



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO
GENERALE DELLO STATO
2022

SINTESI

28 giugno 2023





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2022

SINTESI



28 Giugno 2023

La presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati del Sistema informativo integrato RGS - Corte dei conti.
La mancata coincidenza di alcuni dati contabili con i corrispondenti dati ufficiali, può essere imputata agli effetti degli arrotondamenti, resi necessari per esigenze di chiara prospettazione
L'editing è stato curato da Marina Mammola e Giuseppina Scicolone

INDICE

	Pag.
Premessa	1
Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica	5
I risultati dell'esercizio	7
- <i>Le entrate dello Stato</i>	7
- <i>Le spese dello Stato</i>	12
- <i>La gestione del patrimonio</i>	23
- <i>L'Ecorendiconto</i>	29
L'ordinamento contabile	30
L'organizzazione e il personale	32
- <i>L'organizzazione</i>	32
- <i>Il personale</i>	34
I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture	35
I Fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche	38
- <i>La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione</i>	44
- <i>Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	44
- <i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>	48
- <i>Ministero delle imprese e del made in Italy (già Ministero dello sviluppo economico)</i>	52
- <i>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</i>	57
- <i>Ministero della giustizia</i>	61
- <i>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</i>	66
- <i>Ministero dell'istruzione e del merito (già Ministero dell'Istruzione)</i>	70
- <i>Ministero dell'interno</i>	73
- <i>Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (già Ministero della transizione ecologica)</i>	77
- <i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibili)</i>	79
- <i>Ministero dell'università e della ricerca</i>	83

- <i>Ministero della difesa</i>	88
- <i>Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste (già Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali)</i>	90
- <i>Ministero della cultura</i>	95
- <i>Ministero della salute</i>	97
- <i>Ministero del turismo</i>	103
Attendibilità delle scritture contabili	106
- <i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata</i>	106
- <i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa</i>	108
Tavole	113

IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO - RELAZIONE AL PARLAMENTO

SINTESI

PREMESSA

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, che conferma l'impostazione dell'esercizio precedente, mira a 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".

1.

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, 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 la revisione delle norme che regolano i 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 stanziare 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, a riscontro dell'affidabilità dei dati contabili, 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. 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.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

4.

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 difformi 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.

Il lavoro congiunto dell'ISTAT e della Ragioneria Generale dello Stato, condotto appositamente 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).

5.

Nel capitolo che apre la Relazione, si illustrano, in primo luogo, i risultati generali di finanza pubblica nel 2022, analizzando il Conto delle Amministrazioni pubbliche, che segnala un miglioramento dell'indebitamento netto (il saldo principale nelle verifiche europee) e, ancora di più, del saldo primario, disceso rispetto al 2021 di quasi 2 punti percentuali su Pil.

Quanto al confronto tra il rendiconto finanziario dello Stato e la contabilità nazionale, osservando i principali aggregati, si può rilevare come nel 2022 si conferma che sia le entrate finali che le spese finali (opportunamente espresse al netto delle partite finanziarie) 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).

Alla base di tali differenze vi sono i diversi criteri di contabilizzazione che presiedono alla contabilità finanziaria e al SEC, tra i quali meritano di essere segnalati, da un lato, il principio di registrazione per competenza economica che, in base al SEC, tiene conto del momento di maturazione degli eventi economici, piuttosto che dei tempi di regolazione finanziaria degli stessi; dall'altro, dalla considerazione delle operazioni di Tesoreria che, escluse dalle risultanze del rendiconto, assumono invece grande rilievo nel Conto SEC dello Stato (in particolare con

riguardo ai trasferimenti alle altre Amministrazioni pubbliche, registrati per importi più elevati nella gestione di bilancio.

6.

Nel corso del 2022, notevoli differenze tra Rendiconto e Conto dello Stato riguardano gli interessi passivi e i contributi agli investimenti, in questo caso molto più elevati nella contabilità nazionale rispetto a quella finanziaria. Nel caso degli interessi, 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.

Quanto ai contributi agli investimenti, la differenza (circa 47 miliardi in più nel Conto dello Stato) è da attribuire al trattamento dei Superbonus edilizi che, nella competenza economica, registra tra le spese crediti di imposta che il Rendiconto classifica invece come minori entrate. Ed inoltre il SEC concentra in un più breve arco temporale (ma soprattutto sul 2022) l'intero ammontare del beneficio maturato.

Anche per lo Stato, si è registrata nel 2022 una riduzione dell'indebitamento netto di oltre l'11 per cento rispetto al 2021, con un'incidenza sul Pil scesa dal 9 per cento del 2021 all'8,5 per cento.

Deve essere posta 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 connesso all'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.

Infine, nel confronto tra Conto dello Stato e conti degli altri settori istituzionali, 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; una tendenza che 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.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

Le entrate dello Stato

La gestione delle entrate dello Stato nel 2022

7.

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 di circa 614,9 miliardi in termini di competenza e 561,9 in termini di cassa; quella definitiva si attesta 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, in rapporto al Pil, scendendo dall'11,43 per cento nel 2021 al 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 dal 9,17 per cento (2021) al 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 trascinarsi 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.

L'attività di accertamento e di controllo tributario

8.

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.

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

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.

Analisi specifiche e principali criticità emerse

9.

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, l'Agenzia non appare in grado di fornire elementi conoscitivi e viene quindi segnalata 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, 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 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 1.093 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 attraverso concorsi per esami; 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.

Le spese dello Stato

10.

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 la 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 riorientamento, ove possibile, delle risorse già stanziata.

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 rispetto allo stesso dato del 2021 (-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 a 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 di 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 derivati 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 Nazionale di Ripresa e Resilienza (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).

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 sui residui 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 rispetto agli impegni di competenza 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 del MEF 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.

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

11.

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 quello reso disponibile nel 2021. Si tratta di stanziamenti relativi principalmente 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 dell'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 (missioni 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", 11 "Competitività e sviluppo delle imprese", 15 "Comunicazioni", 19 "Casa e assetto urbanistico", 20 "Tutela della salute" e 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche") 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 “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca” e 21 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici”) cui si associano consistenti disponibilità inutilizzate (circa 1,1 miliardi nel biennio), nonché situazione di avvio finanziario delle iniziative (missioni 6 “Giustizia”, 8 “Soccorso civile”, 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica” e 17 “Ricerca e innovazione”). 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.

12.

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 di Consip S.p.A. 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 -*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 il comparto dei 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 *Application Service Provider-ASP* (+ 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 una rinnovata fiducia per i classici strumenti convenzionali (convenzioni e accordi quadro) e al tempo stesso mostrano una forte espansione delle 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.

13.

Rimane di particolare rilievo il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche che, dopo una serie di interventi del legislatore migliorativi ma non 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 comunitaria e nazionale 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. 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) 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 di circa 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; tale dato sembra poter essere spiegato sulla base del fatto che le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini. Per rimediare alle distorsioni evidenziate in precedenza e assicurare la parità di trattamento tra i fornitori, gli indicatori, stabiliti in sede di monitoraggio degli obiettivi previsti dalla 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).

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.

I debiti fuori bilancio

14.

Nel 2022 il debito è cresciuto del 14,4 per cento rispetto al 2021. Si è così interrotta la graduale riduzione che si era avviata nel 2019 anno in cui si era registrato lo *stock* massimo dei debiti fuori bilancio. Pertanto, non sembrano superate le criticità che determinano la tendenza alla formazione di nuovi debiti fuori bilancio.

Nell'anno, a fronte dei 1.347 milioni iniziali, ne sono stati accertati di nuovi per 769 milioni e smaltiti per 490. Il debito residuo ha, pertanto, subito un incremento attestandosi 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 dell'ambiente e 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, per il Ministero dell'interno, aumenta il debito residuo in maniera considerevole, passando da 9 a 382 milioni in riferimento alle 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, 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). 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 dl 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 significativi, si richiama, in particolare il Ministero dell'impresa e del *made in Italy* (già Ministero dello sviluppo economico) 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, 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 di minor rilievo, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (-3,44 per cento).

La spesa per investimenti

15.

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) che 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.

La gestione del patrimonio

Le risultanze patrimoniali

16.

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 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 decrescita 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 9 miliardi). L'aumento di queste ultime (da 330,05 a 339,15 miliardi) è dovuto 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 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 di euro).

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) 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) e una lieve contrazione 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 seppur limitato 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 di euro (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.

17.

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 quantificazione delle dismissioni programmate 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 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 nella 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 gare 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 per il sopra citato programma

delle cittadelle giudiziarie. 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.

L'Ecorendiconto

18.

Una specifica sezione della Relazione 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 naturale.

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 coerenti con il Sistema europeo per la raccolta dell'informazione

economica sull'ambiente. 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).

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 quelle 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.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

19.

Nel 2022 è proseguita l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste in tema di rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40, e successive modifiche, della legge n. 196 del 2009) e di potenziamento del bilancio di cassa (art. 42 e successive modifiche, della stessa legge), nell'ambito del ciclo di revisione dell'ordinamento contabile, apertosi nel 2012 con le novelle alla Costituzione (artt. 81, 97, 117 e 119), seguita dall'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. "rinforzata" n. 243, nonché, tra l'altro, della legge n. 163 del 2016 e dei due decreti legislativi nn. 90 e 93 del 2016, nonché degli ulteriori decreti legislativi nn. 116 del 2018 e 29 del medesimo anno.

Tale attività di adeguamento ha interessato, in linea generale, una serie di temi, che vanno dall'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria al miglioramento del contenuto delle azioni e delle note integrative al bilancio dello Stato, dall'implementazione del nuovo concetto di impegno contabile, introdotto a partire dal bilancio 2019, all'attuazione della progressiva riconduzione in bilancio delle gestioni operanti presso la tesoreria statale di cui alla citata legge n. 243.

Su alcuni di questi temi la Corte ha già avuto modo di esprimersi nelle varie sedi, che consistono nelle periodiche Relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture delle leggi di

spesa, nonché in specifici pareri come quelli concernenti - nel 2018 - gli schemi di decreto approvati poi con i citati decreti legislativi n. 29 del 2018 (emessi nelle date del 6 e del 22 dicembre 2017) e n. 116 del 12 settembre 2018 (emessi il 4 e il 25 giugno 2018), a loro volta modificativi ed integrativi dei citati decreti legislativi nn. 90 e 93, nonché da ultimo - nel 2022 - quello concernente la relazione annuale in merito alla sperimentazione dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021 (che fa seguito ad analoghi pareri degli anni precedenti sul medesimo oggetto).

Nell'allegato al DEF (Documento di economia e finanza) 2023 relativo al "Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza", il Governo ha ricordato che *"il presente rapporto tratta gli adempimenti attuativi connessi alla riforma del bilancio dello Stato (delega articolo 40 della legge 196/2009) che sono ancora in itinere, in considerazione del fatto che tutti gli altri aspetti della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica e, in particolare quelli previsti con le altre deleghe contenute nella legge 196/2009, sono stati realizzati e già rendicontati nelle precedenti versioni del Rapporto."*

Nel suddetto allegato con riferimento all'anno 2022 e ai primi mesi del 2023, vengono esaminati due argomenti: in primo luogo, l'adozione della contabilità economico-patrimoniale nonché di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato e, in secondo luogo, la nuova classificazione del bilancio dello Stato.

Per quanto concerne la nuova struttura del bilancio dello Stato ed in particolare l'introduzione delle azioni, quale unità elementare del bilancio dello Stato, si evidenzia che la relativa sperimentazione è terminata nel 2022. Come rilevato dalla Corte dei conti in sede consultiva (parere approvato con delibera n. 2/2022/CONS in data 1° agosto 2022), si è passati ad una cd. sperimentazione "operativa", non in linea peraltro con il dettato della legge di contabilità e di cui si ignorano al momento gli sviluppi. In tale occasione il Governo ha comunque concluso nel senso di un esito positivo di detta sperimentazione, mentre la Corte ha ribadito le proprie perplessità circa l'esiguità del numero delle azioni e il mancato superamento della scarsa trasparenza del rapporto tra azione e titoli legislativi. Vanno registrate, altresì, le novità normative in materia di bilancio di genere ed ambientale, di cui all'art. 51-*bis* del decreto-legge n. 13 del 24 febbraio 2023 in tema di allegati.

Nel quadro del potenziamento della cassa a partire dal decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29 ed in particolare ai fini dell'introduzione dell'"accertamento qualificato", nel 2022 è terminata la relativa sperimentazione: anche in questo caso la Corte ha espresso un parere (deliberazione delle Sezioni riunite in sede consultiva n. 3/2022/CONS in data 20 settembre 2022) ribadendo i problemi derivanti dal passaggio, sostanzialmente, ad una contabilizzazione di cassa. Anche in tal caso è stata rilevata l'assenza della relazione sugli esiti della sperimentazione, oltre alla mancata adozione del d.P.R. di modifica della normativa di contabilità interessata.

