in larga parte alle fasi della progettazione definitiva ed esecutiva, selezionate in ragione del livello di criticità rispetto al rischio sismico e dell'economicità dell'investimento per quanto riguarda il tema energetico. Per le progettazioni sono stati impegnati circa 16 milioni, mentre per la successiva fase di esecuzione sono stati impegnati ulteriori 362 milioni. Complessivamente sono stati sino ad ora contrattualizzati 7 milioni per le progettazioni e circa 22 milioni per la fase esecutiva. Le contabilizzazioni ammontano complessivamente a 11 milioni.

Il Piano degli Investimenti 2023-2025 dell'Agenzia risulta, inoltre, caratterizzato da una significativa attenzione al finanziamento della componente di efficientamento energetico, con particolare riferimento all'installazione di pannelli fotovoltaici e altre fonti di produzione di energia pulita, anche al fine di ottenere la riduzione della spesa legata al consumo di energia con il conseguente abbattimento annuo delle emissioni di CO₂²²⁹.

Tali obiettivi si pongono come strumento complementare al PREPAC, che si prefigge lo scopo di riqualificazione energetica del parco immobiliare dell'amministrazione centrale, per almeno il 3 per cento annuo della superficie coperta utile, fissato dalla direttiva sull'efficienza energetica e recepito a livello nazionale dall'art. 5 del d.lgs. n. 102/2014 e ss.mm.ii.²³⁰

Per quel che riguarda, infine, gli edifici scolastici, nel corso del 2022, è stato dato avvio a un progetto pilota denominato "*Solar School*", che interesserà quattro città capofila - Genova, Napoli, Fermo e Macerata - per poi estendersi su un numero più ampio di Comuni, con il quale l'Agenzia, attraverso la Struttura per la Progettazione, offre agli enti territoriali servizi di ingegneria e architettura in tema di efficientamento energetico e ambientale dell'edilizia scolastica.

Si rammenta, in proposito, che l'art. 1, commi da 162 a 170, della l. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), ha disciplinato la costituzione di un'apposita Struttura per la progettazione di beni

²²⁹ Il nuovo Piano, infatti, prevede, in aggiunta ai nuovi interventi di efficientamento energetico, l'estensione della componente energetica anche agli interventi, già inseriti nei precedenti Piani, che ne erano privi, con l'installazione di impianti di produzione di energia pulita, contribuendo anche alla realizzazione dei più ampi obiettivi posti dal *Green New Deal*.

²³⁰ Nel 2022 è stata sottoscritta dall'Agenzia del demanio e il Ministero della transizione ecologica (oggi MASE) una Convenzione per la realizzazione degli interventi relativi al programma PREPAC 2020 (8 interventi per un importo totale finanziato pari a circa 8 milioni). Nell'ambito della stessa, in virtù della modifica normativa di cui all'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 102/2014 (introdotta dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 17/2022), l'Agenzia ha assunto il ruolo di Stazione Appaltante per un intervento riguardante la Questura di Bergamo, per un importo finanziato pari a circa 4,5 milioni, in considerazione del fatto che sull'immobile risultano coesistere diverse iniziative tra loro innegabilmente complementari e diverse fonti di finanziamento, tali da giustificare una gestione unitaria da parte dello stesso soggetto attuatore.

ed edifici pubblici finalizzata a favorire lo sviluppo e l'efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici²³¹. Nel corso del 2022 la Struttura per la Progettazione è stata resa pienamente operativa mediante il progressivo aggiornamento degli atti inerenti all'organizzazione della Struttura e dei processi di integrazione con l'Agenzia²³². Il modello organizzativo attuale della Struttura prevede una Direzione centrale articolata negli uffici di staff del Direttore della Struttura e in tre unità che seguono gli aspetti tecnici, legali e di programmazione delle attività. Per la gestione della dimensione territoriale e la realizzazione delle attività operative di competenza e con l'obiettivo di una sinergia con le Direzioni Territoriali dell'Agenzia, sono stati creati appositi Poli Operativi Territoriali e Poli Operativi Tematici. Sulla base della pianta organica, definita in linea con i limiti imposti dalla norma istitutiva, nel corso dell'anno passato è stato implementato il processo di acquisizione di personale dal mercato, tramite procedure a evidenza pubblica, che hanno portato la Struttura all'organico attuale di 169 risorse, comprensivo delle 46 interne all'Agenzia. Sul piano operativo, l'Agenzia, in base a quanto previsto dall'art. 16-bis, comma 9, del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, si è avvalsa della Struttura per accelerare la progettazione degli interventi di valorizzazione, manutenzione, rifunzionalizzazione, efficientamento energetico e adeguamento sismico degli immobili delle Amministrazioni centrali. Tali attività hanno interessato principalmente il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Commissario straordinario per la ricostruzione post-sisma 2016 e il Ministero della giustizia per il programma delle cd. cittadelle giudiziarie. La Struttura ha anche contribuito a porre in essere attività di sviluppo della progettualità per alcune grandi città come Milano, Roma e Napoli²³³. Sono state, inoltre, sottoscritte 6 convenzioni attuative per delle cooperazioni orizzontali con tre delle principali Università italiane al Nord, al Centro e al Sud d'Italia (il "Politecnico di Milano", l'Università "La Sapienza di Roma" e l'Università "Federico II di Napoli"), e il CMCC (Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici).

4.4.4 Digitalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato

Sono numerose le iniziative che l'Agenzia ha assunto in merito alla digitalizzazione del patrimonio immobiliare. Il 2022 ha visto la nascita della Direzione per la Trasformazione Digitale, chiamata a condurre la trasformazione dell'Agenzia verso obiettivi finalizzati all'efficace ed efficiente governo del patrimonio immobiliare dello Stato, alla sua valorizzazione e agli interventi ad esso collegati^{234 235}. In tale contesto è stato avviato il progetto dedicato alla creazione di una

²³¹ Demandando ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la denominazione, l'allocatione, le modalità di organizzazione e le funzioni della stessa. In attuazione del citato art. 1, comma in data 15 aprile 2019 è stato adottato il previsto dPCM e nel corso dello stesso anno l'Agenzia ha conseguentemente modificato e integrato il proprio Statuto e il Regolamento di amministrazione e contabilità. Tuttavia, la Struttura non è stata operativa fino a quando è intervenuto il dPCM del 29 luglio 2021, che ha sostituito il precedente dPCM del 15 aprile 2019, e, ferma restando la collocazione della Struttura per la Progettazione presso l'Agenzia del demanio, ha definito in modo analitico i compiti della Struttura per la Progettazione. Nei mesi seguenti all'emanazione di tale dPCM, l'Agenzia si è immediatamente attivata per rendere operativa la Struttura e ha avviato la procedura di selezione.

²³² In particolare, nel mese di giugno 2022 è stato adottato il secondo Atto di indirizzo, recante gli aggiornamenti sul modello organizzativo, la dotazione organica e le modalità operative per il funzionamento della Struttura. L'atto è stato aggiornato a novembre dello stesso anno con integrazioni che hanno interessato il modello organizzativo per adeguarlo alle esigenze operative emerse nel primo anno di attività. Di seguito agli Atti di indirizzo, il Direttore dell'Agenzia ha definito l'articolazione dettagliata delle Unità Organizzative e affidato le diverse posizioni di responsabilità.

²³³ Si tratta complessivamente di 69 interventi che sviluppano investimenti complessivi pari a 938.460.224 euro, per i quali nel 2022 sono state pubblicate 10 procedure di affidamento.

²³⁴ Ed anche verso l'efficientamento dei processi, l'interconnessione tra le amministrazioni dello Stato e l'offerta ai cittadini e agli *stakeholders* di soluzioni e servizi digitali sempre più integrati ed innovativi.

²³⁵ Con particolare riferimento alle iniziative finalizzate alla digitalizzazione del patrimonio immobiliare, l'Agenzia, nell'ambito dei servizi d'ingegneria e architettura affidati per la prevenzione del rischio sismico ed efficientamento energetico, ha chiesto la restituzione del rilievo degli edifici in modalità digitale. Tale iniziativa si pone proprio nella direttrice di digitalizzare l'intero ciclo di vita degli *asset* tramite l'uso della metodologia BIM (*Building Information Modelling*) acquisendo un importante patrimonio di dati tecnici, tecnologici e di *performance* utile in tutte le fasi del

“Piattaforma Integrata del Demanio” con l’obiettivo di una diffusa digitalizzazione strutturale, caratterizzata da una maggiore omogeneità ed integrazione delle applicazioni e maggiore coerenza e fruibilità dei dati. Tra i vari obiettivi risulta di particolare interesse quello di superare il concetto archivistico e statico del “Fascicolo Immobiliare” e di dare vita alla “Carta di Identità Digitale dell’immobile”, che permetterà la condivisione di informazioni dinamiche tra i diversi soggetti interessati²³⁶. Tra le altre iniziative che meritano di essere menzionate si segnalano un progetto di digitalizzazione degli archivi dell’Agenzia, il progetto “Smart Building” che, attraverso l’uso di specifica sensoristica, prevede la realizzazione di un modello digitale di edificio caratterizzato da obiettivi di sostenibilità ambientale, economica e sociale²³⁷ e il progetto Smart Desk²³⁸. Per quanto riguarda i servizi a disposizione dei cittadini e degli *stakeholder* è stato rinnovato il sito internet istituzionale dell’Agenzia, mentre, con riferimento alla tematica della sicurezza, si segnala il primo progetto di Cybersicurezza finanziato dal PNRR in collaborazione con l’Agenzia per la Cyber-security Nazionale – ACN, che ha consentito di migliorare la sicurezza dell’Agenzia del Demanio²³⁹. Infine, in integrazione con le amministrazioni dello Stato coinvolte, è stata avviata la fase di analisi per l’implementazione della nuova piattaforma mirante alla gestione dei beni qualificati in “eredità giacenti” così come stabilito dal decreto ministeriale n. 128 del 22/6/2022²⁴⁰.