Quanto poi ai contenuti e all'articolazione della legge di bilancio, la sessione 2022 è stata analizzata dalla Corte sia per gli aspetti ordinamentali (relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica, nonché data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio) sia per la struttura normativa della legge di bilancio per il 2023, in riferimento tanto alla Sezione I che alla Sezione II. A questo secondo riguardo sono stati analizzati vari temi, come la normativa di cui all'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 32 del 2019 (Sperimentazione e semplificazioni in materia contabile), la riclassificazione delle poste in collegamento con il piano dei conti, le relative carenze informative, la mancata esplicitazione degli effetti dell'entrata in vigore della c.d. "competenza potenziata" e del raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali nelle varie esposizioni, nonché l'assenza di una vera e propria relazione tecnica.

Quanto in particolare all'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un Piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato, è stato analizzato il contenuto del DEF 2023 e sono state espresse osservazioni ricordando la valenza, anche costituzionale, della vigente contabilità finanziaria nonché la previsione, da parte della legge di contabilità, del valore, al momento a soli fini conoscitivi, di detta contabilità, di talché ogni sviluppo dovrebbe richiedere modifiche legislative. Sono state affrontate anche le problematiche relative alla nuova classificazione del bilancio dello Stato e agli aspetti contabili del PNRR, in riferimento agli aggiornamenti sulle regole di contabilizzazione e sull'impatto sui saldi di finanza pubblica.

Quanto poi alla revisione della spesa dei Ministeri (riforma 1.13 del PNRR), sono state riportate le posizioni di cui al DEF 2023 ed espresse osservazioni relative principalmente agli aspetti concernenti i tempi (ritardati) di pubblicazione del relativo dPCM, alla necessità di agire a livello di norma primaria (atteso il rilevante condizionamento delle leggi sul bilancio) e, nel coinvolgimento del Parlamento nel processo di bilancio, all'esplicitazione dei coefficienti nei passaggi tra le varie contabilità.

Le Amministrazioni centrali dello Stato sono tenute ad adottare specifiche misure, anche di carattere organizzativo, finalizzate all'efficientamento dei rispettivi processi di spesa, dandone conto nell'ambito della Nota integrativa al rendiconto secondo gli schemi indicati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito della circolare annuale sul Rendiconto generale dello Stato. E' auspicabile un progressivo lavoro di affinamento e di arricchimento del contenuto delle Note integrative a rendiconto, dal quale sia possibile dedurre il quadro dei vari obiettivi ex ante, tenuto conto dei vincoli legislativi in essere, nonché la misura dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi medesimi, da verificare nell'ambito della rendicontazione.

Sono state formulate osservazioni sulle modifiche al regio decreto n. 2440 del 1923 in tema di procedure di incasso e pagamento presso la tesoreria dello Stato di cui al decreto-legge 73 del 2012, ricordando la non attuazione della delega di cui alla legge di contabilità concernente il testo unico in materia nonché la mancata attivazione della funzione consultiva della Corte nelle materie d'interesse.

Nel 2022, sono state infine riprese alcune forme innovative dell'applicazione dell'obbligo di copertura finanziaria (in merito, in particolare, all'utilizzo del miglioramento del saldo tendenziale di contabilità nazionale ed al peggioramento del saldo di contabilità finanziaria) e sono state riportate alcune osservazioni della Corte in merito a possibili ricadute istituzionali a seguito del passaggio, dal 2024, ad un nuovo Patto di stabilità e crescita.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

L'organizzazione

20.

Semplificare l'azione amministrativa e le sue procedure, innalzare le competenze dei pubblici dipendenti e aumentarne il numero: sono queste le necessità da tempo avvertite come indispensabili per proseguire nel cammino di rafforzamento dell'efficienza ed efficacia della Pubblica amministrazione e di miglioramento complessivo della capacità amministrativa del Paese, in modo da aumentare l'attrattività dell'Italia nei confronti degli investimenti stranieri e favorire la crescita economica.

Tali obiettivi, inoltre, fanno parte integrante del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In particolare, la prima componente della missione 1 del Piano riguarda la “Digitalizzazione, l’innovazione e la sicurezza nella PA”; attraverso tali attività viene perseguito lo scopo di migliorare la capacità amministrativa a livello centrale e locale; rafforzare i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; incentivare la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative.

Coerentemente, nel corso del 2022, l’impegno del Governo è stato indirizzato a dare attuazione a quanto statuito nel PNRR, al fine di rendere i servizi offerti dalla Pubblica amministrazione più efficienti e facilmente accessibili. Il principale strumento individuato per il perseguimento di tale obiettivo è stato l’espansione dell’“infrastruttura digitale”, da realizzare accelerando la migrazione al *cloud* delle Amministrazioni e l’interoperabilità tra gli Enti pubblici, snellendo le procedure e rafforzando le difese di *cybersecurity*. Il PNRR prevede, inoltre, l’estensione dei servizi ai cittadini, favorendo l’accessibilità e adeguando i processi prioritari delle Amministrazioni centrali agli standard condivisi da tutti gli Stati Membri della UE.

Infine, a complemento degli interventi di digitalizzazione e concorrendo ai medesimi obiettivi di produttività, competitività ed equità del sistema economico-sociale, viene perseguito il rafforzamento delle competenze del capitale umano nella PA, oltre a specifici interventi di supporto per l’acquisizione e l’arricchimento delle competenze digitali da parte dei cittadini.

In maniera coerente e sinergica rispetto a tali obiettivi, si sono sviluppate, nel corso del 2022, le azioni di rafforzamento della capacità amministrativa e di progresso nell’attuazione dell’agenda per la semplificazione e dell’agenda digitale.

Le dette iniziative, poste in essere nell’ambito delle risorse assegnate all’interno del PON “Governance e Capacità Istituzionale” 2014-2020, successivamente integrate con quelle del Programma Operativo Complementare (POC) al medesimo PON, sono state rivolte: al rafforzamento della capacità amministrativa necessaria all’implementazione delle riforme, in sintonia con l’attuazione dell’Agenda digitale italiana; a supportare il rafforzamento della capacità amministrativa dei piccoli comuni; a rafforzare la complementarità degli interventi finanziati dal programma con le riforme e i progetti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sul tema della capacità amministrativa.

La stessa Agenda per la semplificazione 2020-2023, a suo tempo predisposta sulla base di quanto previsto dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, nel corso del 2022 è stata aggiornata allo scopo di aumentarne il livello di coerenza e di allineamento con quanto previsto in materia di semplificazione nel PNRR che, infatti, individua l’Agenda come lo strumento principale per l’individuazione, definizione ed attuazione degli interventi di semplificazione.

Sempre all’interno dell’azione complessiva finalizzata a realizzare gli obiettivi previsti dal PNRR - che ha costituito una sorta di costante nell’azione legislativa dell’ultimo anno - si devono inserire le iniziative in tema di riorganizzazione degli apparati ministeriali nonché di aumento del relativo organico.

Significative sono le norme che hanno modificato le strutture di *governance* del PNRR, introdotte dal decreto-legge n. 13 del 2023: oltre alla generale previsione della possibilità di procedere in via semplificata alla riorganizzazione delle strutture a vario titolo interessate nell’attività di attuazione del PNRR, il provvedimento introduce, in particolare, modifiche rilevanti nell’organizzazione delle strutture dedicate al PNRR nell’ambito del Ministero dell’economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Sul punto, non può tacersi l’esigenza che l’attuazione di tali norme avvenga senza soluzione di continuità, anche per evitare che la fase di avvio delle nuove strutture sia caratterizzata da

ritardi e difficoltà, con conseguente rischio di rallentamenti nell'azione amministrativa proprio nel momento centrale della messa in opera di investimenti e riforme.

Un secondo aspetto preso in considerazione dal Legislatore, al fine di creare le condizioni per la migliore attuazione del PNRR, attiene al reclutamento ed alla formazione dei pubblici dipendenti. Detto personale, infatti, è stato prevalentemente assunto a seguito di procedure concorsuali per posizioni a tempo determinato. Tale circostanza, congiuntamente all'elevato numero di concorsi, anche per contratti a tempo indeterminato, accavallatisi nel medesimo arco temporale, ha determinato un importante tasso di *turn over*, con scorrimento delle graduatorie, oramai quasi del tutto esaurite. Ciò ha determinato difficoltà - lamentate dalle stesse Amministrazioni - nel garantire la continuità operativa delle strutture che, al contrario, necessiterebbero di un quadro di risorse stabili per tutto l'orizzonte temporale del PNRR. Su tale criticità, è di recente intervenuto il decreto-legge n. 13 del 2023 il quale, all'art. 4, contiene disposizioni finalizzate a garantire che le diverse unità di missione PNRR possano continuare a fruire, senza limitazioni temporali, delle professionalità (personale di livello non dirigenziale) loro assegnate per la realizzazione delle attività di coordinamento istituzionale, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del Piano.

Occorre, peraltro, sottolineare la necessità che l'esigenza di stabilizzazione delle risorse professionali strumentali al PNRR sia coniugata con i principi di accesso al pubblico impiego e di buon andamento, evitando che le medesime procedure si traducano in meccanismi automatici di ingresso e garantendo che gli schemi selettivi rappresentino l'occasione per la valorizzazione del lavoro *medio tempore* svolto dal personale.

Il personale

21.

Il capitolo si sofferma, come di consueto, su profili quantitativi afferenti alla spesa del personale, complessiva e disaggregata, le cui retribuzioni sono poste a carico del bilancio dello Stato, con alcuni confronti rispetto alle dinamiche dei redditi registrate attraverso altre fonti informative disponibili, rappresentate dai dati di contabilità nazionale e del Conto annuale. Ciascuna delle tre diverse basi di dati messe a confronto consente di analizzare le dinamiche della spesa in relazione ai due distinti fattori che ne determinano le variazioni: l'occupazione e le retribuzioni. Con riguardo all'occupazione i dati più completi sono quelli contenuti nel Conto annuale che consentono di individuare tutte le principali caratteristiche del rapporto di lavoro, sebbene proprio il livello di dettaglio e la capillarità della rilevazione sono alla base della scarsa tempestività (i dati oggi disponibili si fermano all'anno 2021). Di contro, i dati di contabilità nazionale costituiscono uno strumento informativo molto aggiornato, ma con minore livello di analisi nella composizione del dato generale. Anche dal punto di vista del perimetro complessivo dei diversi *database* le differenze sono notevoli: la contabilità nazionale (in conformità alle regole fissate dal Regolamento UE n. 2223/96, che definisce il sistema europeo dei conti SEC) ricomprende, nell'ambito dell'aggregato S.13 "Settore amministrazioni pubbliche", una serie di enti ed istituzioni che non rientrano nella rilevazione effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato, che fornisce il dato solo con riferimento alla Pubblica amministrazione nel suo complesso; i dati di cassa del conto annuale sono di tipo censuario e, come ricordato in precedenza, raccolgono informazioni al massimo livello di disaggregazione; i dati di bilancio, infine, sono riferiti al solo personale delle Amministrazioni statali in senso stretto.

Nelle conclusioni, si confermano alcuni dei principali nodi ancora irrisolti che attengono principalmente ai profili qualitativi del capitale umano presente nelle Pubbliche amministrazioni, accompagnati, in alcuni casi, anche dalla necessità di rivedere i modelli organizzativi di alcuni settori della Pubblica amministrazione nei quali il processo di digitalizzazione dei servizi ha necessità di essere implementato, soprattutto attraverso una adeguata pianificazione degli investimenti resi oggi possibili grazie ai fondi del PNRR.

Appare, dunque, imprescindibile monitorare, con la necessaria attenzione, che il quadro generale delle nuove regole sul reclutamento e sulla gestione delle risorse umane costituisca una vera opportunità di valorizzazione e di crescita del capitale umano dell'intera pubblica amministrazione, in un contesto reso ancora più complesso e articolato dalla repentina trasformazione della società, per effetto della crescente digitalizzazione della comunicazione e dei servizi.

L'attività di reclutamento di nuovo personale si inserisce, dunque, in un contesto lavorativo in rapida trasformazione e, ad avviso della Corte, dovrà essere affiancata da un attento esame del modello organizzativo di ciascuna singola amministrazione, nel quale, inevitabilmente, occorrerà ridefinire la composizione della forza lavoro, calibrata su processi di lavoro diversi rispetto al passato. Anche i profili professionali non appaiono più rispondere alle caratteristiche professionali delle risorse umane di cui si avverte oggi la necessità. I futuri dipendenti pubblici dovranno possedere conoscenze e capacità pluridisciplinari, oltretutto la necessaria dimestichezza nell'uso degli strumenti digitali.

Non va dimenticato, inoltre, che la soluzione dei problemi relativi alla scarsa qualità complessiva delle risorse umane della pubblica amministrazione non può essere affidata solo al ricambio generazionale, dal quale è, comunque, necessario partire. I dati sull'anzianità media molto elevata celano, in realtà, un altro aspetto importante. Occorre considerare, infatti, che una fetta molto rilevante di personale si addensa in prossimità del dato medio (51 anni all'incirca) il che, sta a significare, che le amministrazioni dovranno mettere in atto un massiccio intervento di riqualificazione del proprio personale mediante una intensa attività di formazione che punti a colmare quelle aree di competenza fino ad oggi trascurate.

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

22.

Il settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, costituisce una delle maggiori voci di spesa della Pubblica amministrazione, nonché una tra le più importanti forme di intervento nel mercato. Trattandosi di un settore di importanza strategica, è stato costantemente interessato da un intenso fermento normativo che ha portato, negli ultimi sedici anni, a tre codificazioni, l'ultima delle quali recata dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, in attuazione della delega di cui alla legge 21 giugno 2022, n. 78.

Tale ultimo intervento di riforma risponde alle molteplici esigenze indicate dalla suddetta legge delega, *in primis* quella di adeguare la disciplina dei contratti pubblici al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché quella di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e giungere alla risoluzione delle procedure avviate.

A sua volta, la citata legge delega costituiva attuazione degli impegni assunti dal Governo italiano con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che, con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici, prevede un processo di riforma in due macro-tappe: una prima tappa, attuata in via d'urgenza con il decreto-legge n. 77 del 2021, e una seconda, da attuare mediante una riforma complessiva del Codice dei contratti pubblici effettuata con il decreto legislativo n. 36 del 2023 citato e con il quadro normativo ad esso collegato, da completare entro il giugno 2023.

Le esigenze di razionalizzazione del quadro regolatorio del settore in esame nascono dalla necessità di velocizzare l'azione amministrativa in materia di appalti pubblici e concessioni nonché dalle difficoltà interpretative della codificazione preesistente e dei relativi atti collegati, che si sono rivelate un fattore di rallentamento delle relative procedure.

Infatti, il codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 18 aprile 2016, n. 50, adottato in attuazione delle direttive europee del 26 febbraio 2014 (le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE), è stato oggetto, nel corso degli anni, di ripetute modifiche, risultando, infine, non solo molto distante dall'impostazione originaria, ma anche causa indiretta di un incremento del contenzioso, anche per via della complessità della disciplina risultante dalla stratificazione normativa e della numerosità delle relative fonti, di rango diverso.

Come da tempo evidenziato da questa Corte (sez. Controllo enti, determinazione del 12 gennaio 2023, n. 1. Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della CONSIP S.p.A. per l'esercizio 2021), la complessa legislazione in materia di contratti pubblici facilita il ricorso all'azione giudiziaria, con significative ricadute negative sia sull'efficienza dell'azione amministrativa (con conseguente incremento delle risorse dedicate agli aspetti giuridici piuttosto che a quelli gestionali), sia sul complessivo mercato di lavori, servizi e forniture. In tal senso, l'opera di riordino e semplificazione appariva auspicabile ed indifferibile.

L'intervento sul mercato dei contratti pubblici costituisce, infatti, una delle cosiddette riforme abilitanti, cioè una misura volta a garantire l'attuazione del PNRR e a migliorare la competitività del Paese. In altri termini, la semplificazione normativa 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 nazionale.

L'importanza della nuova codificazione è, inoltre, collegata al peso specifico assunto, all'interno del PNRR, dagli interventi infrastrutturali, nell'ottica di un rafforzamento strutturale di non breve periodo in grado di proteggere il sistema-Italia da eventuali crisi degli anni a venire (cui si aggiungono anche eventuali effetti di breve periodo, generalmente connotati da un carattere fortemente anticiclico e da una specifica capacità di generare immediata liquidità per i lavoratori e le rispettive famiglie, in considerazione anche dell'alto valore dell'effetto moltiplicatore della spesa infrastrutturale - rispetto ad altre tipologie di intervento pubblico - soprattutto in termini occupazionali).

Nell'ottica della realizzazione efficiente delle infrastrutture e della ripresa di attività essenziali per l'economia, quali, in particolare, quelle edilizie, è, dunque, fondamentale disporre di un quadro regolatorio semplice e dinamico, sia per ciò che riguarda le procedure di affidamento, sia per quanto attiene alle fasi di pianificazione, programmazione e progettazione.

In tal senso, il decreto legislativo n. 36 del 2023 appare compiere alcuni significativi passi in questa direzione. Pur tuttavia, non può non segnalarsi il persistere di elementi di complessità del sistema, sicché è lecito augurarsi che l'attuale codificazione rappresenti un punto di partenza piuttosto che di arrivo.

Il nuovo codice dei contratti pubblici è ripartito in cinque libri; il primo reca norme di carattere generale ed è diviso in quattro parti: i principi generali, l'ambito di applicazione, il RUP e le fasi di affidamento, la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti, la programmazione e la progettazione.

Il secondo libro consta di sette parti e contiene una disciplina dettagliata delle diverse fasi della procedura di affidamento dell'appalto, distinguendo le regole applicabili agli appalti sottosoglia e soprastoglia, nonché quelle relative ai settori ordinari (con indicazione del regime applicabile a fattispecie specifiche dei settori medesimi), ai servizi di ricerca e sviluppo, e ai contratti nel settore della difesa e sicurezza. Il terzo e il quarto libro recepiscono le direttive europee nn. 25 e 23 del 2014 - relative, rispettivamente, ai settori speciali e al partenariato pubblico-privato (PPP) e concessioni. Il quinto libro è dedicato al contenzioso (prima Parte), alla Cabina di regia per il codice dei contratti pubblici, alla disciplina delle funzioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) e all'ANAC (seconda Parte), alle disposizioni transitorie e di coordinamento, nonché alle abrogazioni (terza Parte).

La tecnica normativa adottata dal legislatore delegato, mediante il sistema degli allegati al codice, rappresenta un'innovazione indubbiamente migliorativa del quadro regolatorio delineato dal decreto legislativo n. 50 del 2016, fondato su una pluralità di fonti di varia caratura normativa (linee guida - ministeriali e dell'ANAC - e svariati altri decreti ministeriali). Complessivamente, si trattava di circa 50 atti attuativi di svariate tipologie, destinati a sostituire il precedente regolamento (d.P.R. n. 207/2010).

Quanto ai contenuti del nuovo codice, di particolare interesse è la prima parte del libro, dedicata ai principi generali, tra i quali costituiscono una novità assoluta il principio del risultato, quello della fiducia e quello dell'accesso al mercato (artt. 1-3) che hanno, per espressa previsione normativa (art. 4), una portata ermeneutica generalizzata, mentre agli altri deve essere attribuita una più generica e normale portata precettiva. In tale contesto, nell'ottica dello stretto legame tra principio della fiducia, basata sul presupposto del riconoscimento di capacità e professionalità in capo al funzionario responsabile, e responsabilità erariale, il comma 3 dell'art. 2 definisce il perimetro della colpa grave stabilendo che, nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, essa è costituita dalla violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi; nonché dalla palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza; e dall'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto.

Di notevole interesse sono le disposizioni volte a favorire un'ampia digitalizzazione delle procedure contrattuali. In tal senso, si evidenziano le disposizioni tese a incentivare lo sviluppo dei sistemi dinamici di acquisizione, delle aste elettroniche e dei cataloghi elettronici, quelle finalizzate alla creazione dell'Anagrafe degli operatori economici che, a qualunque titolo, sono coinvolti nei contratti pubblici (art. 31) e al connesso sistema di monitoraggio (art. 109) nonché a realizzare un accesso civico generalizzato alle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici in modalità digitale, mediante acquisizione diretta dei dati e delle informazioni di gara inseriti nelle piattaforme.

Parimenti significativa è l'attenzione dedicata all'attività di progettazione e programmazione dell'attività contrattuale pubblica. La scelta di dare rilievo non già al "come" stipulare un contratto pubblico ma al "perché" occorra addivenire alla realizzazione di un'opera ovvero all'acquisto di beni e servizi, favorisce una maggiore consapevolezza da parte delle

Amministrazioni in ordine a tempi e modi di spendita del denaro pubblico e concorre alla trasparenza del mercato, consentendo ai cittadini di conoscere i percorsi logico-motivazionali sottostanti al ricorso ai contratti pubblici.

L'aver dedicato una maggiore attenzione alla fase propedeutica alla stipula del contratto costituisce un indubbio elemento positivo del nuovo Codice, ancora, tuttavia, prevalentemente incentrato – come i previgenti Codici - sulle procedure di scelta del contraente e sul relativo contenzioso. Deve auspicarsi per il futuro non solo una maggiore attenzione a tale fase ma, altresì, una specifica considerazione della fase successiva alla stipula, con riferimento alla concreta esecuzione del contratto.

Particolare interesse riveste la disciplina dell'affidamento degli appalti “sottosoglia”, contenuta nell'articolo 50. In forza di tale norma, si procede all'affidamento diretto per i contratti di importo minore e a procedure negoziate senza bando negli altri casi.

Sul punto, come espressamente chiarito nella relazione illustrativa, viene ripreso “nella sostanza, con alcune modifiche lessicali e alcune puntualizzazioni contenutistiche innovative, il testo dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2020” (disposizione che, nell'ambito della normativa emergenziale volta a contrastare la diffusione della pandemia da COVID-19, recava una disciplina derogatoria rispetto a quella recata per gli affidamenti sottosoglia dall'art. 36, comma 2, del Codice del 2016).

Da un punto di vista ordinamentale, deve evidenziarsi l'asistematicità della scelta di trasferire in un ambito codicistico, per sua natura tendenzialmente stabile, una normativa derogatoria sorta in un contesto assolutamente emergenziale ed eccezionale. Nel merito, si deve prendere atto dell'evidente velocizzazione delle procedure di affidamento che si accompagna, tuttavia, ad un abbassamento del principio di massima partecipazione e trasparenza delle procedure di gara, fonte non solo di eventuali (ma sempre possibili) fenomeni corruttivi ma, soprattutto, di evidenti limitazioni al principio di concorrenza e libero e pieno accesso al mercato, soprattutto da parte delle imprese di nuova costituzione.

Peraltro, anche durante il 2022, mentre era in elaborazione il nuovo Codice dei contratti, si sono registrati diversi interventi di modifica del previgente Codice (d.lgs. 50/2016) finalizzati, principalmente, a introdurre meccanismi di protezione del settore contro i rincari dovuti alla crisi energetica e alla guerra in Ucraina.

Nell'ambito dell'analisi dell'attività contrattuale posta in essere dalla Pubblica amministrazione nel 2022, i dati relativi alle procedure di gara, sulle relative pubblicazioni ed aggiudicazioni, provenienti da CONSIP, forniscono informazioni di indubbio interesse sull'andamento del mercato dei contratti pubblici.

Inoltre, nel corso del 2022, nelle more dell'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti, è proseguita l'attività di regolazione del mercato dei contratti pubblici svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, nonché quella di vigilanza anche preventiva, nell'esercizio dei poteri previsti dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

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

23.

La Corte dei conti, ai sensi degli articoli 23 e 24 della legge 23 dicembre 1993, n. 559, riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono, al di fuori

dell'Amministrazione dello Stato, fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati di tutte le gestioni fuori bilancio (art. 24).

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

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

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

In attuazione di tale norma, nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2023-2025, è stato pubblicato, in allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, l'elenco delle gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinti per Ministero.

Partendo dal suddetto Allegato e allargando l'indagine alle gestioni riconducibili ai Ministeri con portafoglio e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la rilevanza del fenomeno emerge con riferimento sia al numero delle gestioni, sia alla consistenza delle risorse gestite. Infatti, la rilevazione condotta in sede istruttoria, sulla base delle informazioni trasmesse dalle Amministrazioni vigilanti e dai soggetti gestori, evidenzia che le gestioni fuori bilancio nel 2022 ammontano a n. 177 (di cui 12 riconducibili alla PCM); erano n. 149 quelle risultanti dalla ricognizione del 2021. A ciò vanno aggiunte le gestioni fuori bilancio appositamente aperte con riguardo al PNRR, consistenti sia nei conti correnti di tesoreria gestiti dal MEF (25091 e 25092) sia nelle contabilità speciali riconducibili alle Amministrazioni titolari (n. 38 di cui 4 aperte a gennaio 2023).