processo di gestione dei beni con conseguenti ricadute in termini di miglioramento della qualità e tempestività delle strategie d’intervento, in ragione della condivisione di dati certi e aggiornati tra tutti gli attori coinvolti. L’utilizzo dei modelli BIM e dei processi digitali ha già portato ad uno snellimento delle procedure tecnico-amministrative grazie all’utilizzo di piattaforme di condivisione dati digitali e favorisce un maggior controllo in fase di progettazione e di verifica, aumentando la qualità delle opere, limitando il ricorso a varianti in corso, insorgere di riserve, riducendo, quindi, tempi e costi in fase di esecuzione. La digitalizzazione delle procedure e l’adozione del BIM, oltre a costituire una metodologia innovativa per la gestione degli appalti che permette un controllo puntuale di tutti gli aspetti tecnici, economici e di *performance* (segnatamente energetica e strutturale) è il fondamentale presupposto per favorire la costruzione di un patrimonio digitalizzato teso a migliorarne la gestione. In tale ottica si sta procedendo alla definizione di un vero e proprio fascicolo digitale dei Beni con dati amministrativi e tecnico-fisici dell’immobile, fondamentali per la conoscenza e relativa gestione anche in fase di esercizio, con l’obiettivo di implementare procedure di manutenzione predittiva sugli immobili dello Stato, superando così la logica degli interventi “a guasto” a favore di una pianificazione mirata che possa investire progressivamente il ricorso a interventi “straordinari” a beneficio di “ordinari”. Per la gestione dei lotti di gara - aventi ad oggetto le indagini di vulnerabilità sismica, diagnosi energetica, rilievi BIM e PFTE (Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica) - nonché progettazioni definitive ed esecutive realizzate in BIM, si è fatto ricorso ad una piattaforma di condivisione dati denominata “UpDATE” di proprietà dell’Agenzia e sviluppata con SOGEL. Sempre con il suddetto partner tecnologico sono state avviate nell’anno le interlocuzioni per realizzare una piattaforma che possa favorire una opportuna valorizzazione in chiave gestionale dell’importante patrimonio di dati e informazioni che sta progressivamente pervenendo dagli operatori economici e che dovrà al più presto essere fruibile anche alle Amministrazioni utilizzatrici degli immobili e rispettivi *building manager* per le finalità suddette.

²³⁶ Nell’ambito dei processi diretti, sono stati intrapresi rilevanti sviluppi finalizzati in larga parte alla raccolta sistematizzata e strutturata, e totalmente dematerializzata, di dati e modelli tridimensionali, in modalità BIM (*Building Information Modelling*), relativi agli immobili gestiti. Superando, pertanto, il concetto archivistico e statico del “Fascicolo Immobiliare”, è stato iniziato il percorso di implementazione della piattaforma che, anche mediante la geolocalizzazione, è mirata alla raccolta da diverse fonti dei dati finalizzati alla completa conoscenza dei beni gestiti, con l’obiettivo di dar vita alla “Carta di Identità Digitale dell’immobile”, per la condivisione di informazioni dinamiche tra i diversi soggetti interessati.

²³⁷ In fase pilota in relazione a 4 edifici, sedi istituzionali dell’Agenzia.

²³⁸ In coerenza con le iniziative intraprese dal Sistema Informativo della Fiscalità, il progetto ha l’obiettivo di sviluppare e promuovere un modo più collaborativo, sicuro ed efficiente di impostare il lavoro attraverso il potenziamento dell’adozione delle nuove tecnologie *in cloud*, offerte dalla piattaforma Microsoft Office 365 che consentono di disporre di uno spazio in cui salvare i propri documenti e accedervi sempre, da qualsiasi dispositivo e da qualsiasi luogo, in totale sicurezza.

²³⁹ In sintonia con le attività e le iniziative intraprese dal Mef e dal partner tecnologico Sogei S.p.A., con l’obiettivo di affinare la capacità di risposta agli attacchi e/o incidenti e aumentare la protezione e la resilienza delle infrastrutture dati.

²⁴⁰ Pubblicato nella GU del 29 agosto 2022.

4.5. Introiti da locazioni e concessioni

Circa l'attività di stipula e gestione dei contratti di locazione attiva, del rinnovo di quelli scaduti, della regolarizzazione delle posizioni *sine titolo* nonché, per i beni demaniali, del controllo della riscossione dei canoni, al termine dell'esercizio 2022 il valore delle somme complessivamente rimosse è salito a circa 189 milioni, con un ulteriore incremento di circa 7 milioni rispetto ai 181,8 milioni del 2021, che aveva visto un notevole (e forse inaspettato) incremento di quasi 48,4 milioni complessivi rispetto al 2020, quando gli introiti (plausibilmente per effetto della pandemia da Covid-19) erano stati quantificati in soli 146 milioni. Quasi come nel 2021, circa 50,3 milioni sono relativi alle entrate di diretta gestione (ovvero entrate derivanti da contratti e concessioni direttamente stipulati dalla stessa Agenzia) e quasi 139 milioni sono invece relativi ad entrate riconducibili ai codici tributo non direttamente gestiti. I maggiori introiti rispetto all'anno precedente, per un differenziale di categoria pari a circa 7,4 milioni sono da attribuire esclusivamente alle entrate non di diretta gestione. Beninteso, i dati in questione, esposti nelle tavole che seguono, si riferiscono alle entrate rimosse nel corso dell'anno di riferimento per i singoli codici tributo e non sono, conseguentemente, esposti in termini di competenza, né riferiti ai corrispondenti capitoli del bilancio dello Stato, né al relativo rendiconto; ciò sia al fine di allineare le diverse fonti su parametri quanto più possibile omogenei tra loro, sia per valutare l'efficacia sostanziale dei sistemi di riscossione. I risultati della gestione sono stati perciò considerati in termini di *performance* complessiva e non strettamente contabili. Nella tavola successiva sono illustrate le entrate di diretta gestione realizzate nel quadriennio 2019-2021, anche per consentire un raffronto con la situazione esistente nell'ultimo anno prima della pandemia.

TAVOLA 49

INTROITI DI DIRETTA GESTIONE

		(in euro)			
Tributo		Performance al 31 dicembre 2019	Performance al 31 dicembre 2020	Performance al 31 dicembre 2021	Performance al 31 dicembre 2022
809T	Indennità e interessi di mora	627.978	405.076	619.598	509.845
811T	Redditi di beni immobili patrimoniali	29.152.197	22.755.151	26.464.174	22.419.261
834T	Concessioni. beni demanio artistico storico	12.851.215	9.607.297	9.454.249	9.883.109
837T	Entrate eventuali diverse	6.240.952	4.391.788	5.135.257	6.351.796
847T	Altri proventi demaniali	8.200.346	7.295.571	8.750.670	10.980.681
854T	Occup. aree urbanizz., c. 435, legge n. 311/04	71.618	30.925	4.868	56.168
856T	Occup. aree sconfinamenti art. 5-bis d.l. n. 143/03	21.718	78.511	41.638	63.691
TOTALE		57.166.025	44.564.319	50.470.458	50.264.551

Fonte: Agenzia del demanio

Rispetto all'esercizio precedente, le entrate di diretta gestione restano stabili, seppur con una lieve flessione di circa 0,2 milioni; differenziale che comunque conferma l'andamento positivo del 2021 rispetto al 2020, al di sotto del livello delle riscossioni del 2019, che era stato pari a quasi 57,2 milioni, ma pur sempre al di sopra delle annate precedenti al 2019 (salvo il 2015) nelle quali, per tali tipologie di entrate, si è registrata una lenta ma costante decrescita (le entrate sono state infatti pari a 46,7 milioni nel 2018, 48 milioni nel 2017, 48,6 milioni nel 2016 e 52,7 milioni nel 2015). Nel 2021, comunque, si rileva, un incremento per i codici tributo 834T, 837T e 847T, mentre il codice tributo 811T - *Redditi di beni immobili patrimoniali* subisce una diminuzione di circa 4 milioni, evidenziando un andamento altalenante nel confronto con gli esercizi precedenti. Le variazioni, in più o in meno, rilevate per gli altri codici tributo non sembrano significative.

Per quanto riguarda le entrate di non diretta gestione, si registra un valore complessivo di quasi 139 milioni, ma in maggior parte le voci decrescono; alcune solo leggermente (è il caso dei codici tributo 137T, 815T, 817T, 835T, 840T e 842T), ma altre in modo significativo (codici tributo 814T, 816T e 836T; quest'ultimo "*Concessione di beni del demanio pubblico*

aeronautico” evidenzia una diminuzione di circa 2,5 milioni). Come avvenuto nel 2021, tuttavia i minori introiti vengono compensati dall’incremento registrato dal codice tributo MA11, relativo ai canoni versati per i beni del demanio marittimo²⁴¹ che ammonterebbero a oltre 124 milioni (circa 10 milioni in più rispetto al 2021) e dal codice MA12 (*Indennizzi per beni del demanio marittimo*). Nella tavola che segue si rappresenta il dettaglio delle entrate complessivamente riscosse registrate per tipologia di concessione.

TAVOLA 49-BIS

INTROITI DI NON DIRETTA GESTIONE

(in euro)

	Tributo	Performance al 31 dicembre 2019	Performance al 31 dicembre 2020	Performance al 31 dicembre 2021	Performance al 31 dicembre 2022
137T	Indennità di occupazione abusiva e realizzazione opere <i>sine titolo</i>	142.355**	108.388**	41.148**	17.274**
814T	proventi miniere pertinenti allo Stato	483.633*	629.217*	741.795*	427.619*
815T	proventi sorgenti termali e minerali	826*	-	1.652**	826**
816T	canone annuo ricerca e coltivazione. risorse geotermiche	299.198*	125.856*	321.323*	153.408*
817T	diritti permessi prospezione e ricerca mineraria	476.646*	258.035*	216.500*	194.629*
825T	proventi delle utilizzazioni di acque pubbliche	4.000.635*	3.071.995*	2.767.670*	2.967.549*
832T	concessioni spiagge lacuali	7.354*	7.075*	6.558*	7.203*
835T	opere pubbliche: bonifica e pertinenze relative	8.760*	7.532*	6.822*	6.048*
836T	concessioni dei beni di demanio pubblico aeronautico	2.907.627*	4.783.346*	7.981.414*	5.412.568*
840T	concessioni dei beni di demanio pubblico militare	1.180.445*	1.158.936*	1.083.053*	1.061.028*
842T	concessioni dei beni di demanio pubblico marittimo	113.809**	81.549,17**	43.077**	31.471**
MA11	canoni per beni di demanio marittimo d.l. 400/1993	77.869.288***	77.613.885***	114.432.782**	124.757.147**
MA12	indennizzi per beni di demanio marittimo	1.133.269***	1.077.578***	3.749.843**	3.780.231**
Totale		88.623.845	88.923.392	131.393.644	138.817.001

* Fonte: Agenzia del demanio; ** Fonte: MEF/Agenzia delle entrate; *** Fonte MIMS

²⁴¹ Tale dato, fornito dal MEF per il 2022, non è direttamente confrontabile con i dati comunicati dal MIT per il codice MA11 per il 2022, di cui si riferisce nel paragrafo dedicato ai beni del demanio marittimo, per via dell’operazione di bonifica dei dati afferenti a concessioni scadute, codici errati, duplicazioni o falsi positivi, di cui il predetto Ministero ha dato conto.