La ricognizione, peraltro non esaustiva dei fondi esistenti, pone in evidenza come questi ultimi siano solo parzialmente censiti nell'Allegato conoscitivo di cui all'art. 31-*bis* della L. n. 196/2009. In proposito, la Corte ribadisce la necessità che, a fini di trasparenza e completezza dell'informazione, venga redatta una sezione *ad hoc* dell'Allegato conoscitivo, relativa ai fondi finanziati con risorse di provenienza mista, con l'indicazione dei diversi soggetti concorrenti al finanziamento e, se conosciuta, della quota di risorse statali versata nell'anno; sarebbe altresì utile inserire nell'Allegato anche i fondi che hanno registrato giacenze pari a zero e quelli non movimentati.

Disarticolando i dati per Ministeri (al netto delle contabilità legate al PNRR), quelli con maggior numero di gestioni sono i Ministeri economici: 78 sono riconducibili al Ministero dell'economia e delle finanze e 28 al Ministero delle imprese e del *made in Italy*. Tra gli altri Dicasteri, quelli comunque interessati dal fenomeno in misura rilevante sono: il Ministero dei trasporti e delle infrastrutture (n. 12); il Ministero dell'agricoltura, sovranità alimentare e delle foreste (n. 14) e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (n. 9).

Sotto il profilo delle dimensioni delle risorse finanziarie interessate, le gestioni fuori bilancio, nel 2022, registrano fondi iniziali pari a 183,6 miliardi e giacenze finali pari a circa 207 miliardi (di cui 203,5 miliardi su conti di Tesoreria e contabilità speciali e 3,5 miliardi su altri conti correnti bancari e postali) con un incremento di circa il 10 per cento rispetto al 2021. In particolare, le maggiori giacenze registrate a fine 2022 hanno riguardato: il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (25051 - 23209 - 23211) complessivamente per circa

+7 miliardi; il Fondo innovazione tecnologica (conto n. 1726) per +1,05 miliardi; il Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato (conto n. 22044) per +1,78 miliardi; il Fondo centrale di garanzie PMI (conto n. 22034) per +1,07 miliardi; gli Accordi di garanzia bilaterale in relazione alle operazioni in strumenti derivati (conto n. 6088) per +6,3 miliardi; il Fondo di Garanzia per i rischi definiti non di mercato (conto n. 25087) per +1,98 miliardi; il Fondo per l'avvio di opere indifferibili (conto n. 25100) per +1,68 miliardi.

Nel confronto con le risorse gestite dai Ministeri in bilancio (rappresentate dagli stanziamenti definitivi di competenza di parte corrente e in conto capitale, al netto dei “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche” e dei “Contributi ad investimenti ad Amministrazioni pubbliche”), il peso dei fondi disponibili fuori bilancio a fine anno, quale risultante anche di risorse stratificatesi nel tempo, si attesta al 52 per cento, in crescita rispetto al 43 per cento del 2021. Le giacenze di fine anno sui conti di tesoreria legati alla gestione del PNRR sono 77,2 miliardi, per i due intestati al MEF, e circa 2 per quelli intestati alle altre Amministrazioni responsabili.

Un esercizio di riclassificazione effettuato su un sottoinsieme delle gestioni fuori bilancio (ossia al netto delle gestioni c.d. commissariali e di quelle c.d. stralcio), svolto sulla base delle informazioni acquisite in sede istruttoria, consente di pervenire ad una mappatura delle stesse sulla base di tre criteri: quello della relativa natura, quello delle modalità operative della misura gestita e quello della categoria dei beneficiari.

Prendendo in considerazione la natura delle gestioni, ivi incluso il meccanismo di alimentazione, l'analisi restituisce un quadro in cui, sul complesso di 204,4 miliardi di giacenze finali sulle gestioni fuori bilancio oggetto di approfondimento, 77,8 miliardi sono riferibili ad interventi identificabili quali fondi di garanzia (circa il 38 per cento del totale), 66,8 miliardi sono riconducibili a meccanismi puramente rotativi (circa il 33 per cento del totale), mentre 2,9 miliardi sono ascrivibili a fondi che si connotano solo in parte per il meccanismo di rotazione (circa l'1,4 per cento).

A queste vanno aggiunte ulteriori risorse, per circa 56,8 miliardi (che rappresentano il 27 per cento del totale), relative a gestioni che non sono sussumibili nelle ridette categorie, in quanto aventi carattere ibrido con elementi propri sia della garanzia che della rotazione o, in altri casi, perché alimentati con modalità differenti.

Con il secondo criterio le 158 gestioni sono classificate in ragione delle modalità in base alle quali opera la misura gestita fuori bilancio. Sul punto, la quota maggiore di interventi si concretizza nella concessione di finanziamenti agevolati: si tratta di n. 52 gestioni (33 per cento del totale), con giacenze finali per 109,5 miliardi (53,6 per cento del totale). Le gestioni che si concretizzano nella concessione di contributi a fondo perduto sono n. 37 (23 per cento) con giacenze finali per 9,7 miliardi (4,8 per cento), mentre quelle che forniscono garanzie sui prestiti sono n. 41 (26 per cento), con disponibilità finali per 77,5 miliardi (37,9 per cento). Solo 12 sono le gestioni volte invece a promuovere operazioni in capitale o dirette a rafforzare il patrimonio dei soggetti beneficiari, con risorse finali per 2,2 miliardi (poco più dell'1 per cento del totale).

La restante parte (8 per cento) non è riconducibile alle tipologie sopra descritte, risolvendosi in misure miste (circa l'1 per cento, pari a circa 2,19 miliardi) o differenti rispetto a quelle sin qui esposte (con giacenze per 2,7 miliardi, pari all'1,3 per cento del totale).

Il terzo criterio consente una lettura del fenomeno delle gestioni fuori bilancio nella prospettiva dei beneficiari delle misure. L'analisi pone in luce che la quota maggiore dei fondi è destinata alle imprese (n. 103 fattispecie) con una giacenza al 31 dicembre 2022 pari a 107,3 miliardi (circa il 52,5 per cento del totale). Un altro gruppo consistente di gestioni (n. 28) è

popolato dagli interventi rivolti a soggetti pubblici, con disponibilità finali pari a 92,5 miliardi (circa il 45,3 per cento del totale). Infine, solo 24 gestioni sono destinate a persone fisiche, con risorse per 4,4 miliardi (circa il 2 per cento del totale).

Da ultimo, uno specifico *focus* è stato riservato alle gestioni destinate alle imprese, suddividendo quest'ultime per settore economico.

Sul campione di 97 gestioni prese in esame, è emerso che n. 27 non sono riferibili ad un settore economico specifico, incidendo su varie aree seppur specificamente identificabili; ad esse si associano risorse per 36,9 miliardi (circa il 36 per cento del totale).

In termini di risorse, il settore con maggiore rilevanza è quello bancario/finanziario, anche per attività di intermediazione nell'ambito di misure in via più generale rivolte ad altri soggetti destinatari, quali le imprese. A tale settore corrispondono giacenze finali per 37,25 miliardi (36,6 per cento del totale) per n. 15 gestioni. Altri settori considerevolmente interessati dal fenomeno sono quello volto a promuovere l'innovazione e la ricerca (n. 10 gestioni, per 15 miliardi, pari a poco meno del 15 per cento del totale) e quello connesso all'internazionalizzazione (n. 12 gestioni, con giacenze finali per 6,6 miliardi, pari a circa il 6 per cento del totale).

Quanto al grado di attivazione delle gestioni fuori bilancio, il raffronto tra erogazioni finalizzate alle politiche perseguite dagli interventi e le risorse disponibili evidenzia un livello di utilizzo ancora contenuto, seppur in crescita rispetto ai precedenti esercizi. Con riguardo al dato finanziario complessivo, l'attivazione delle risorse disponibili si attesta al 27 per cento, in aumento rispetto al 22 per cento del 2021.

Il miglioramento è ancor più evidente osservando l'andamento delle gestioni diverse dai Fondi di garanzia (per i quali le erogazioni si concretizzano solo in caso di escussione della garanzia prestata dallo Stato), le quali segnano un rapporto tra erogazioni effettive e disponibilità pari a circa il 34 per cento, a fronte del 29 per cento registrato nel 2021.

Tali esiti pongono all'attenzione l'esigenza di una continua riflessione in merito alla permanenza delle ragioni alla base del mantenimento delle singole gestioni, anche in considerazione del relativo costo di funzionamento. Per il solo 2022, infatti, l'onere ad esse associato è pari, nel complesso, a circa 332 milioni, corrispondenti a circa lo 0,4 per cento delle risorse attivate. Fatta eccezione per le ipotesi di trasferimenti di fondi fuori bilancio normativamente previsti, appare altresì necessario che le Amministrazioni vigilanti, nell'ambito di una adeguata programmazione di bilancio, effettuino un costante monitoraggio sulle esigenze di liquidità da parte delle gestioni, in ragione del *trend* di effettivo utilizzo delle risorse, limitando l'accumulo sui conti di tesoreria di giacenze eccessive rispetto alle concrete possibilità di attivazione.

Sotto altro profilo andrebbe considerata la necessità che le Amministrazioni, nella qualità sia di gestori che di vigilanti, individuino specifici indicatori di *output* e di *outcome*, per ciascun fondo gestito fuori bilancio, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione delle finalità indicate dalle leggi istitutive e i tempi di erogazione delle risorse, fermo restando che per ogni modifica occorre un intervento di carattere legislativo.

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

Con riferimento poi ai costi di funzionamento dei fondi, va sottolineato come permanga una assoluta disomogeneità dei criteri di determinazione degli stessi, favorita dalla circostanza che ciascun Ministero gestisce autonomamente il rapporto convenzionale con il gestore.

In merito al compenso riconosciuto al gestore, infatti, in alcuni casi, ne viene stabilito uno forfettario; in altri, uno a percentuale; in altri ancora, uno cumulativo per tutti i fondi gestiti; altre volte, è prevista una erogazione “*una tantum*”.

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

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

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

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

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

Come evidenziato anche nel capitolo della presente Relazione dedicato all’Ordinamento contabile, la tendenza verso un progressivo maggiore ricorso a strumenti fuori bilancio per la gestione di risorse afferenti al bilancio dello Stato comporta un’accentuazione del ruolo svolto dalla gestione di tesoreria, non coerente con i principi di universalità e di unità del bilancio, che, ai sensi dell’art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, costituiscono profili attuativi dell’art. 81 della Costituzione, consentendo le gestioni fuori bilancio come fattispecie derogatoria, limitata alle ipotesi tassative ed eccezionali, normativamente previste.

Ciò pone indirettamente una serie di questioni, alcune delle quali afferenti allo stesso ruolo svolto dalla Corte dei conti e ai relativi controlli, richiedendone un riorientamento e rafforzamento nei confronti dei fondi fuori bilancio, nel quadro di una visione più ampia ed articolata della stessa nozione di bilancio (di cui all’art. 81 Cost.) quale strumento principale, secondo una logica finanziaria di flusso, dell’intermediazione di risorse da parte dell’operatore-Stato.

In secondo luogo, il sempre maggiore ricorso alla tesoreria è un indice della necessità di riprendere il processo di revisione della legge di contabilità, per affrontare anche il tema delle procedure di gestione della spesa, nel senso di garantirne una loro adeguata celerità e snellezza, parallelamente ad una revisione e aggiornamento delle procedure di tesoreria. Il crescente utilizzo delle gestioni fuori bilancio è infatti (almeno in parte) dovuto alle difficoltà incontrate su questo fronte, nonostante le recenti riforme in materia di legislazione contabile. Il processo di modernizzazione consentito dalla digitalizzazione e dalla informatizzazione delle procedure rappresenta un’occasione da non perdere in questa direzione, il cui esito dovrebbe essere una

riconduzione in bilancio delle risorse, in linea con quanto disposto dall'art. 15, comma 8, della legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243. Una semplificazione che deve essere accompagnata da un corrispondente miglioramento delle informazioni rese disponibili in relazione alle diverse gestioni.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE¹

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

24.

L'anno trascorso è stato caratterizzato dal sovrapporsi di eventi di particolare rilievo: la fine dell'emergenza epidemiologica, la prima fase di attuazione normativa ed amministrativa delle misure contenute nel Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (di seguito PNRR), lo scoppio del conflitto russo-ucraino con le sue ripercussioni internazionali ed economiche e, infine, il cambio di governo conseguente alla fine anticipata della Legislatura. In questo contesto, è emersa ancora una volta la specificità dell'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM) e la sua flessibilità strutturale, connessa alle funzioni di diretto supporto all'azione di Governo. Tale flessibilità, in particolare, si è estrinsecata nelle diverse modifiche dell'assetto organizzativo succedutesi nel corso del 2022 e nella prima metà del corrente anno.

In particolare, mentre si sono registrate minime modifiche a seguito del cambio di Governo, avvenuto nell'ottobre 2022, con la proroga dell'operatività, seppur con taluni cambiamenti di compiti e personale, dei Dipartimenti e delle strutture di missione già operanti nel 2021, di maggior rilievo sono state le innovazioni intervenute nella prima metà del 2023.

L'art. 50 del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, ha previsto la soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale e l'attribuzione delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione, nonché la riorganizzazione del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), ribattezzato Nucleo per le politiche di coesione (NUPC). Il medesimo d.l. (art. 2) ha istituito la Struttura di missione PNRR, con compiti di supporto all'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo finalizzata all'attuazione del medesimo Piano. Infine, si segnala la trasformazione, attuata con dPCM 3 marzo 2023, dell'Ufficio delle politiche per persone con disabilità e dell'Ufficio per il programma del governo in due distinti Dipartimenti.

Tale evoluzione del disegno organizzativo, come da tempo questa Corte osserva, non è priva di ricadute sulla stessa Costituzione materiale; difatti, al compito precipuo previsto all'art. 95 Cost. (assicurare l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo, promuovere e coordinare l'attività dei ministri) si sono costantemente affiancati compiti di politica attiva in ambiti assolutamente eterogenei e diversi tra loro. Tale tendenza non sembra essersi attenuata nel corso del 2022 (basti pensare ai compiti di attuazione del PNRR affidati al Dipartimento per la funzione pubblica, al Dipartimento per la transizione digitale, al Dipartimento per lo sport o all'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità). Contemporaneamente, l'attività di coordinamento si è frazionata a causa dell'istituzione di un rilevante numero di uffici anch'essi deputati al coordinamento - seppure di specifici ambiti - del medesimo e complessivo programma

¹ I dati utilizzati per le analisi dei ministeri fanno riferimento al Rendiconto 2022, nell'ambito del quale si è data evidenza della spesa finale primaria dello Stato al netto delle categorie economiche relative alle poste correttive e compensative, agli ammortamenti, alle acquisizioni di attività finanziarie, nonché della missione "Debito pubblico", del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte" e del capitolo MEF/8003 "Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia". Per le analisi di confronto con gli esercizi precedenti, invece, si è fatto riferimento alla Riclassificazione del bilancio dello Stato appositamente operata sulle indicazioni della Ragioneria generale dello Stato.

attuativo del PNRR. Non va, infine, sottovalutata la proliferazione dei Commissari straordinari, cui sono stati affidati specifici e individuati compiti e funzioni.

Ne risulta una complessa architettura normativa nella quale i compiti di coordinamento e quelli di politica attiva si presentano, spesso nella medesima struttura, strettamente interconnessi. Pur comprendendo le esigenze concrete che, di anno in anno, comportano il consolidamento di tale ruolo attivo in capo alla Presidenza del Consiglio, non si può non continuare ad auspicare un intervento razionalizzatore delle numerose funzioni attribuite alla Presidenza, onde pervenire ad una loro necessaria sistematizzazione, più adeguata al disegno costituzionale (art. 95 Cost.).

Il bilancio di previsione e il conto finanziario della PCM presentano una struttura ormai consolidata, basata su una rappresentazione contabile della spesa che trova, in parte, quale modello di riferimento, il bilancio statale per missioni e programmi. Sul piano dell'ordinamento contabile della PCM la gestione ha, altresì, consolidato anche nel 2022 l'utilizzo, in base alla nuova formulazione dell'art. 19 del dPCM 22 novembre 2010, recante la disciplina della relativa autonomia finanziaria e contabile, del criterio di imputazione dell'atto di impegno, codificato dall'art. 34 della legge n. 196 del 2009, in attuazione del principio di competenza finanziaria "potenziata", con alcune ipotesi di deroga, funzionali ad apportare maggiore flessibilità alla gestione del bilancio.

Le decisioni sull'entità delle risorse finanziarie destinate - in sede di bilancio di previsione - alla PCM, risultano già predeterminate in sede legislativa attraverso il disegno di legge di bilancio. Le risorse iniziali ammontano, per l'esercizio 2022, a circa 3,9 miliardi, interrompendo il *trend* crescente nel triennio 2019 - 2021. Le diminuzioni in entrata al bilancio di previsione della PCM riguardano, in particolare, le somme destinate ai fondi complessivamente assegnati per le esigenze di protezione civile, per un valore complessivo di 599 milioni nel bilancio di previsione del 2022 (in diminuzione di circa 1,5 miliardi rispetto al 2021); le risorse per politiche dello sport che diminuiscono di 68 milioni circa (attestandosi a circa 209 milioni); le somme destinate alla delegazione per la Presidenza italiana del G20 diminuiscono da poco più di 46 milioni a 1 milione. Inoltre, non sono più finanziate alcune misure quali quelle relative all'attuazione del Piano nazionale per la riqualificazione e rigenerazione delle aree urbane degradate, che ammontavano nel 2021 a circa 227 milioni o relative ai contributi finalizzati all'acquisto di abbonamenti a quotidiani, riviste anche digitali a favore di famiglie disagiate che nel 2021 ammontavano a 25 milioni. Risultano in aumento le risorse destinate alle politiche per programmi spaziali, in particolare all'Agenzia spaziale europea, alla partecipazione del programma spaziale ARTEMIS nonché allo sviluppo delle tecnologie satellitari derivanti dal Fondo complementare al PNRR che si sono incrementate di circa 152 milioni (da 541 milioni a 693 milioni) e i fondi per i contributi all'editoria (da 63 milioni a circa 207 milioni).

Le variazioni sulle entrate di competenza, intervenute in corso di esercizio, sono state pari a circa 10,2 miliardi, per un valore finale delle entrate di poco superiore a 14,1 miliardi.

Nell'esercizio 2022 gli impegni, pari a circa il 47,7 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza, ammontano a 6,7 miliardi (meno 14 per cento rispetto al 2021), a fronte dei quali risultano pagamenti per circa 4,35 (6,56 miliardi nel 2021). Restano da pagare circa 2,38 miliardi (1,3 miliardi nel 2021), confluiti in conto residui, mentre l'importo complessivo delle disponibilità non impegnate al 31 dicembre 2022 ammonta a circa 7,37 miliardi (8,2 miliardi nel 2021), costituendo, ai sensi dell'art. 10 del dPCM 22 novembre 2010, unitamente ai maggiori accertamenti di entrata, l'avanzo di esercizio del 2022 che, sommato all'avanzo degli esercizi precedenti (pari a 181,73 milioni), rappresenta l'avanzo di amministrazione 2022 (pari a 7,55 miliardi).

Una particolarità contabile del bilancio della PCM, finalizzata ad aumentarne la flessibilità, è rappresentata dagli istituti del riporto (art. 11 del citato dPCM recante l'ordinamento contabile della PCM) e del Fondo di riserva (art. 12). Con riferimento a tali istituti, è opportuna un'attenta riflessione, al fine di pervenire ad un equo bilanciamento tra le esigenze di flessibilità del bilancio della PCM e il rispetto del principio dell'annualità del bilancio nonché degli obiettivi di armonizzazione contabile tra i bilanci di tutte le Amministrazioni centrali. A tale riguardo, pur volendo tenere in debito conto le esigenze di flessibilità del bilancio della PCM, in considerazione della particolare configurazione delle relative attività e funzioni, occorre sottolineare la necessità di un attento monitoraggio dell'applicazione del riporto, anche con riferimento al periodo di mantenimento in bilancio delle relative somme, con particolare riguardo a quelle relative alla Protezione civile che, gestite anche attraverso contabilità speciali, già assicurano ampi margini di flessibilità.

Con riferimento, all'istituto del Fondo di riserva, finalizzato a far fronte ad interventi di natura straordinaria, indifferibile e non preventivabile, si raccomanda un utilizzo limitato ai soli scopi previsti dal citato art. 12, atteso che un suo utilizzo ricorrente sostanzialmente potrebbe alterare la significatività del raffronto tra i dati di previsione e di consuntivo e costituire di fatto una gestione svincolata dalla programmazione iniziale e dai contenuti della stessa legge di bilancio.

Si prende, altresì, atto di come la PCM abbia intrapreso nel 2022 interlocuzioni con la Ragioneria Generale dello Stato in merito alla sperimentazione della contabilità economico patrimoniale nell'ambito del programma INIT - Nuovo sistema informatico gestionale di contabilità pubblica, finalizzato alla realizzazione di un unico sistema informatico integrato a supporto dei processi amministrativo contabili delle Amministrazioni pubbliche, di tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*).

L'organizzazione amministrativa della PCM ha continuato a basarsi, anche nel 2022, su una struttura Dipartimentale cui si sono affiancati diversi Uffici e strutture di missione, le cui attività spaziano in ambiti estremamente diversi ed eterogenei.

Proprio in ragione della numerosità delle strutture operanti presso la Presidenza e dell'eterogeneità dei loro compiti e funzioni, è oltremodo difficile dare una sintetica rappresentazione della complessiva attività posta in essere nel periodo di riferimento. L'analisi si concentra sulle attività di taluni Dipartimenti, in ragione della funzione di coordinamento dell'azione di Governo dai medesimi esercitata, ovvero per la rilevanza economica o sociale della relativa funzione.

Nel dettaglio, l'attività di coordinamento, sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione del Dipartimento per la coesione, mira a dare attuazione ai provvedimenti adottati in sede europea finalizzati a fare fronte all'impatto sociale ed economico sull'Unione europea derivante dal conflitto russo-ucraino (ci si riferisce all'iniziativa CARE "*Cohesion's Action for Refugees in Europe*" che ha introdotto modifiche ai regolamenti dei fondi della politica di coesione 2014 -2020, finalizzate a supportare gli Stati membri nell'accoglienza dei rifugiati).

Anche nello scorso anno è proseguita l'azione di programmazione e coordinamento della politica economica, svolta dal relativo Dipartimento attraverso la promozione degli investimenti pubblici; nel 2022, il CIPESS ha adottato 62 delibere - a fronte delle 91 adottate nel 2021 - di cui 18 in tema di infrastrutture, 15 in tema di Fondo sviluppo e coesione (FSC), 9 in tema di ricostruzione post sisma in Abruzzo e 5 in tema di salute.

L'attività di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica ha assunto, anche nel 2022, un ruolo rilevante in molti settori di attività attinenti alle politiche del

personale pubblico. Sotto il profilo organizzativo, si segnala che, con d.l. 22 aprile 2023, n. 44, è stata prevista l'istituzione, presso il Dipartimento, di un Osservatorio nazionale del lavoro pubblico. Sull'attuazione dell'Agenda per la semplificazione 2020–2023 (approvata dal Consiglio dei Ministri il 3 dicembre 2020) ha avuto un significativo impatto l'adozione del PNRR, in quanto molte delle azioni di semplificazione individuate dall'Agenda medesima sono state oggetto di intervento anche nell'ambito del suddetto Piano. Nel corso del 2022 si è, dunque, ritenuto necessario provvedere ad un aggiornamento dell'Agenda allo scopo di aumentarne il livello di coerenza e di allineamento con quanto previsto in materia di semplificazione nell'ambito del PNRR.

Nel corso dell'anno 2022, il Dipartimento per gli affari regionali ha svolto attività di supporto alla stesura del provvedimento normativo teso a dare attuazione all'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, attualmente all'esame del Parlamento.

Nel primo trimestre del 2022, le attività intestate al Dipartimento della protezione civile sono risultate essenziali nel contrasto alla diffusione della pandemia da Covid-19. Lo stato di emergenza, dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, è stato prorogato, con successivi provvedimenti, fino al 31 marzo 2022. Parimenti, nella gestione dell'emergenza in corso, ha continuato ad operare il Commissario straordinario, previsto dall'art. 122 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18.

La crisi seguita al conflitto russo-ucraino ha immediatamente posto l'attenzione del Governo sulle attività urgenti da porre in essere a supporto della popolazione ucraina in fuga dal proprio Paese, attività che sono state fin dal principio indirizzate a due diversi e complementari canali di intervento: l'assistenza umanitaria da realizzarsi all'estero e l'accoglienza da assicurare ai profughi diretti in Italia, scopi per i quali è stato attivato il Servizio nazionale della protezione civile.