Allegati al paragrafo 3.4.1.
Le attività di riscontro sulla regolarità della spesa

Allegato A1

TAVOLA A1.1

PAGATO COMPLESSIVO PER ESERCIZIO FINANZIARIO

(in euro)

Esercizio finanziario	Totale pagamenti per esercizio
2019	830.277.419.735,63
2020	980.584.977.209,14
2021	1.048.206.021.439,06
2022	1.081.416.018.206,84

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Banca d'Italia

TAVOLA A1.2

PAGATO PER TIPOLOGIA TITOLO, IN CONTO COMPETENZA E IN CONTO RESIDUI, PER ESERCIZIO FINANZIARIO

(in euro)

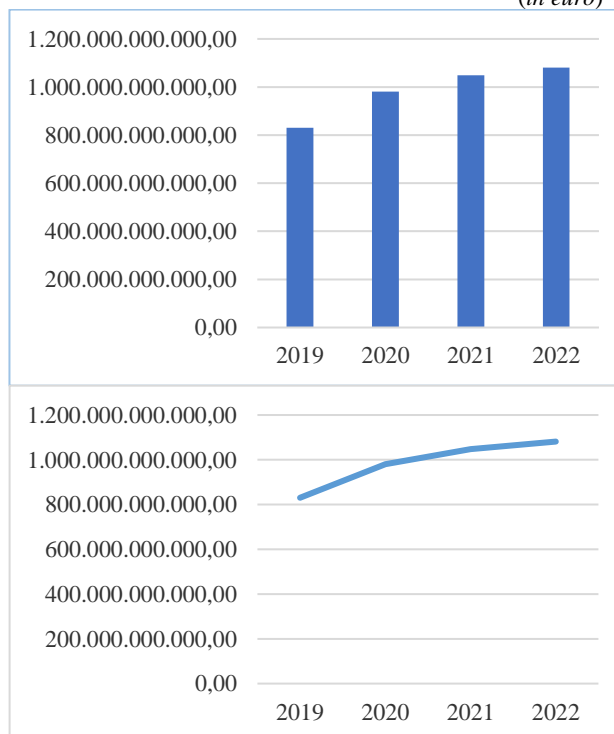
Esercizio	Pagato competenza dell'OA (BKI)	Pagato conto residui dell'OA (BKI)	Pagato competenza dell'OP (BKI)	Pagato conto residui dell'OP (BKI)	Pagato delle NI (Cdc)	Pagato competenza per RSF (BKI)	Pagato residui per RSF (BKI)
2019	20.152.247.222,24	3.540.627.050,94	417.117.649.556,79	41.182.767.034,93	263.572.761.111,85	84.711.214.328,77	153.430,11
2020	19.699.380.172,15	1.381.438.913,32	568.036.906.671,40	30.200.464.427,91	276.092.943.931,98	85.173.843.092,38	0,00
2021	25.253.287.798,51	1.982.952.003,50	623.103.262.642,52	44.460.373.890,05	265.923.234.550,40	87.482.910.554,08	0,00
2022	22.921.308.511,77	1.868.920.845,69	613.848.952.278,55	47.984.296.774,53	301.498.885.840,63	93.293.653.955,67	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Banca d'Italia

GRAFICO A1.1

PAGATO COMPLESSIVO PER ESERCIZIO FINANZIARIO

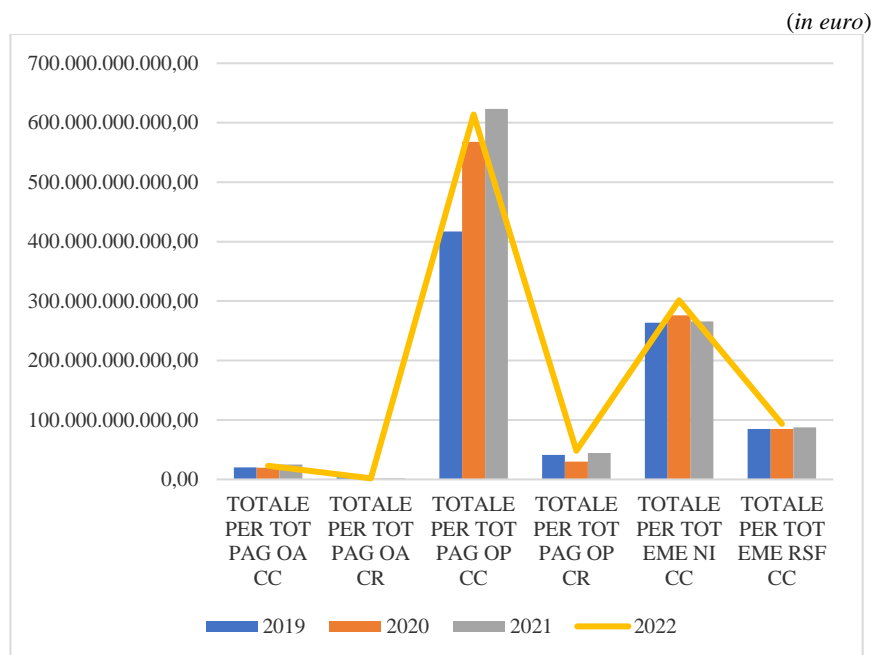
(in euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Banca d'Italia

GRAFICO A1.2

PAGATO PER TIPOLOGIA TITOLO - CURVA 2022 A CONFRONTO CON ESERCIZI PRECEDENTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Banca d'Italia

Allegato 2

TAVOLA A2.1

MINISTERO DEL TURISMO -ELENCO TITOLI CU E IRAP ERRONEAMENTE IMPUTATI

(in euro)

CAPITOLO BILANCIO	MESE	NUMERO TITOLO	IMPORTO
1001	Marzo	354987	1.532,93
		355543	430,68
		356327	202,22
		356567	704,56
	Aprile	357415	1.531,63
		357763	768,49
		358213	728,76
		359032	311,85
	Maggio	359271	1.086,82
		360117	1.566,40
		360703	468,43
		361514	209,55
	Giugno	361763	730,11
		362623	1.557,40
		362974	1.105,52
		363431	896,95
	Luglio	364285	366,53
		364513	1.277,09
		365381	1.591,41
		366011	200
	Agosto	366366	510,18
		367201	216,43
		367435	754,06
		368301	1.582,41
	Settembre	368952	519,18
		369780	216,43
		370014	754,06
		370894	1.565,41
	Ottobre	371516	536,18
		372327	216,43
		372575	754,06
		373459	4.858,82
	Novembre	373973	448,27
		374872	16,43
		375121	754,06
		376012	1.585,09
1004	Agosto	376753	91,27
		377597	216,15
		377839	753,16
		377839	753,16
	Settembre	368302	1.497,66
		368953	580,3
		369781	216,43
		370015	754,06
	Ottobre	370400	23,65
		370511	26,02
		370895	1.483,66
		371517	594,3
	Novembre	372328	216,43
		372576	754,06
		372957	23,65
		373073	26,02
	Dicembre	373460	1.577,99
		374033	499,97
		374873	16,43
		375122	754,06
	Gennaio	375509	23,65
		375625	26,02
		376013	1.583,90
		376754	515,22
	Febbraio	377598	216,16
		377598	216,16

CAPITOLO BILANCIO	MESE	NUMERO TITOLO	IMPORTO
		377840	753,17
	Marzo	355962	187,86
	Aprile	358650	289,77
	Maggio	361139	194,67
	Giugno	363882	340,38
1025	Luglio	366792	201,06
	Agosto	369369	201,06
	Settembre	371937	201,06
	Ottobre	374467	201,06
	Novembre	377193	200,81
	Agosto	369370	201,06
1017	Settembre	371938	201,06
	Ottobre	374468	201,06
	Novembre	377194	200,81

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e Banca d'Italia

TAVOLA A2.2

MINISTERO LAVORO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
TITOLI DEL DEBITO VITALIZIO CON INCONGRUENZA ANAGRAFICA
(in euro)

Capitolo	Titolo	Importo pagato	Mese	Tipo Capitolo	Descrizione errore
2931	650268	39.135,95	Luglio	Capitolo di bilancio non NOIPA	Tipo titolo e tipo gestione del capitolo di spesa incongruenti
2931	650308	18.778,45	Agosto	Capitolo di bilancio non NOIPA	Tipo titolo e tipo gestione del capitolo di spesa incongruenti

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mef e Banca d'Italia

TAVOLA A2.3

PG 49-NUMERO COMPLESSIVO ERRORI PER MINISTERO E CAPITOLO
(in euro)

Esercizio	Ministero	Spr/app	Capitolo	Numero errori
2022	MEF	02/0	4201	11
2022	Giustizia	05/0	1601	12
2022	Giustizia	05/0	2001	11
2022	Interno	08/0	1801	12
2022	Interno	08/0	2501	12
2022	Difesa	12/0	4191	12
2022	Difesa	12/0	4461	11
TOTALE				81

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mef e Banca d'Italia

TAVOLA A2.4

PG 49-ELENCO IMPORTI NEGATIVI CON TITOLI E CAPITOLI CORRELATI PER MINISTERO

(in euro)

MINISTERO	SPR/APP	CAPITOLO BILANCIO	CODICE SPESA	RATA	IMPORTO
	02/0	4201	4747	202201	-38,15
	02/0	4201	4747	202202	-38,15
	02/0	4201	4747	202203	-38,15
	02/0	4201	4747	202204	-38,15
	02/0	4201	4747	202205	-38,15
	02/0	4201	4747	202206	-38,15
	02/0	4201	4747	202207	-38,15