Con l'avvio del PNRR, è stata avvertita l'esigenza di rendere l'Agenda digitale coerente con gli obiettivi ivi presenti e condivisi con l'Unione Europea, in un'ottica di massima sinergia nel raggiungimento dei risultati pianificati. In tal senso, di particolare rilievo è stata l'attività svolta dal Dipartimento per la trasformazione digitale. L'ultima edizione dell'Agenda è quella relativa al triennio 2022-2024, approvata con dPCM 17 gennaio 2023.

Nel 2022 è proseguita l'attività del Dipartimento dell'editoria relativa alla determinazione ed erogazione delle diverse tipologie di contributi diretti e indiretti versati a sostegno dell'editoria e dei relativi prodotti.

Il Dipartimento per lo sport ha proseguito nell'attività di gestione dei diversi fondi finalizzati, a vario titolo e con distinte finalità, a sostenere il potenziamento del movimento sportivo italiano, anche al fine di superare situazioni di disagio sociale e favorire processi di integrazione.

Anche nel corso del 2022 si sono sviluppate le azioni intraprese dal Dipartimento per le politiche della famiglia finalizzate al contrasto all'emergenza pandemica e a sostenere le famiglie nel superamento delle relative conseguenze.

Infine, si segnala che, con dPCM 3 marzo 2023, è stata disposta la trasformazione in Dipartimento dell'Ufficio delle politiche per persone con disabilità, sorto come struttura di supporto di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei ministri o altra Autorità politica da esso delegata per le funzioni di indirizzo, coordinamento, promozione, vigilanza e verifica nella materia delle politiche in favore delle persone con disabilità.

25.

Nell'esercizio finanziario 2022 la struttura del bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze si articola su 23 missioni e 54 programmi (uno in meno rispetto al 2021).

L'ammontare complessivo di risorse che compongono lo stato di previsione del Ministero, in termini di stanziamenti definitivi, raggiunge il livello di 743,5 miliardi in diminuzione rispetto al 2021 (762,6 miliardi), coprendo oltre il 64 per cento del totale della spesa statale (1.155,9 miliardi). In termini di missioni, il 91,5 per cento degli stanziamenti definitivi si concentra su cinque missioni: la 34 "*Debito pubblico*" (45,8 per cento), la 3 "*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*" (16,9 per cento), la 29 "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica*" (14,8 per cento), la 4 "*L'Italia in Europa e nel mondo*" (11,5 per cento) e la 11 "*Competitività e sviluppo delle imprese*" (2,3 per cento). Come negli scorsi esercizi, 18 delle restanti missioni presentano stanziamenti inferiori al 2 per cento del totale.

Il bilancio "nettizzato" presenta stanziamenti iniziali pari a 254,7 miliardi, in aumento di circa 3 punti percentuali (+7,3 miliardi) rispetto al 2021 (circa 247,4 miliardi). Tale dotazione iniziale si riferisce per l'82 per cento a spesa corrente e, per la parte restante, a spesa in conto capitale.

A seguito delle variazioni in diminuzione intercorse nell'anno pari a 5,5 miliardi (-2,16 per cento rispetto agli importi iniziali 2022), gli stanziamenti finali di competenza ammontano a 249,26 miliardi, con uno scostamento del -10,34 per cento rispetto allo stesso dato dell'anno precedente. Il decremento è dovuto alle minori risorse stanziare sulla missione 11 "*Competitività e sviluppo delle imprese*", che scendono da 53,4 miliardi a 17,4 miliardi. Nel complesso, resta confermata anche a livello di stanziamenti finali per il 2022 la prevalenza della spesa corrente, pari a 201,6 miliardi (circa l'81 per cento del totale degli stanziamenti): le maggiori risorse sono allocate nei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche (134,4 miliardi). Lo stanziamento in conto capitale, pari a 47,6 miliardi (corrispondenti al 19 per cento della spesa totale) risulta invece in lieve aumento (+3,2 per cento) rispetto al precedente esercizio (16,6 per cento). Tale incremento è dovuto principalmente ai "contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche".

La gestione si è svolta tenendo conto delle quattro priorità politiche, determinate dal Ministro nell'atto di indirizzo del 31 dicembre 2021, individuate in coerenza con gli assi strategici, con le priorità trasversali, con le missioni contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e con i 17 obiettivi di Sviluppo Sostenibile adottati con l'Agenda 2030.

La prima priorità è relativa al perseguimento di una finanza sostenibile, ad una gestione efficiente ed efficace del debito, nonché all'attuazione di una riforma delle politiche fiscali; la seconda priorità è strettamente legata al ruolo assegnato al MEF per l'attuazione del PNRR; la terza priorità è diretta a migliorare la produttività, la competitività, la modernizzazione e la trasformazione digitale della PA; la quarta e ultima attiene agli investimenti e alle riforme strutturali per il sostegno di una crescita economica sostenibile e inclusiva.

In tale ambito, la Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2022 ha, altresì, individuato gli obiettivi e i risultati da conseguire, monitorati attraverso specifici indicatori, richiamati nella nota integrativa alla legge di bilancio. Il Ministero per il 2022 presentava 166 indicatori: di cui 68 di *output*, 9 di *outcome*, 48 di realizzazione finanziaria e 41 di realizzazione fisica. Tali indicatori risultano conseguiti, fatta eccezione per 8 di questi. L'analisi delle attività del Ministero si è soffermata sulle missioni 11 "*Sviluppo e competitività*

delle imprese” (programmi 8 e 9), 18 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente” (programma 14) e 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica” (programmi 3, 4, 6 e 7), trattandosi delle più rilevanti in termini di obiettivi strategici e strutturali.

Per quanto riguarda la missione 11, programma 8 “Incentivi alle imprese per interventi di sostegno”, anche nel 2022, stante il perdurare della crisi economico-sociale, si è fatto ampio ricorso agli strumenti di supporto alle imprese ed alle persone fisiche, attraverso due linee di intervento: la prima dedicata alle agevolazioni sui finanziamenti concessi alle imprese e la seconda relativa all’attivazione del sistema delle garanzie assunte dallo Stato. In particolare, in merito alla prima linea operativa, grande attenzione è stata riservata alle iniziative a sostegno dell’internazionalizzazione del sistema produttivo, attuate mediante interventi di stabilizzazione dei tassi d’interesse e di concessione di contributi pubblici in conto interessi. Si registra, tuttavia, una diminuzione rispetto all’anno precedente: in totale sono state accolte nuove operazioni per un importo di 524 milioni, a fronte dei circa 5 miliardi approvati nel 2021. Inoltre, sono stati erogati alle imprese finanziamenti agevolati finalizzati all’internazionalizzazione, tramite il Fondo rotativo 394/81 e il Fondo per la Promozione Integrata, quest’ultimo destinato alla concessione dei cofinanziamenti a fondo perduto, per un importo complessivo di 512 milioni (di cui 128 milioni a fondo perduto).

Nell’ambito del programma in discorso la seconda linea di intervento perseguita attiene all’implementazione del sistema di “garanzie”. Sul punto, si evidenziano le misure denominate “Garanzia Italia” e “SupportItalia”. Con riguardo alla prima, dopo la proroga sino al 30 giugno 2022 con la legge di bilancio per il 2022 e la successiva modifica operata dal d.l. “Energia” per ridurre l’impatto dei rincari del settore energetico, alla chiusura dello sportello le domande pervenute e approvate ammontavano a 6.300, per un importo garantito totale pari a 25,5 miliardi.

Tramite il c.d. decreto “Aiuti” è stata introdotta la nuova misura straordinaria di garanzia, denominata “SupportItalia”, operativa dal 22 luglio 2022 e adottata in conformità al nuovo *Temporary Crisis Framework*, con la quale SACE è stata autorizzata a rilasciare garanzie fino al 90 per cento su ogni forma di finanziamento in favore delle imprese di qualsiasi dimensione, la cui catena di approvvigionamento sia stata interrotta o abbia subito rincari per effetto delle conseguenze economiche negative del conflitto in Ucraina. Al 31 dicembre 2022, lo *stock* garantito risultava pari a 4 miliardi, di cui l’88 per cento a favore di grandi imprese (circa 3,5 miliardi), mentre le domande ricevute ammontavano a 948, di cui 944 approvate dal gestore.

A fronte delle esigenze di liquidità derivanti dall’aumento dei prezzi dell’energia, SACE è stata, altresì, autorizzata a concedere in favore delle imprese di assicurazione dei crediti commerciali a breve termine, garanzie fino al 90 per cento degli indennizzi generati dalle esposizioni relative ai crediti commerciali maturati nel settore del gas e dell’energia, per mancato pagamento di bollette relative ai consumi effettuati fino al 31 dicembre 2022. La misura è operativa dallo scorso dicembre e il massimo impegno che lo Stato può assumere è normativamente quantificato in 5 miliardi.

Sul versante delle misure volte a facilitare l’acquisto della prima casa, hanno trovato nuovamente attuazione i due Fondi gestiti da CONSAP: per quanto concerne il *Fondo di solidarietà per i mutui per l’acquisto della prima casa (Fondo Gasparrini)*, al 31 dicembre 2022, risultavano accettate 142.316 domande, per un ammontare di 119,4 milioni; mentre, per il *Fondo di garanzia per l’acquisto della prima casa*, le garanzie in essere, a fine anno, erano 320.075 per uno *stock* di circa 35,7 miliardi di importo finanziato e oltre 20,3 miliardi di importo garantito, a fronte dei quali si sono avute 299 escussioni con 15,6 milioni di importi liquidati.

Circa lo stato di attuazione della misura “*Patrimonio Destinato*”, finalizzata alla realizzazione di “*interventi e operazioni di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*”, si è registrato un incremento significativo degli impieghi, il cui ammontare è cresciuto a 592,8 milioni, rispetto ai 132,8 milioni del 2021.

In riferimento al Programma 9 “*Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità*”, i dati relativi alle misure per le quali è stata prevista la modalità di fruizione attraverso il meccanismo del credito d'imposta utilizzabile in compensazione mostrano un livello di utilizzo di oltre 27 miliardi, in aumento rispetto all'anno precedente (circa +9 per cento). In termini di importi compensati, l'incidenza maggiore si ha per le misure di sostegno rientranti nel Piano nazionale “*Transizione 4.0*” (26 per cento) che, come è noto, mirano a promuovere la trasformazione tecnologica e digitale delle imprese italiane; a tal proposito, l'elevato utilizzo, quasi triplicato rispetto al precedente anno, riflette il rimbalzo degli investimenti nel periodo post-Covid e la maggior capienza del gettito che ne è derivata. Tra le misure del Piano, si evidenzia una netta prevalenza nell'utilizzo del credito d'imposta per investimenti in beni strumentali (75 per cento) e, con riguardo ai settori economici, vi è un'incidenza prevalente per il settore industriale, sia in termini di numero di soggetti compensanti (34 per cento) sia di importi compensati (57 per cento).

Per la missione 18 “*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*”, Programma “*Sostegno allo sviluppo sostenibile*”, assume centralità la misura denominata “*Green New Deal*” italiano: fondo istituito dalla legge di bilancio 2019, al fine di sostenere specifici programmi di investimento, tramite garanzie rilasciate da SACE, per conto del MEF. Durante l'anno sono state trasferite su un apposito conto di tesoreria risorse pari a 565 milioni, a valere sullo stanziamento complessivo di 1,42 miliardi. Le somme residue, pari a 855 milioni, sono state conservate ai fini dell'individuazione di ulteriori linee di intervento.

Con riferimento alla missione 29, per il Programma 3 “*Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali*”, vengono soprattutto in evidenza i controlli effettuati dalla Guardia di finanza (GdF) in relazione a varie forme di agevolazione. Per quanto riguarda i contributi a fondo perduto, sono stati effettuati 6.243 interventi, con una percentuale di irregolarità di oltre il 25 per cento. I controlli in materia di finanziamenti assistiti da garanzia sono stati 1.855, con una percentuale di irregolarità superiore al 33 per cento.

I controlli effettuati sull'erogazione del reddito di cittadinanza hanno dato luogo invece a 17.631 interventi, con un esito di irregolarità dell'88 per cento. Per quanto attiene ai *bonus* edilizi – in particolare, al c.d. “*Superbonus*” – sono stati sequestrati crediti inesistenti per oltre 2,39 miliardi, che si aggiungono agli oltre 1,3 miliardi sequestrati nel 2021.

Nell'ambito del Programma 4 “*Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario*” è proseguita la consueta attività di monitoraggio del sistema bancario. Con riferimento alla partecipazione del MEF nel capitale di Banca Monte dei Paschi di Siena (MPS), nel 2022 è stata avviata la revisione del Piano Industriale, sfociata nel nuovo Piano Strategico di Gruppo 2022-2026, che ha portato a un aumento di capitale di 2,5 miliardi rendendo superflue, allo stato, ulteriori misure di rafforzamento patrimoniale. Il Piano strategico di MPS è attualmente al vaglio della BCE e della Commissione Europea.