MINISTERO	SPR/APP	CAPITOLO BILANCIO	CODICE SPESA	RATA	IMPORTO
	02/0	4201	4747	202208	-38,15
	02/0	4201	4747	202209	-29,69
	02/0	4201	4747	202210	-29,69
	02/0	4201	4747	202212	-20,39
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	05/0	1601	7839	202201	-65,99
	05/0	1601	7839	202202	-153,68
	05/0	1601	7839	202203	-46,35
	05/0	1601	7839	202204	-46,35
	05/0	1601	7839	202205	-40,84
	05/0	1601	7839	202206	-34,68
	05/0	1601	7839	202207	-26,17
	05/0	1601	7839	202208	-20,9
	05/0	1601	7839	202209	-10,24
	05/0	1601	7839	202210	-28,71
	05/0	1601	7839	202211	-45,93
	05/0	1601	7839	202212	-29,74
	05/0	2001	7836	202201	-6,22
	05/0	2001	7836	202202	-6,22
	05/0	2001	7836	202203	-6,22
	05/0	2001	7836	202204	-6,22
	05/0	2001	7836	202205	-6,22
	05/0	2001	7836	202206	-6,22
	05/0	2001	7836	202207	-6,22
	05/0	2001	7836	202208	-6,22
	05/0	2001	7836	202209	-6,22
	05/0	2001	7836	202210	-6,22
	05/0	2001	7836	202211	-6,22
MINISTERO DELL'INTERNO	08/0	1801	7263	202201	-188,17
	08/0	1801	7263	202202	-188,17
	08/0	1801	7263	202203	-198,83
	08/0	1801	7263	202204	-187,8
	08/0	1801	7263	202205	-27,8
	08/0	1801	7263	202206	-25,38
	08/0	1801	7263	202207	-25,38
	08/0	1801	7263	202208	-15,25
	08/0	1801	7263	202209	-15,25
	08/0	1801	7263	202210	-68,57
	08/0	1801	7263	202211	-15,25
	08/0	1801	7263	202212	-111,25
	08/0	2501	4670	202201	-217,48
	08/0	2501	4670	202202	-223,29
	08/0	2501	4670	202203	-527,93
	08/0	2501	4670	202204	-428,83
	08/0	2501	4670	202205	-131,66
	08/0	2501	4670	202206	-445,75
	08/0	2501	4670	202207	-105,84
	08/0	2501	4670	202208	-49,14
	08/0	2501	4670	202209	-261,48
	08/0	2501	4670	202210	-185,02
	08/0	2501	4670	202211	-18,5
	08/0	2501	4670	202212	-183,33
MINISTERO DELLA DIFESA	12/0	4191	4750	202201	-23,18
	12/0	4191	4750	202202	-23,18
	12/0	4191	4750	202203	-23,18
	12/0	4191	4750	202204	-23,18
	12/0	4191	4750	202205	-23,18
	12/0	4191	4750	202206	-23,18
	12/0	4191	4750	202207	-23,18
	12/0	4191	4750	202208	-23,18
	12/0	4191	4750	202209	-23,18
	12/0	4191	4750	202210	-11,55
	12/0	4191	4750	202211	-5,49
	12/0	4191	4750	202212	-5,49
	12/0	4461	4749	202201	-365,34
	12/0	4461	4749	202202	-5,33
	12/0	4461	4749	202203	-5,33
	12/0	4461	4749	202204	-5,33

MINISTERO	SPR/APP	CAPITOLO BILANCIO	CODICE SPESA	RATA	IMPORTO
	12/0	4461	4749	202205	-5,33
	12/0	4461	4749	202206	-5,33
	12/0	4461	4749	202207	-5,33
	12/0	4461	4749	202209	-5,33
	12/0	4461	4749	202210	-5,33
	12/0	4461	4749	202211	-5,33
	12/0	4461	4749	202212	-5,33

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e Banca d'Italia

TAVOLA A2.5

CAPITOLI CON INCONGRUENZA NELLE RIEMISSIONI TITOLI NBF-NUMERO DI ERRORI RILEVATO

Esercizio	Spr/app	Capitolo	Numero errori
2022	02/0	4201	1
2022	04/0	1003	1
2022	05/0	1402	2
2022	05/0	1601	1
2022	05/0	2000	1
2022	07/0	1227	138
2022	07/0	1228	106
2022	07/0	1229	39
2022	07/0	1230	148
2022	07/0	1231	34
2022	07/0	1232	9
2022	07/0	2149	81
2022	07/0	2154	32
2022	07/0	2155	34
2022	07/0	2156	20
2022	07/0	2349	16
2022	07/0	2354	42
2022	07/0	2449	16
2022	07/0	2454	35
2022	07/0	2455	19
2022	07/0	2456	9
2022	07/0	2549	2
2022	08/0	1801	1
2022	08/0	1802	11
2022	08/0	2501	2
2022	08/0	2509	1
2022	08/0	2900	1
2022	10/0	1148	1
2022	10/0	1177	2
2022	12/0	4191	5
2022	12/0	4195	2
2022	12/0	4311	4
2022	12/0	4315	1
2022	12/0	4461	2
2022	12/0	4465	1
2022	14/0	5601	1
Totale incongruenze			821

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mef e Banca d'Italia

TAVOLA 6

MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI-CAPITOLO 7340 - TITOLI INTERESSATI DALLA REVISIONE
DELLA TITOLARITÀ IMPEGNI IN CONTO RESIDUI

(in euro)

Spr/App	Ragioneria	Mese	Numero titolo	Importo
10/0	850	1Luglio	6	82.264,42
			7	8.226,44
			8	375
			9	130.530,00
			10	28.716,60
			12	5.365,14
			14	2.511,46
10/0	850	Agosto	16	19.091,40
			11	53.651,35
			13	25.114,58
			15	190.914,07
			17	95.564,23
			18	9.556,42
			19	40.292,12
			20	4.029,22
			21	2.642,53
			22	264,25
			23	375
			24	110.941,55
			25	11.094,16
			29	25.316,73
			30	4.737,41
10/0	850	Settembre	31	157.530,60
			32	15.753,06
10/0	850	Ottobre	33	375
			39	7.190,32
10/0	850	Dicembre	44	1.162,20
			45	100.222,57
			46	10.022,26
			59	35.931,41
			60	3.593,14
			61	6.501,02
			62	650,1
			80	202.907,22
			81	20.290,72
			82	21.268,76
			83	2.126,88
			86	148.356,69
			87	14.835,67
			89	4.733,31
			90	25.294,79
10/0	850	Dicembre	103	24.144,16
			104	2.414,42
			105	15.662,19
			106	1.566,22

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Banca d'Italia

L'ECORENDICONTO

- 1. Considerazioni di sintesi**
- 2. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni**
- 3. Le risorse finanziarie destinate alla spesa primaria ambientale per settori di intervento**
- 4. La gestione della spesa primaria ambientale e il confronto con il bilancio dello Stato**

1. Considerazioni di sintesi

Una specifica sezione della Relazione illustrativa del Conto del bilancio contiene le risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura e contenuti ambientali, al fine di evidenziare, in un'ottica di sostenibilità, le risorse impiegate per le finalità di protezione dell'ambiente e riguardanti attività di tutela, conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale¹.

A tal fine, ogni anno dal 2011, le Amministrazioni trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni sulle risultanze delle spese ambientali secondo schemi contabili e modalità di rappresentazione stabilite con Determina del Ragioniere Generale dello Stato², coerenti con il Sistema europeo per la raccolta dell'informazione economica sull'ambiente³. Le informazioni fornite sulle spese ambientali sono elaborate e rappresentate in forma aggregata e permettono di conoscere la destinazione finale della spesa effettuata dallo Stato in materia di protezione e tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale.

Nel 2022, le risorse finanziarie destinate alla protezione dell'ambiente e all'uso e gestione delle risorse naturali ammontano in termini di massa spendibile a 33,8 miliardi (circa 21 miliardi in più rispetto al 2020), che corrispondono al 3,7 per cento della spesa primaria dello Stato. Nell'esercizio, che si caratterizza per l'aumento più consistente registrato dalla prima rilevazione relativa all'esercizio 2010, l'incremento è da ricondurre agli stanziamenti di competenza risultati pari a 28,6 miliardi contro gli 8,9 miliardi del 2021. Una crescita determinata principalmente dall'inclusione tra le spese ambientali dei provvedimenti per contrastare l'aumento dei costi di energia elettrica e gas naturale, ma anche dall'incremento dei residui iniziali di circa un miliardo.

Tali variazioni si concentrano prevalentemente nei due settori ambientali "residuali" che vengono a rappresentare, in tal modo, il 60 per cento della spesa: la 9, "altre attività di protezione dell'ambiente" (18,2 miliardi) e la 16, "altre attività di uso e gestione delle risorse naturali" (2,4 miliardi).

¹ Cfr. articolo 36, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica".

² Le amministrazioni forniscono al Ministero dell'economia e delle finanze specifiche informazioni sulla base degli schemi contabili e con le modalità di rappresentazione definite con determina del Ragioniere generale dello Stato n. 39816 del 18 marzo 2011 e recepite integralmente nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 10 del 29 marzo 2011, relativa alle linee guida per la compilazione del rendiconto dell'esercizio finanziario del 2010. Da segnalare inoltre che, anche se non previsto espressamente dalla legge n. 196 del 2009, le nuove prescrizioni normative in materia di spesa ambientale sono state recepite già dal 2011.

³ Eurostat, *Environmental expenditure statistics - General government and specialized producer data collection handbook*, Luxembourg 2007.

Nell'esercizio i pagamenti totali sono stati pari a 25 miliardi (il 3,6 per cento dei pagamenti totali del bilancio dello Stato) e il coefficiente di realizzazione della spesa è cresciuto al 74,4 per cento, rispetto al 55 per cento del 2021.

Va tuttavia osservato che il miglioramento registrato nell'anno è strettamente legato alle dimensioni assolute e alle caratteristiche delle misure incluse tra le ambientali nel corso della gestione. Il rilievo finanziario e l'utilizzo del credito di imposta come strumento di intervento hanno inciso positivamente sulla velocità di realizzazione della massa spendibile. Al netto di tali misure la spesa si conferma sui livelli del 2021 e l'aumento dei residui finali pone in luce la necessità di migliorare la capacità di spesa di alcuni settori strategici sotto il profilo della transizione climatica e ambientale, che continuano a presentare alcune delle criticità gestionali già osservate nella Relazione all'Ecorendiconto dell'anno precedente.

2. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni

Secondo la metodologia illustrata nelle linee guida della Ragioneria generale dello Stato per l'individuazione delle spese ambientali, i dati sono rilevati a livello dei singoli piani gestionali in cui si articolano i capitoli del bilancio dello Stato e le risorse si riferiscono alla spesa primaria, ovvero al netto degli interessi passivi, dei redditi da capitale e dal rimborso delle passività finanziarie.

L'aggregato considera le risorse per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali effettuate a beneficio della collettività ed è depurato dalle spese che le amministrazioni sostengono per la produzione di servizi ambientali ad uso interno, quando rivestono il ruolo di produttori, o per l'acquisto degli stessi, in quanto utilizzatori di beni e servizi ambientali⁴.

Le spese ambientali oggetto di classificazione, inoltre, non includono una serie di piani gestionali rispetto ai quali, allo stato attuale delle informazioni disponibili, la Ragioneria Generale dello Stato non ritiene possibile individuare la destinazione finale della spesa o la quota destinata a finalità ambientali⁵. Ne deriva che l'ammontare delle spese ambientali può risultare sottostimato in relazione anche all'esistenza di trasferimenti nei quali potrebbero essere incluse spese a finalità ambientali.

Le Relazioni illustrative allegate all'Ecorendiconto espongono, rispettivamente, il quadro delle previsioni a legislazione vigente e le principali risultanze delle spese ambientali in forma aggregata. Si propone di seguito un'analisi dei dati relativi all'esercizio finanziario 2022, allo scopo di comprendere la dimensione e il peso rispetto alla spesa primaria totale, le variazioni dei suoi maggiori aggregati e i principali profili di gestione finanziaria.

⁴ La RGS specifica, inoltre che: "(...) sono state escluse dal calcolo, ad esempio, le spese sostenute dalle amministrazioni per lo smaltimento dei propri rifiuti, sia nel caso in cui tale servizio sia stato svolto con strutture proprie, sia nel caso in cui tale servizio sia stato acquistato da soggetti terzi", in RGS, L'Ecorendiconto dello Stato, 2022, pag. 3.

⁵ Si tratta di capitoli o piani gestionali relativi a trasferimenti ad altri soggetti al di fuori delle amministrazioni centrali dello Stato o di contributi agli investimenti per le imprese che sono stati esclusi dal computo delle spese ambientali.

RIQUADRO 1 - CLASSIFICAZIONI AMBIENTALI

Le metodologie e i criteri contabili utilizzati per l'identificazione e la classificazione delle spese ambientali, stabiliti con la citata determina del Ragioniere generale dello Stato del 2011, fanno riferimento al Sistema europeo dedicato alla contabilità satellite delle spese ambientali, SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*)⁶. Si tratta di un sistema definito in sede Eurostat e basato su definizioni e classificazioni coerenti con le classificazioni economiche e funzionali adottate nell'ambito dei regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale⁷. Più nello specifico, i conti satellite del SERIEE rappresentano le spese sostenute dall'economia per la protezione dell'ambiente e per l'uso e la gestione sostenibile delle risorse naturali attraverso un insieme articolato di aggregati economici. Il quadro dei conti così composto permette di definire quante risorse vengono impiegate per la salvaguardia dell'ambiente rilevato nelle sue componenti fondamentali.

La classificazione europea individua due aree di spese ambientali tra loro complementari:

- le spese per la “protezione dell'ambiente” mirate a finanziare le attività e le azioni prevalentemente dirette alla prevenzione, riduzione ed eliminazione dell'inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, ecc.), nonché ad altre forme di degrado ambientale (erosione del suolo, perdita di biodiversità, ecc.). Rappresentate attraverso la classificazione di tipo funzionale, generale e multiscopo, CEPA (*Classification of environmental protection activities and expenditure*), le spese statali per tali attività si collocano alla base della compilazione dei conti della spesa in materia di protezione dell'ambiente. La CEPA è altresì recepita nell'ambito della più ampia classificazione funzionale della pubblica amministrazione COFOG (*Classification of functions of Government*) adottata nell'ambito del regolamento comunitario sul Sistema europeo dei conti Sec2010;
- le spese per “l'uso e la gestione delle risorse naturali” finalizzate a sostenere le attività e le azioni rivolte all'uso e alla gestione delle risorse naturali (acque interne, risorse energetiche, risorse forestali, fauna e flora selvatiche, ecc.), nonché alla loro tutela. Tali spese sono rappresentate attraverso la classificazione CRUMA (*Classification of Resource Use and Management Activities and Expenditures* – Classificazione delle attività e delle spese per l'uso e gestione delle risorse naturali).

Di seguito si espone uno schema riepilogativo delle classificazioni utilizzate:

Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement (SERIEE)

Protezione dell'ambiente

Tutela dei fenomeni di inquinamento e degrado

CEPA 2000 *Classification of environmental protection activities and expenditure*

Uso e gestione delle risorse naturali

Tutela da fenomeni di esaurimento delle risorse

CRUMA *Classification of Resource Use and Management Activities and Expenditures*

3. Le risorse finanziarie destinate alla spesa primaria ambientale per settori di intervento

Nelle previsioni a legislazione vigente dell'Ecobilancio per il triennio 2022-2024⁸, gli stanziamenti iniziali di competenza per l'anno 2022 ammontavano a 9,5 miliardi ed erano stimati

⁶ United Nations, *Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement, Central Framework*, 1994 e successive edizioni. Il sistema comprende tutti quei moduli della contabilità ambientale sui quali è stata raggiunta una convergenza sulle principali questioni metodologiche relative al settore.

⁷ Eurostat, *Environmental expenditure statistics - General government and specialized producer data collection handbook*, Luxembourg 2007.

⁸ L'Ecobilancio 2022, che viene allegato alla Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2022-2024, riporta un quadro delle previsioni di spesa per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali, effettuato a legislazione vigente per gli esercizi finanziari 2022-2024. L'art. 51-bis del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41 “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune” ha previsto che, a decorrere dall'anno 2023, per il disegno di legge di bilancio per il triennio 2024-2026, il MEF trasmetta alle Camere, entro 30 giorni dalla presentazione della legge di bilancio, appositi allegati conoscitivi nei quali per il triennio di riferimento venga data evidenza delle spese aventi

in flessione nel 2023 e nel 2024 (rispettivamente, dell'1 per cento e dello 0,9 per cento). In sede di Ecorendiconto viene rappresentato lo stanziamento iniziale come da legge di bilancio e lo stanziamento definitivo come modificato a seguito delle variazioni intervenute in corso d'anno.

Sono proprio le variazioni intervenute nel 2022 a produrre un consistente incremento: con la legge di bilancio 2022 quanto previsto in fase di disegno di legge era stato rimodulato al ribasso (-13 per cento), ma a consuntivo sono stati inclusi nell'aggregato ulteriori 20,3 miliardi portando gli stanziamenti definitivi a 28,6 miliardi.

Gli incrementi maggiori si sono concentrati nei settori ambientali "residuali" e, in particolare, nel n. 9, "altre attività di protezione dell'ambiente" (17,1 miliardi), e nel n. 16, "altre attività di uso e gestione delle risorse naturali" (2,2 miliardi).

TAVOLA 1

CONFRONTO ECOBILANCIO-ECORENDICONTO 2022

<i>(in milioni)</i>				
Settore ambientale	Staini Prev Ecobilancio 2022	Staini Ecorendiconto 2022	Stadef Ecorendiconto 2022	Variazione Staini Stadef 2022
1. Protezione dell'aria e del clima	1.735	901	1.230	329
2. Gestione delle acque reflue	322	313	331	19
3. Gestione dei rifiuti	180	147	175	28
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	1.117	1.126	1.353	226
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	58	3	3	0
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	917	1.010	1.077	68
7. Protezione dalle radiazioni	5	6	8	1
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	1.661	1.667	1.666	-1
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	735	741	17.914	17.174
10. Uso e gestione delle acque interne	146	470	483	13
11. Uso e gestione delle foreste	71	83	93	10
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	107	110	126	16
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	1.528	810	993	183
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	2	3	3	0
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	804	809	814	4
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	88	86	2.337	2.251
TOTALE COMPLESSIVO	9.475	8.284	28.607	20.322

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS – Ecobilancio 2022-2024 - Ecorendiconto dello Stato 2022

natura ambientale riguardanti attività di protezione, conservazione, ripristino, gestione e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale.

Si tratta di incrementi che, guardando alla classificazione economica, si traducono in maggiori “trasferimenti correnti a imprese” e in “contributi a imprese”, tipologie nelle quali ricadono gli stanziamenti relativi alle misure atte a fronteggiare la crisi energetica che ha caratterizzato soprattutto il secondo semestre 2022 e che assumono la forma di crediti di imposta⁹ (cfr. Tavola 1 dell'Ecorendiconto 2022, pag. 11 e Tavola 3).

Le variazioni disposte durante l'esercizio, quindi, hanno fatto sì che le risorse finanziarie destinate alla protezione dell'ambiente e all'uso e gestione delle risorse naturali raggiungessero i 33,8 miliardi, pari al 3,7 per cento della spesa primaria del bilancio dello Stato¹⁰. Pur proseguendo nel sentiero di crescita di spesa primaria ambientale, l'esercizio 2022 si caratterizza per l'aumento più consistente mai registrato a partire dalla prima rilevazione relativa all'esercizio 2010¹¹. Nel confronto con il solo esercizio 2021, l'aumento di spesa primaria ambientale è di circa 21 miliardi.