All'interno del medesimo programma, si inserisce la riduzione dei crediti deteriorati (*non-performing loans* NPL): il tasso di deterioramento dei crediti (flusso di nuovi prestiti deteriorati in rapporto al totale dei finanziamenti, in ragione d'anno) è rimasto pressoché stabile, su valori pari all'1 per cento. Sul punto, l'andamento delle operazioni di gestione degli NPL acquistati da

AMCO S.p.A. ha raggiunto un indice di recupero (calcolato come rapporto tra incassi e valore contabile lordo medio gestito) pari al 4,7 per cento, in crescita del 15 per cento rispetto al 2021.

In merito al programma 6 “*Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari*”, si rileva un costo medio all’emissione pari all’1,71 per cento, in netto aumento rispetto allo 0,1 del 2021. Anche il costo medio del debito, calcolato come rapporto tra gli interessi e lo *stock* di debito delle Pubbliche amministrazioni, è stato pari al 3,1 per cento, in aumento rispetto al dato del 2021 pari al 2,4 per cento. La ragione di tali incrementi è da ricondurre all’aumento dei tassi di interesse sul mercato, nonché all’alto livello d’inflazione che ha caratterizzato il 2022. Nell’anno sono stati emessi circa 424 miliardi nominali di titoli di Stato, in netta riduzione rispetto ai 477 miliardi nominali emessi nel 2021 e ancor più rispetto ai 550 miliardi del 2020. Un ridimensionamento dovuto anche al venir meno dell’esigenza di dover far fronte agli effetti della crisi pandemica, che hanno portato ad una normalizzazione delle quantità offerte in asta sui vari strumenti e scadenze a livelli coerenti con il periodo pre-Covid. Per quanto riguarda la gestione degli strumenti derivati, il nozionale complessivo del portafoglio si è ridotto, nel corso del 2022, di circa 8,2 miliardi rispetto al 2021 (95,7 miliardi nel 2022 contro 103,9 miliardi del 2021). Il valore di mercato del portafoglio derivati misurato dal *mark to market* (MtM), a fine 2022, era pari a -1,4 miliardi (nel 2021 era pari a -27,7 miliardi) con una riduzione di 26,3 miliardi; miglioramento dovuto al considerevole movimento al rialzo dei tassi *swap* in euro registrato nel corso del 2022.

Nell’ambito del Programma 7 “*Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio*”, la Ragioneria generale dello Stato persegue l’obiettivo di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche da parte del comparto degli enti territoriali, monitorato utilizzando sia la Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP-Bilanci Armonizzati) sia i flussi di cassa SIOPE (dal 1 gennaio 2023 sostituito da SIOPE+), che però risultano affetti da croniche criticità, legate per lo più all’errato utilizzo dei codici da parte degli operatori, che la RGS cerca di superare attraverso un monitoraggio e un’interlocazione continua con le proprie sedi territoriali e gli enti vigilati.

All’esito della gestione 2022, si rileva che la massa impegnabile è diminuita di circa 30,12 miliardi tra il 2021 e il 2022, passando da 324,5 a 294,4 miliardi. La riduzione è legata ai minori stanziamenti (-28,7 miliardi) e, in via residuale, alle minori risorse trasferite dal 2021 nei residui di stanziamento (-1,3 miliardi). L’esercizio mostra una contrazione (circa 28 miliardi) anche degli impegni di competenza, pari a 223,5 miliardi (251,4 miliardi nel 2021), così come di quelli in conto residui che hanno subito un decremento (-4,3 miliardi), passando da 15 a 10,7 miliardi. In generale, la capacità complessiva di impegno si attesta intorno all’80 per cento (-2,5 punti rispetto all’anno precedente).

La capacità di spesa del Ministero, nel complesso pari a circa 72 punti percentuali (-4,5 per cento rispetto al 2021), mostra risultati differenti in ragione della tipologia di spesa: la componente corrente presenta una capacità di spesa dell’87,8 per cento (invariata rispetto al 2021), quella in conto capitale si attesta ad un livello inferiore, pari al 36 per cento (nel 2021 aveva raggiunto circa il 45 per cento). Sulla minore capacità di spesa in conto capitale, hanno inciso i contributi agli investimenti alle imprese (-12,6 per cento) e gli altri trasferimenti in conto capitale (-18 per cento).

Quanto alla gestione di cassa, nel 2022 il Ministero ha effettuato pagamenti complessivi per 228,4 miliardi (265,8 miliardi nel 2021), di cui circa 211,4 miliardi in conto competenza. Sotto il profilo della classificazione economica della spesa, si osserva che 33,9 miliardi si

riferiscono alla spesa in conto capitale (di cui 25,8 miliardi in conto competenza) mentre 194,5 miliardi sono di parte corrente (di cui 185,6 miliardi in conto competenza).

La gestione dei residui chiude, nel 2022, con poste passive finali pari a 78,2 miliardi, in aumento rispetto al 2021 (circa 66 miliardi). Tale risultato è dato, da un lato, dalla diminuzione del tasso di smaltimento delle poste passive esistenti (dal 32 per cento del 2021, al 26 per cento del 2022); dall'altro lato, dall'aumento dei residui di nuova formazione (da circa 23 a 30,8 miliardi). In particolare, si registra un incremento dei residui di stanziamento di nuova formazione (circa il 61 per cento dei residui di competenza) che si attestano intorno ai 18,75 miliardi.

Con riguardo alle economie, si rileva una diminuzione di quelle totali (di circa il 37 per cento rispetto al 2021) che ammontano a 8,8 miliardi. Il decremento ha riguardato le missioni 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (-5 per cento), 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica" (-46 per cento) e 33 "Fondi da ripartire" (-71 per cento).

La legge di bilancio 2023-2025, con riguardo alla spesa finale in termini di competenza, prevede stanziamenti, per il 2023, pari a 481,4 miliardi (+7,07 miliardi rispetto alla legge di bilancio 2022), di cui circa 383,8 miliardi di parte corrente e 97,6 miliardi in conto capitale. Dal confronto tra gli stanziamenti di competenza per il 2023 e quelli del precedente anno - seguendo il criterio di analisi di nettizzazione dei dati come sopra specificato - emerge che le risorse sono diminuite di quasi un punto percentuale (circa 2,2 miliardi), attestandosi a circa 252,5 miliardi; la contrazione ha riguardato la spesa in conto capitale per circa 4,5 miliardi e, segnatamente, i contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (-16 per cento rispetto al 2022). La spesa corrente nel 2023 cresce invece di circa 2,2 miliardi per effetto dell'aumento dei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (+4,5 miliardi).

Un'analisi per missioni evidenzia che quella che ha subito la maggiore riduzione è la missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (-5,73 miliardi), mentre tra quelle che presentano variazioni positive più rilevanti, troviamo le missioni 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (+3,5 miliardi) e 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (+3 miliardi circa). La prima missione si conferma come quella con la maggiore assegnazione di risorse in assoluto (50 per cento). Peraltro, nel 2023 si sono incrementate sia le risorse stanziare nel programma 6 "Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria" (+1,3 miliardi), sia quelle incluse nel programma 5 "Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali" (+2,3 miliardi).

MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL *MADE IN ITALY* (GIÀ MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO)

26.

Nel 2022 il Ministero dello sviluppo economico è stato interessato dal riordino di attribuzioni sancito dal d.l. 11 novembre 2022, n. 173. Oltre al cambio di denominazione, ora Ministero delle imprese e del *made in Italy* (di seguito MIMIT), il richiamato provvedimento normativo ha previsto il coinvolgimento diretto del Dicastero nella definizione delle strategie e degli indirizzi per la valorizzazione, la tutela e la promozione del *made in Italy* in Italia e nel mondo. Al riguardo, è stato istituito il Comitato interministeriale per il *made in Italy* nel mondo, co-presieduto dal Ministro delle imprese e del *made in Italy*, insieme a quello degli affari esteri e della cooperazione internazionale. È stato, inoltre, ampliato il potere sostitutivo rimesso al Ministero in caso di riscontrata inerzia degli enti territoriali nel campo degli investimenti di

grande rilievo per il settore produttivo nazionale, in quanto di valore superiore a 25 milioni e con significative ricadute occupazionali. Allo scopo è stata istituita, presso il MIMIT, una struttura di supporto e tutela dei diritti delle imprese, con compiti istruttori e di monitoraggio.

Nello stesso anno ha avuto consolidamento il modello organizzativo previsto dal dPCM 29 luglio 2021, n. 149: si è concluso, a fine 2021, il periodo transitorio di avvalimento delle due Direzioni generali del MIMIT legate alle funzioni e linee di attività in materia energetica, con il loro definitivo passaggio al Ministero per l'ambiente e la sicurezza energetica; ha trovato conferma l'architettura organizzativa basata su 9 Direzioni generali, ivi inclusa la nuova struttura dedicata alla riconversione industriale e alle grandi filiere produttive, con competenze estese in tema dell'aerospazio, difesa, crisi d'impresa e amministrazioni straordinarie. Sotto il profilo contabile, l'introduzione della nuova Direzione ha determinato l'inserimento del programma 11.12 "Riconversione industriale e grandi filiere produttive" nell'ambito della missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese".

La gestione del 2022 si è svolta all'insegna delle nove priorità politiche individuate dal Ministro nell'atto di indirizzo del 22 settembre 2021, in larga parte permeate dall'esigenza di rilancio dei settori produttivi a seguito della pandemia: ciò emerge con evidenza nell'importanza assegnata agli obiettivi di fondo in tema di protezione dei settori manifatturieri, di revisione della disciplina e degli strumenti di gestione delle crisi aziendali e di quelli di rafforzamento dei programmi a sostegno della riconversione industriale. Nella stessa direzione, milita anche la rinnovata priorità assegnata alla razionalizzazione degli strumenti di incentivazione delle imprese, volta a superarne le criticità in termini di eccessiva frammentarietà e complessità, oltre che al miglioramento del grado di coerenza con le esigenze delle PMI. Hanno trovato, altresì, conferma gli obiettivi strategici di favorire lo sviluppo tecnologico, sia attraverso le infrastrutture di rete, sia sostenendo gli investimenti delle imprese nella ricerca industriale e di sviluppo sperimentale, anche favorendo l'accesso alla tutela della proprietà intellettuale. A questo quadro si è, inoltre, aggiunta la priorità di migliorare la capacità di attrazione degli investimenti, anche esteri, sfruttando le opportunità offerte in ambito europeo.

Alla luce del richiamato quadro di priorità, con la Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione dell'anno 2022 sono stati individuati gli obiettivi delle strutture e i risultati da conseguire, monitorati anche attraverso i 50 indicatori della nota integrativa: di cui 28 di *output*, 15 di *outcome* e 7 di realizzazione fisica. Sul punto, secondo le informazioni desumibili dalla nota integrativa al Rendiconto generale dello Stato per il 2022, i valori *target* per tali indicatori risultano pressoché integralmente conseguiti (45 su 50 casi); solamente in 5 fattispecie l'obiettivo non figura come raggiunto a fine anno.

Sotto il profilo finanziario, le attività del Dicastero sono state espletate in un quadro di risorse che si conferma su livelli dimensionali fortemente più elevati di quelli precedenti alla pandemia. Gli stanziamenti iniziali di competenza sono stati pari a 12,3 miliardi, superiori di circa il 26 per cento rispetto a quelli del 2021 (9,7 miliardi), portando all'1,9 per cento la relativa incidenza sulla spesa totale dello Stato (1,6 per cento nel 2021).

A seguito delle variazioni intercorse nell'anno, i fondi di competenza del 2022 sono ulteriormente cresciuti di 1,5 miliardi, raggiungendo il livello di 13,8 miliardi. Tuttavia, rispetto al dato del 2021 (20,2 miliardi) si registra una forte contrazione degli stanziamenti definitivi (-31,5 per cento), sostanzialmente riconducibile alla missione 11 (-6,5 miliardi) e, al suo interno, ai programmi 7 (-3,7 miliardi) e 5 (-2,4 miliardi). Nel primo ambito viene in rilievo la rimozione degli interventi emergenziali di sostegno e la riduzione degli stanziamenti destinati al Fondo di garanzia PMI (-2,4 miliardi), alla misura Nuova Sabatini (-0,9 miliardi), ai progetti IPCEI (-0,6

miliardi), nonché al Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa (-0,2 miliardi). Nel programma 5, invece, la riduzione degli stanziamenti finali è da attribuire alla minore dotazione dei crediti d'imposta del piano Transizione 4.0 (-2 miliardi) e di quelli per l'acquisto di veicoli non inquinanti (-0,6 miliardi).