L'inclusione di tali misure, di natura straordinaria, tra quelle a valenza ambientale ha comportato una diversa composizione della massa spendibile ambientale (Tavola 2). Se nell'esercizio 2021 il 60 per cento della spesa primaria ambientale era destinata ai settori legati al contrasto ai cambiamenti climatici, allo sviluppo sostenibile e alla ricerca e sviluppo nella protezione dell'ambiente, nell'esercizio 2022 tali aumenti di spesa determinano una maggiore incidenza dei settori ambientali a carattere residuale (in linea con quanto già osservato con gli stanziamenti definitivi); infatti, il 53 per cento della massa spendibile è assorbita dal settore n. 9, che nel 2021 pesava solo per il 3,9 per cento; oltre al settore n. 1, “protezione dell'aria e del clima” (8,9 per cento), la cui rilevanza appare notevole seppur con valori decisamente inferiori rispetto all'esercizio precedente (quando si attestava al 25,8 per cento), il terzo settore per livello di composizione della spesa è il n. 16 (7 per cento).

Il restante 31 per cento della massa spendibile ambientale risulta molto parcellizzato tra gli ulteriori 13 settori, nessuno dei quali assorbe una quota superiore al 7 per cento: si tratta delle categorie “protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie” (6,6 per cento), “ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente” (5,8 per cento), “uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)” (4,1 per cento), “biodiversità e paesaggio” (3,4 per cento), la “ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali” (3,1 per cento), l’“uso e gestione delle acque interne” (3 per cento), la “gestione delle acque reflue” (1,8 per cento), la “gestione dei rifiuti” (3,7 per cento), e l’“uso e gestione della flora e della fauna selvatiche” (1,4 per cento).

⁹ Il riferimento è al decreto-legge 1° marzo 2022, nr. 17 “*Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*”, al decreto-legge 21 marzo 2022, nr. 21 “*Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*”; decreto-legge 17 maggio 2022, nr. 50 “*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*”; decreto-legge 9 agosto 2022, nr. 115 “*Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali*”; decreto-legge 23 settembre 2022, nr. 144 “*Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*”; decreto-legge 18 novembre 2022, nr. 176 “*Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica*”.

¹⁰ L'analisi che segue utilizza la definizione di massa spendibile a consuntivo (intesa come somma dei residui passivi accertati provenienti dagli esercizi precedenti e delle risorse definitive stanziati in conto competenza nel 2022). Ai fini della presente analisi e in coerenza con quanto sviluppato in altre sedi della relazione al Rendiconto generale dello Stato, la spesa finale primaria del bilancio dello Stato è stata nettizzata rispetto ai seguenti capitoli: 020/7412 “Fondo patrimonio PMI per il sostegno ed il rilancio del sistema economico produttivo italiano in conseguenza dell'emergenza Covid-19”; 020/7415 “Fondo apporti al patrimonio destinato di Cassa Depositi e Prestiti”; 020/8003 “Fondo di rotazione per l'attuazione di Next-Generation EU-Italia”. La Ragioneria generale dello Stato stima che la spesa primaria ambientale ammonti al 3,4 per cento della spesa primaria dello Stato (cfr. l'Ecorendiconto 2022, pag. 4).

¹¹ La spesa primaria ambientale è stata pari a 8,3 miliardi nel 2010, 6 miliardi nel 2011, 4,5 miliardi nel 2012, 2,9 miliardi nel 2013, 3,7 miliardi nel 2014, 4,3 nel 2015, 4,8 nel 2016, 4,6 nel 2017, 4,7 nel 2018, 5,6 nel 2019, 9,9 nel 2020, 12,8 nel 2021. La Ragioneria generale dello Stato stima che la spesa primaria ambientale ammonti al 3,4 per cento della spesa primaria dello Stato. Per ulteriori approfondimenti si veda, Nota breve: Ecorendiconto 2016, Servizio Studi del Senato; Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2021, Volume I, Tomo I, L'Ecorendiconto.

TAVOLA 2

SPESA PRIMARIA PER SETTORE AMBIENTALE
MASSA SPENDIBILE - ANNI 2021-2022

(in milioni)

Settore ambientale	2021	2022	% comp. 2022	VAR 2021-2022
1. Protezione dell'aria e del clima	3.317	3.012	8,9	-305
2. Gestione delle acque reflue	454	621	1,8	167
3. Gestione dei rifiuti	473	472	1,4	-1
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	2.957	2.241	6,6	-715
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	4	4	0,0	0
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	881	1.160	3,4	279
7. Protezione dalle radiazioni	8	8	0,0	-1
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	1.432	1.964	5,8	532
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	497	18.240	53,8	17.743
10. Uso e gestione delle acque interne	827	1.022	3,0	195
11. Uso e gestione delle foreste	134	134	0,4	1
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	156	131	0,4	-25
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	1.017	1.395	4,1	378
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	17	3	0,0	-14
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	584	1.051	3,1	467
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	108	2.418	7,1	2.310
Totale	12.867	33.879	100	21.012

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2020 - 2022

Aumentano anche i settori ambientali che presentano una spesa primaria inferiore all'1 per cento: si tratta delle categorie "uso e gestione delle foreste" (0,4 per cento), "uso e gestione della flora e della fauna selvatiche" (0,4 per cento), "protezione dalle radiazioni" (0,1 per cento), "abbattimento del rumore e delle vibrazioni" (0,1 per cento), "uso e gestione delle materie prime non energetiche" (0,1 per cento).

La polarizzazione della spesa ambientale nelle due maggiori categorie ambientali residuali emerge con evidenza anche se si confrontano i risultati dell'anno 2021.

Infatti, se si sterilizza la massa spendibile dell'incremento di spesa rilevato nelle due citate categorie ambientali in cui sono rintracciabili gli interventi connessi al contenimento dei costi dell'energia, si osserva che gli altri settori presentano variazioni limitate in termini assoluti.

TAVOLA 3

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE - CATEGORIE ECONOMICHE - ANNI 2021-2022

(in milioni)

Titolo e categoria economica	2021	2022	% Comp. 2022	Var 2021-2022
TITOLO I - SPESE CORRENTI	2.522	13.898	100,0	11.376
Altre uscite correnti	15	106	0,8	92
Ammortamenti	0	0	0,0	0
Consumi intermedi	237	287	2,1	49
Imposte pagate sulla produzione	61	65	0,5	4
Poste correttive e compensative	7	7	0,1	0
Redditi da lavoro dipendente	714	771	5,5	57
Risorse proprie Unione Europea	749	850	6,1	101
Trasferimenti correnti a estero	164	19	0,1	-145
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	28	17	0,1	-11
Trasferimenti correnti a imprese	184	11.371	81,8	11.188
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	364	405	2,9	41
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	10.345	19.981	100,0	9.636
Acquisizioni di attività finanziarie	170	2.905	14,5	2.735
Altri trasferimenti in conto capitale	1.954	170	0,8	-1.785
Contributi agli investimenti a estero	161	119	0,6	-42
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	46	85	0,4	39
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	3.499	4.233	21,2	734
Contributi agli investimenti ad imprese	2.916	10.397	52,0	7.481
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.598	2.072	10,4	474
Totale complessivo	12.867	33.879		21.012

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2020 - 2021

Una lettura per categorie economiche conferma una polarizzazione sulla categoria economica “trasferimenti correnti a imprese” per la parte in conto corrente (che rappresenta l'82 per cento del totale); nell'ambito della parte in conto capitale, il 52 per cento della spesa è assorbita dai “contributi agli investimenti a imprese” (Tav. 3). In riferimento alla distinzione tra “spesa diretta” e “trasferimenti”, la Ragioneria stima che l'82 per cento della spesa ambientale sia costituita dai trasferimenti (ad amministrazioni pubbliche, a imprese, a famiglie e a istituzioni sociali private)¹², mentre un 18 per cento sia costituito da spesa diretta¹³.

Nel complesso, è la spesa corrente a presentare la variazione più significativa rispetto all'esercizio 2021, con 11,3 miliardi in più a fronte dei 9,6 miliardi registrati dalla spesa in conto capitale¹⁴.

L'Ecorendiconto presentato consente un'ulteriore vista della massa spendibile ambientale per missioni del bilancio dello Stato nelle quali è possibile rintracciare quelle misure intervenute nel 2022 che hanno determinato le maggiori variazioni della spesa ambientale¹⁵. I principali segnali di discontinuità rispetto all'esercizio precedente si rilevano nel poderoso incremento di spesa ricompreso nella missione “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”, che nell'esercizio 2021 assorbiva solo il 3,4 per cento della spesa prima ambientale, e che nell'esercizio 2022 rappresenta il 60 per cento della massa spendibile ambientale (pari a 20,3 miliardi). Il restante 40 per cento è suddiviso tra la missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio” (18 per cento), “Competitività e sviluppo delle imprese” (4 per cento), “Infrastrutture pubbliche e logistica” (3 per cento), “L'Italia in Europa e nel mondo” (3 per cento), mentre il restante 12 per cento è ricompreso all'interno delle altre missioni, che seppur numerose non assorbono più del 2 per cento della spesa primaria ambientale.

L'incremento di circa 20 miliardi nella missione “Energia e diversificazione delle fonti energetiche” appare riconducibile alle somme previste nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, a reintegro dei minori versamenti conseguenti ai crediti di imposta fruiti dalle imprese per le spese energetiche e per l'acquisto di gas naturale. Sempre in tema di sostegno alle imprese, nell'ambito della missione “Competitività e sviluppo delle

¹² I settori in cui la quota di trasferimenti in conto capitale è maggiore sono quelli delle “altre attività di uso e gestione delle risorse naturali” (96,5 per cento) e “uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)” (93,7 per cento).

¹³ La spesa diretta corrente, invece, prevale nei settori “uso e gestione delle materie prime non energetiche” (100 per cento), “uso e gestione della flora e della fauna selvatiche” (88,7 per cento).

¹⁴ Nell'esercizio 2021 il 58 per cento delle spese del Titolo I si suddivideva tra le categorie dei “redditi da lavoro dipendente” (28 per cento) e delle “risorse proprie per l'Unione europea” (30 per cento), mentre nell'esercizio 2022 è la categoria dei “trasferimenti correnti a imprese” ad assorbire l'82 per cento delle spese correnti (mentre le restanti categorie economiche di spesa corrente cumulano solo il 18 per cento); quest'ultima categoria traina anche le variazioni di segno positivo, passando da 184 milioni del 2021 a 11,3 miliardi nel 2022. Drastiche le diminuzioni di spesa delle categorie “trasferimenti correnti a estero” e “trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private” che flettono, rispettivamente, dell'88 per cento (da 164 milioni a 19 milioni) e del 39 per cento (da 28 milioni a 17 milioni). Molto concentrata è anche la composizione della spesa in conto capitale, assorbita per il 52 per cento (10 miliardi) nella categoria dei “contributi agli investimenti a imprese”; il restante 48 per cento è suddiviso tra la categoria dei “contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche”, (21 per cento), delle “acquisizioni di attività finanziarie” (15 per cento), degli “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” (10 per cento), degli “altri trasferimenti in conto capitale” (1 per cento), dei “contributi agli investimenti a estero” (1 per cento). Tra le spese in conto capitale le variazioni principali rispetto all'esercizio 2021 si rilevano tra le “acquisizioni di attività finanziarie”, che passano da 170 milioni a 2,9 miliardi, i “contributi agli investimenti a imprese”, che passano da 2,9 miliardi a 10,3 miliardi e ai “contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private” (che raddoppiano), passando da 46 a 85 milioni. Tra le variazioni più consistenti di segno negativo si annoverano, invece, gli “altri trasferimenti in conto capitale” (-91 per cento), che passano da 1,9 miliardi a 170 milioni, e i “contributi agli investimenti a estero” (-26 per cento) che da 161 milioni scendono a 119 milioni.

¹⁵ Laddove il 59 per cento della massa spendibile totale era ripartita tra le missioni “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente” (34 per cento), “Competitività e sviluppo delle imprese” (15,4 per cento) “Soccorso civile” (9,5 per cento); il restante 30 per cento, invece, era suddiviso tra le missioni “L'Italia in Europa e nel mondo” (8,3 per cento), “Infrastrutture pubbliche e logistica” (8,1 per cento), “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (5,9 per cento), “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” (4,1 per cento), “Energia e diversificazione delle fonti energetiche” (3,6 per cento). Il contributo delle ulteriori missioni, complessivamente considerato, non era risultato superiore all'11 per cento.

imprese”, che complessivamente registra 1,5 miliardi di spesa ambientale, si rintraccia un miliardo per il finanziamento dei crediti di imposta per l’acquisto di veicoli a bassa emissione di CO₂, di veicoli ibridi e per l’acquisto di colonnine di ricarica dei veicoli elettrici, appostati nello stato di previsione del MEF e del Ministero delle imprese e del *made in Italy*.

TAVOLA 4

MASSA SPENDIBILE PER MISSIONI: CONFRONTO ECORENDICONTO-BILANCIO DELLO STATO

(in milioni)

Missione	Bilancio Stato 2022	MS ECO 2021	MS ECO 2022	Variazioni MS ECO 2021-2022	Comp % ECO 2022	Comp % Bilancio Stato 2022	% spesa ambientale Eco 2022 sul totale della Missione
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.382	399		-399	-	0,4	
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1.010	60	16	-44	0	0,1	1,6
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	162.504	200	792	592	2	18,0	0,5
004.L'Italia in Europa e nel mondo	39.344	0	1.017	1.017	3	4,4	2,6
005.Difesa e sicurezza del territorio	29.411	1.984	113	-1.870	0	3,3	0,4
006.Giustizia	12.012	0		0	-	1,3	0,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	14.747	0	282	282	1	1,6	1,9
008.Soccorso civile	12.356	98	432	333	1	1,4	3,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	3.299	0	489	489	1	0,4	14,8
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	35.159	531	20.301	19.770	60	3,9	57,7
011.Competitività e sviluppo delle imprese	35.708	460	1.524	1.065	4	4,0	4,3
012.Regolazione dei mercati	86	9		-9	-	0,0	0,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	25.959	0	588	588	2	2,9	2,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	24.249	0	1.111	1.111	3	2,7	4,6
015.Comunicazioni	1.962	0		0	-	0,2	0,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	917	1.040		-1.040	-	0,1	0,0
017.Ricerca e innovazione	6.868	153	7	-146	0	0,8	0,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	6.609	0	6.260	6.260	18	0,7	94,7
019.Casa e assetto urbanistico	1.730	1.063	400	-663	1	0,2	23,1
020.Tutela della salute	3.835	261	0	-260	0	0,4	0,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	5.905	0	1	1	0	0,7	0,0
022.Istruzione scolastica	59.632	47	313	266	1	6,6	0,5
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	11.543	0		0	-	1,3	0,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	58.534	0		0	-	6,5	0,0
025.Politiche previdenziali	114.594	0		0	-	12,7	0,0
026.Politiche per il lavoro	34.589	756		-756	-	3,8	0,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4.304	6		-6	-	0,5	0,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	50.005	180		-180	-	5,5	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	118.372	1.229	35	-1.194	0	13,1	0,0
030.Giovani e sport	1.610	0		0	-	0,2	0,0
031.Turismo	602	4.391	1	-4.390	0	0,1	0,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	5.018	0	192	192	1	0,6	3,8
033.Fondi da ripartire	14.446	0	6	6	0	1,6	0,0
034.Debito pubblico	1.580	1		-1	-	0,2	0,0
Totale	901.880	12.867	33.879	21.012	100	100,0	3,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato 2022 e Rendiconto dello Stato

Una quota parte dei 6,2 miliardi di spesa ambientale relativi alla missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio” (che risultano pari al 95 per cento della spesa primaria totale della missione), riguarda il Fondo per la realizzazione dei progetti sostenibili per *il Green New Deal* previsto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e dagli interventi per il disinquinamento per il recupero ambientale e per la messa in sicurezza del territorio contro il dissesto idrogeologico finanziati dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Infine, una quota pari all'84 per cento di quanto classificato come spesa primaria ambientale all'interno della Missione “l'Italia in Europa e nel mondo” riguarda la tassa per i rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati da ciascuno Stato membro, la c.d. “*Plastic Tax*”, anch'essa prevista nello stato di previsione del MEF¹⁶.

Il confronto con l'esercizio 2021 conferma che, eccezion fatta per le missioni “Energia e diversificazione delle fonti energetiche” e “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio”, quasi interamente classificate come spesa ambientale, nelle altre missioni non si osservano particolari variazioni di spesa.

4. La gestione della spesa primaria ambientale e il confronto con il bilancio dello Stato

Anche sotto il profilo della gestione finanziaria, l'esercizio 2022 si pone in forte discontinuità con gli esercizi precedenti.

Negli anni precedenti emergeva un progressivo aumento della massa spendibile nel settore ambientale, trainato da una percentuale sempre maggiore di residui iniziali¹⁷, che indicava la presenza di alcune difficoltà di trasformazione in pagamento degli stanziamenti e degli impegni relativi all'esercizio precedente¹⁸.

Nell'esercizio 2022, invece, la crescita della massa spendibile discende dall'aumento degli stanziamenti di competenza (pari a 28,6 miliardi, ossia il 3,7 per cento di quelli del bilancio dello Stato)¹⁹, incremento determinato principalmente dai provvedimenti per contrastare l'aumento dei costi di energia elettrica e gas naturale; ma anche dall'aumento dei residui iniziali di circa un miliardo rispetto al 2021, per un totale di 5,3 miliardi (che corrispondono al 3,5 per cento dei residui iniziali del bilancio dello Stato). La percentuale di residui iniziali sulla massa spendibile rimane elevata, in particolare, per il settore ambientale della “gestione dei rifiuti” (63 per cento), della “protezione dell'aria e del clima” (59 per cento), dell’“uso e gestione delle acque interne” (52 per cento). La percentuale di residui iniziali sulla massa spendibile, inoltre, aumenta significativamente nel settore della “ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali” (che passa da 0,5 a al 22,6 per cento), nel settore della “ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente” (da 5,1 a 15,5 per cento) e nel settore “dell'uso e gestione delle foreste” (da 15,1 a 31 per cento), mentre crolla nei settori “altre attività di protezione dell'ambiente” (da 49,2 a 1,8 per cento) e “altre attività di uso e gestione delle risorse naturali” (da 28,4 a 3,4 per cento).

Per quanto concerne i pagamenti totali in materia ambientale (in conto competenza e in conto residui), nell'esercizio 2022 sono stati pari a 25 miliardi, corrispondenti al 3,6 per cento dei pagamenti totali del bilancio dello Stato. Nello specifico, oltre il 93 per cento (23,4 miliardi) riguardano i pagamenti in conto competenza (pari allo 3,6 per cento di quelli dello Stato), mentre il 7 per cento (1,7 miliardi) sono i pagamenti in conto residui (corrispondenti al 4,7 per cento dei pagamenti in conto residui del bilancio dello Stato).

¹⁶ Coerentemente, l'89 per cento della massa spendibile ambientale è finanziata dal Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (72,1 per cento), dal Ministero dell'economia e delle finanze (9,6 per cento) e dal Ministero per le infrastrutture e dei trasporti (7 per cento).

¹⁷ Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2021, Volume I, Tomo I, *L'Ecorendiconto*.

¹⁸ Il valore dei residui iniziali ambientali sulla massa spendibile era risultato pari al 40 per cento nel 2017, al 43 per cento nel 2018, al 34 per cento nel 2019, al 26 per cento nel 2020, al 30,6 per cento nell'esercizio 2021.

¹⁹ Nell'esercizio 2021, invece, ammontavano a 8,9 miliardi, pari all'1,2 per cento di quelli del bilancio dello Stato.

Sebbene i pagamenti totali risultino aumentati di oltre 18 miliardi rispetto all'esercizio precedente, non tutti i settori registrano miglioramenti; infatti, i pagamenti si concentrano per il 68 per cento nel settore delle "altre attività di protezione dell'ambiente" e per il 9 per cento nel settore delle "altre attività di uso e gestione delle risorse naturali, ossia in quelle aree di spesa in cui si sono concentrate le maggiori variazioni di stanziamenti di competenza in corso di esercizio.

La restante quota del 23 per cento dei pagamenti è suddivisa tra gli altri 14 settori ambientali, con quote di composizione che non superano il 5 per cento.

La dinamica nei due anni nei pagamenti evidenzia che in sette categorie ambientali su 16 si registra una variazione di segno negativo; è il caso, ad esempio, della categoria dell'"uso e gestione delle materie prime non energetiche" (- 87 per cento) o di quella relativa alla "protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie" (-61 per cento).

TAVOLA 5

PAGAMENTI TOTALI PER SETTORE AMBIENTALE
ANNI 2021-2022

Settori ambientali	(in milioni)			
	Pagamenti totali 2021	Pagamenti totali 2022	% Comp 2022	Var 2021- 2021
1. Protezione dell'aria e del clima	1.433,0	1.098	4	-335
2. Gestione delle acque reflue	175,3	214	1	38
3. Gestione dei rifiuti	168,5	137	1	-32
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	1.943,2	759	3	-1.184
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	2,8	3	0	0
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	773,2	1.026	4	253
7. Protezione dalle radiazioni	7,3	6	0	-1
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	1.075,5	1.153	5	77
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	228,1	17.250	68	17.022
10. Uso e gestione delle acque interne	148,8	311	1	162
11. Uso e gestione delle foreste	86,8	93	0	6
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	141,9	114	0	-28
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	488,4	490	2	2
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	14,9	2	0	-13
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	344,8	378	1	33
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	36,2	2.181	9	2.144
Totale	7.068,7	25.213	100	18.145

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato 2022

Il coefficiente di realizzazione della spesa nell'esercizio 2022 è stato pari, nel complesso, al 74,4 per cento (quasi la linea con quella del bilancio dello Stato, che è pari a 76,8), in crescita rispetto all'esercizio precedente (55 per cento)²⁰. (Tavola 6) Tale coefficiente ha risentito della capacità di spesa registrata nelle categorie "altre attività di protezione dell'ambiente" e "altre attività di uso e gestione delle risorse naturali", che una realizzazione superiore al 90 per cento proprio per le caratteristiche dello strumento utilizzato (i crediti di imposta). Dalla Tavola 6 è possibile osservare come, al netto di queste due categorie, il coefficiente di realizzazione complessivo della spesa per l'esercizio 2022 risulti inferiore, anche rispetto al 2021 (44 per cento).

²⁰ Nel 2022 sono cinque i settori ambientali che presentano un grado di realizzazione della spesa superiore alla media: "altre attività di protezione dell'ambiente" (95 per cento), "altre attività di uso e gestione delle risorse naturali" (90 per cento), "protezione, biodiversità e paesaggio" (88 per cento), "uso e gestione della flora e della fauna" (87 per cento), "protezione della radiazioni" (84 per cento). I restanti 11 settori presentano un coefficiente di realizzazione della spesa inferiore al 70 per cento, e di questi 7 categorie ambientali presentano un valore inferiore al 40 per cento: "protezione dell'aria e del clima" (36 per cento), "ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali" (36 per cento), "uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)" (35 per cento), "gestione delle acque reflue" (34 per cento), "uso e gestione delle acque interne" (30 per cento), "gestione dei rifiuti" (29 per cento). (Tavola 4).

TAVOLA 6

LA GESTIONE DELL'ECORENDICONTO PER SETTORI AMBIENTALI
CONFRONTO ANNI 2021-2022

(in milioni)

Settore ambientale	Massa spendibile		% Pag in conto residui/Residui iniziali		% Pag comp su Stanziamenti def		% Pag tot su Massa spendibile		% Res finali su Massa spendibile	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
1. Protezione dell'aria e del clima	3.317	3.012	60	52	31	15	43	36	53	44
2. Gestione delle acque reflue	454	621	22	20	47	47	39	34	64	57
3. Gestione dei rifiuti	473	472	1	5	75	70	36	29	63	61
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	2.957	2.241	33	30	80	36	66	34	30	62
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	4	4	17	11	89	71	71	59	23	27
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	881	1.160	46	32	92	93	88	88	9	8
7. Protezione dalle radiazioni	8	8	68	100	90	84	90	84	0	2
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	1.432	1.964	19	2	78	69	75	59	23	37
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	497	18.240	48	34	44	96	46	95	49	3
10. Uso e gestione delle acque interne	827	1.022	15	15	20	47	18	30	65	61
11. Uso e gestione delle foreste	134	134	13	26	74	88	65	69	31	27
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	156	131	55	37	92	89	91	87	3	7
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	1.017	1.395	26	54	60	27	48	35	41	50
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	17	3	6	88	90	61	88	62	0	19
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	584	1.051	30	1	59	46	59	36	40	64
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	108	2.418	17	38	40	92	34	90	55	8
Totale	12.867	33.879	39	33	62	82	55	74	40	20
Totale al netto cat 9 e 16	12.262	13.221	38	33	63	50	55	44	40	47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS – Ecorendiconto dello Stato anni 2020 – 2021

Sempre al netto delle suddette categorie ambientali, è possibile osservare che il coefficiente di spesa di ben 11 settori ambientali peggiora rispetto all'esercizio 2021.

In sintesi, la Tavola 6 riepiloga tutti gli indici della gestione nel confronto tra il 2021 e 2022. A livello complessivo tutti gli indici mostrano segnali di miglioramento. Un miglioramento, tuttavia, strettamente connesso ai settori “altre attività di protezione dell'ambiente” e “altre attività di uso e gestione delle risorse naturali” (che quest'anno rappresentano all'incirca il 61 per cento della massa spendibile totale)²¹.

Al netto delle categorie 9 e 16, l'esercizio 2022 presenta valori meno positivi nel confronto con l'esercizio 2021: a fronte di un aumento della massa spendibile dell'8 per cento, il coefficiente di realizzazione della spesa, come si è visto, passa da 55 nel 2021 a 44 nel 2022; diminuisce anche la percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui iniziali che passano da 38 a 33 per cento e quella dei pagamenti di competenza sugli stanziamenti definitivi (da 63 a 50); aumenta, infine, la mole dei residui finali sulla massa spendibile, che passa dal 40 per cento del 2021 al 47 per cento del 2022.

²¹ Nel primo settore, pur registrando una lieve flessione (-29 per cento) dei pagamenti sui residui finali sui residui finali, i pagamenti totali sulla massa spendibile passano dal 46 al 95 per cento e la mole dei residui finali sulla massa spendibile diminuisce del 95 per cento. Nel secondo settore, invece, migliorano anche i pagamenti in conto residui sui residui iniziati (da 17 a 38 per cento), il rapporto tra pagamenti totali sulla massa spendibile passa dal 34 al 90 per cento e la mole dei residui finali sulla massa spendibile diminuisce dell'85 per cento.

In ogni caso, in termini assoluti a fine esercizio 2022, si ha, inoltre, un aumento dei residui finali: se all'inizio del 2022 i residui accertati su spese ambientali erano pari a 5,2 miliardi, essi sono cresciuti fino a 6,2 miliardi alla fine dell'anno (+33 per cento)²². La quota dei residui finali ambientali risulta pari al 4 per cento dei residui finali del bilancio dello Stato²³.

TAVOLA 7

RESIDUI FINALI PER SETTORE AMBIENTALE
ANNI 2021-2022

(in milioni)

Settore ambientale	Residui al 31/12 2021	Residui al 31/12 2022	% Comp 2022	Var 2021- 2022
1. Protezione dell'aria e del clima	1.744	1.340	19	-403
2. Gestione delle acque reflue	290	352	5	62
3. Gestione dei rifiuti	298	290	4	-8
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	889	1.387	20	499
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	1	1	0	0
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	83	97	1	14
7. Protezione dalle radiazioni	0	0	0	0
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	329	729	11	400
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	244	462	7	218
10. Uso e gestione delle acque interne	538	621	9	82
11. Uso e gestione delle foreste	42	37	1	-5
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	5	9	0	4
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	415	691	10	275
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	0	1	0	1
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	233	670	10	437
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	59	205	3	145
Totale	5.170	6.892	100	1.723

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato 2022

Nel 2022, al netto degli stanziamenti e della gestione delle due categorie ambientali, che hanno rappresentato la risposta alla situazione emergenziale energetica che ha caratterizzato l'esercizio, la restante spesa attribuita all'ambiente rimane sostanzialmente sui livelli degli anni precedenti.

La straordinarietà degli interventi e la modalità operativa cui si è fatto fronte all'emergenza, ricorrendo, principalmente, allo strumento dei crediti di imposta, sono stati caratterizzati da una velocità gestionale fino ad ora mai osservata, che si è riflessa positivamente nei movimenti dei principali aggregati di spesa dell'Ecorendiconto in esame (eccezionalità che con buona probabilità caratterizzerà anche la gestione 2023)²⁴.

L'analisi in oggetto, nella parte in cui analizza l'andamento della spesa ambientale al netto delle categorie ambientali interessate dalle misure di contenimento degli effetti degli

²² Tra il 2021 e il 2022 il maggior incremento di residui finali si è registrato nei settori della "ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali" (+437 milioni), "altre attività di uso e gestione delle risorse naturali" (+ 146 milioni), "ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente" (+400 milioni), mentre in soli tre dei 16 settori si evidenzia una lieve flessione della massa residuale: "protezione dell'aria e del clima" (-403 milioni), "uso e gestione delle foreste" (-5 milioni per cento); "gestione dei rifiuti" (-8 milioni). Negli altri casi prosegue la tendenza all'ulteriore accumulo di residui finali.

²³ La composizione dei residui finali per settori ambientali appare sovrapponibile a quella rilevata nell'esercizio 2021; infatti la quota maggiore di residui finali si annida nei settori della "Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie" (20 per cento) e della "Protezione dell'aria e del clima" (19 per cento); si tratta delle medesime categorie che assorbivano il 50 per cento dei residui finali nell'esercizio 2021; un ulteriore 40 per cento è suddiviso tra le categorie ambientali della "ricerca e sviluppo della protezione dell'ambiente" (11 per cento) e dell' "uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)" (10 per cento) e "ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali" (10 per cento), cui fa seguito la categoria "dell'uso e gestione delle acque interne" (9 per cento); il restante 20 per cento dei residui finali sparito tra gli altri 10 settori ambientali, nessuno dei quali supera, per composizione, la soglia del 5 per cento.

²⁴ Cfr. previsioni dell'Ecobilancio 2023-2025.

aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale, e il dato relativo all'accumulo dei residui finali, pongono in luce la necessità di migliorare la capacità di spesa di alcuni settori strategici sotto il profilo della transizione climatica e ambientale, che continuano a presentare alcune delle criticità gestionali già osservate nella Relazione all'Ecorendiconto dell'anno precedente.