Gli stanziamenti del 2022, al pari di quelli del 2021, includono le risorse relative ai progetti in essere rientranti nel PNRR (1,4 miliardi) e nel Fondo complementare (0,7 miliardi).

Va per completezza segnalato che gli stanziamenti della categoria XXXI "Acquisizione di attività finanziarie", esclusa dal perimetro della presente analisi descrittiva, si sono fortemente ridotti rispetto al valore del 2021, scendendo da 3 a 0,6 miliardi.

Resta confermata, anche nel 2022, la forte prevalenza della spesa in conto capitale, pari a 12,8 miliardi, corrispondenti a 92,7 punti percentuali sul totale, in lieve flessione rispetto al 2021 (94,2 per cento). Essa è principalmente destinata al sostegno del sistema produttivo, nelle forme dei contributi agli investimenti delle imprese e degli altri trasferimenti in conto capitale.

Tra i primi rilevano quelli legati al Piano nazionale Transizione 4.0, che ha beneficiato di importanti interventi di rafforzamento nell'anno; in primo luogo, con la legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 2021) è stata disposta una proroga pluriennale dei crediti d'imposta per l'acquisto di beni innovativi e per le attività di ricerca, sviluppo e innovazione, prevedendone al contempo una riduzione progressiva delle aliquote agevolative. In corso d'anno è stato, poi, innalzato il limite degli investimenti agevolati in beni strumentali diretti alla realizzazione di obiettivi di transizione ecologica del PNRR, nonché è stata incrementata l'aliquota dei crediti d'imposta per gli investimenti in beni immateriali innovativi (dal 20 al 50 per cento) e per le attività di formazione 4.0 per le PMI. Sono state, infine, introdotte misure di semplificazione amministrativa volte a dare maggiori certezze operative alle imprese che investono in attività di ricerca, sviluppo e innovazione, consentendo loro di ottenere una certificazione da parte di soggetti pubblici o privati a ciò abilitati.

I dati forniti dal Ministero sul 2021 evidenziano un elevato grado di utilizzazione degli incentivi, con crediti maturati per oltre 1,1 miliardi nei beni strumentali tradizionali, per 7,2 miliardi nei beni materiali innovativi, per 55,9 milioni nei beni immateriali 4.0. Nel 2022, peraltro, si attende un ulteriore aumento del ricorso all'agevolazione, in ragione delle più favorevoli condizioni congiunturali e dei relativi impatti sui piani di investimento delle imprese.

In merito all'incentivo per le attività di ricerca, sviluppo e innovazione, sulla base dei dati sul 2021 forniti dal MIMIT, i fruitori della misura sono stati oltre 10 mila, per un credito maturato di 732,3 milioni. In assenza di modifiche di rilievo alla portata agevolativa della misura, il valore per l'Italia dell'indicatore elaborato in ambito OCSE "*implied tax subsidy rate on R&D expenditure*" – volto a misurare il contributo derivante dal sistema fiscale per ogni unità aggiuntiva di investimento in ricerca e sviluppo sostenuto dalle imprese – si è mantenuto nel 2022 in linea con il livello del precedente anno (0,2 per le imprese in utile e 0,15 per quelle in perdita), sostanzialmente pari al livello della Germania, ma indietro rispetto a Francia e Spagna.

Quanto alle misure tese a supportare i percorsi di *capacity building* nel campo delle nuove tecnologie, il credito di imposta Formazione 4.0 ha spinto le iniziative delle imprese in tale direzione. Secondo i dati preliminari riferiti all'esercizio d'imposta 2021, i fruitori dell'agevolazione hanno superato i 15 mila, con un beneficio maturato di 617,4 milioni.

Anche le misure di incentivo all'acquisto di veicoli a basse emissioni di CO₂, ibridi o elettrici (c.d. Ecobonus) hanno mostrato una domanda consistente: particolarmente intenso il grado di utilizzo delle agevolazioni per i motocicli e ciclomotori (risultando assorbiti a fine anno 58 dei 65 milioni disponibili), mentre più contenuto quello delle automobili (con un tiraggio di

283,3 sui 565,3 milioni disponibili), a causa delle difficoltà di contesto e delle restrizioni regolamentari.

Quanto alle linee di intervento del Piano *Space Economy*, nel corso dell'anno si sono registrati avanzamenti su tre delle cinque iniziative: *Mirror Govsatcom*, *Mirror COPERNICUS* ed *I-Cios*. Le ulteriori due linee programmatiche (*Mirror Galileo* e *Galileo PRS Like*) e le relative risorse, in assenza di assunzione di obbligazioni al 31 dicembre 2022, sono state oggetto di riprogrammazione a favore di altri interventi.

Non hanno invece trovato attuazione finanziaria il Fondo per la ricerca, lo sviluppo della tecnologia dei microprocessori e l'investimento in nuove applicazioni industriali di tecnologie e il Fondo creato per agevolare l'uscita anticipata dal lavoro dei dipendenti. Per il primo i ritardi sono legati a ostacoli di gestione contabile dovuti al tentativo, non perfezionatosi, di trasferire il relativo capitolo di bilancio tra programmi; per il secondo, la mancata attivazione deriva da criticità di carattere regolamentare che hanno poi portato alla definitiva abrogazione della misura.

Sul versante del rafforzamento degli investimenti privati, le misure agevolative sono state orientate, anche nel 2022, verso tre obiettivi prioritari: sostegno alla ricerca e sviluppo; supporto agli investimenti fissi; sviluppo territoriale. A ciò si aggiungono, oltre agli interventi più direttamente tesi a mitigare gli effetti della crisi sanitaria, anche quelli rivolti a fronteggiare la crisi energetica su determinati settori economici.

Con riferimento al campo della ricerca e sviluppo, il principale strumento di intervento è rappresentato dal Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS), le cui risorse, nel 2022, sono state impegnate, in parte, per il bando "Economia Circolare" e, in parte, per il bando "Green New Deal"; nel medesimo obiettivo un ruolo centrale è svolto dagli Accordi per l'innovazione, i quali a partire dal 2022 hanno visto l'entrata in vigore (d.m. 31 dicembre 2021) delle nuove procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni a favore di progetti di ricerca e sviluppo, coerenti con le aree di intervento riconducibili al secondo Pilastro del Programma "Orizzonte Europa", in chiave di semplificazione e accelerazione dei contributi. A valere su tale nuova disciplina, nel corso del 2022 sono stati stipulati 58 Accordi per l'innovazione che coinvolgono circa 110 progetti, per un ammontare complessivo di investimenti attivati pari a 384,6 milioni, a fronte di una agevolazione complessiva pari a 298 milioni.

Nel medesimo ambito di *policy* va richiamato anche l'avanzamento degli Importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI) finanziati dallo specifico Fondo, già avviati nel 2021: Microelettronica 1, Batterie 1 e Batterie 2.

Sul versante del sostegno agli investimenti in beni strumentali, il ventaglio di misure gestite dal Dicastero risulta particolarmente articolato. Tra gli strumenti principali va richiamata la c.d. "Nuova Sabatini", con effetti addizionali più intensi per le realtà imprenditoriali di minori dimensioni, per quelle collocate nelle aree meridionali e per gli investimenti in tecnologie 4.0, rispetto ai quali si registra una crescente domanda di finanziamento.

Nel 2022, si sono ridimensionate le esigenze di sostegno alla liquidità delle imprese ed è, conseguentemente, proseguito il rallentamento, rispetto alla fase pandemica, del volume delle operazioni di concessione di garanzia gestite dal Fondo per le PMI; ciononostante, il livello di operatività dello strumento si è mantenuto su livelli superiori a quelli del 2019.

Quanto all'obiettivo di contrasto alle ripercussioni economiche del conflitto bellico in corso, si è dato avvio al "Fondo finalizzato a far fronte, mediante erogazione di contributi a fondo perduto, alle ripercussioni economiche negative per le imprese nazionali derivanti dalla crisi internazionale in Ucraina", il cui utilizzo da parte degli operatori è stato limitato dalla fissazione di criteri normativi particolarmente selettivi.

L'innalzamento del livello di produttività delle imprese italiane passa anche attraverso la maggiore diffusione della valorizzazione della proprietà industriale; a tal fine il Ministero opera attraverso un approccio ampio che va dalla formazione e informazione alle misure di supporto al tessuto produttivo per sviluppare programmi di valorizzazione (in particolare attraverso gli strumenti Brevetti+, Disegni+ e Marchi+, cui si aggiunge quello relativo alla promozione all'estero dei marchi collettivi e di certificazione), passando anche per l'agevolazione dei processi di trasferimento tecnologico.

Sotto il profilo operativo, nel corso del 2022, il numero di depositi per domande di brevetto (per invenzione industriale e per modello di utilità) è stato di oltre 10.800 (inferiore rispetto al 2021, circa 13.000), interrompendo il *trend* positivo dei precedenti anni. I depositi per marchi sono stati pari ad oltre 39.000 mentre quelli per disegni e modelli a circa 1.000.

Nel confronto europeo, nonostante le misure introdotte negli ultimi anni, il dato relativo al numero di domande di brevetti industriali di provenienza italiana ha fatto registrare, nel 2022, una lieve decelerazione dell'1,1 per cento, con 4.864 istanze (nel 2021 vi era stata invece una crescita del 6,5 per cento, per circa 4.919 domande). Trattasi di un andamento in controtendenza rispetto al dato complessivo europeo, che segna nel 2022 una crescita delle domande del 2,5 per cento. Il dato italiano (2,5 per cento del totale) risulta ancora inferiore a quello di Francia e Germania e sostanzialmente allineato a quello di Svezia e Inghilterra. In termini di brevetti concessi dall'EPO, a fronte di un dato complessivo in calo del 24,9 per cento, l'Italia registra un arretramento più contenuto (-17,6 per cento).

Proprio nella prospettiva di migliorare la *performance* italiana in questo settore, è in corso di approvazione parlamentare la riforma del Codice della proprietà industriale (d.lgs. n. 30/2005). Il ruolo centrale di questa riforma per la competitività del sistema economico è altresì testimoniato dalla circostanza che la stessa costituisce uno dei progetti del PNRR, da realizzarsi nel terzo trimestre 2023, mediante l'entrata in vigore delle modifiche al Codice e la definizione dei pertinenti strumenti attuativi.

In materia di infrastrutture per le telecomunicazioni, si registrano avanzamenti nell'attuazione del Piano aree bianche: a fine 2022 sono state connesse alla rete BUL oltre 6 milioni di unità immobiliari distribuite nei territori delle varie Regioni. Sono state svolte inoltre attività finalizzate a ripianificare gli interventi anche alla luce della rideterminazione dei fabbisogni stimati, nell'ottica di consentire il completo utilizzo delle risorse comunitarie a gestione regionale entro i termini di spesa previsti per la programmazione 2014-2020. L'importo cumulato dei cantieri avviati a dicembre 2022 è di circa 2,2 miliardi, di cui circa 1,45 miliardi risultano realizzati.

Quanto al processo di riassetto delle frequenze, nel corso del 2022 è stata ultimata la liberazione delle frequenze in banda 700 MHz, con conseguente *refarming* delle frequenze televisive in linea con il cronoprogramma.

All'esito della gestione 2022, gli impegni totali registrati ammontano a 12,9 miliardi (18,7 miliardi nel 2021), di cui 11,9 miliardi di competenza (17,6 miliardi nel 2021) e 1 miliardo in conto residui (1,2 miliardi). Ciò evidenzia un'elevata capacità di impegno totale (85,3 per cento), seppur in riduzione rispetto al 2021 (86,6 per cento). Leggermente più elevata la capacità di attivazione degli stanziamenti riferita ai soli impegni di competenza (86 per cento), con una riduzione più contenuta rispetto al precedente anno (-0,9 per cento).

Quanto alla gestione di cassa, nel 2022 il Ministero ha avuto a disposizione autorizzazioni di pagamento per complessivi 14,2 miliardi (20,7 nel 2021), a fronte di una massa spendibile di 17,2 miliardi (poco meno di 24 miliardi nel 2021); il grado di provvista della cassa raggiunge l'83

per cento (86 per cento nel 2021). In questo quadro, il MIMIT ha effettuato pagamenti complessivi per 12,8 miliardi (18,9 miliardi nel 2021), di cui 11 di competenza (di cui circa il 95 per cento relativi alla missione 11) e 1,8 in conto residui. Tali risultati determinano un tasso di capacità di finalizzazione della spesa pari al 74,5 per cento, inferiore di 4,5 punti percentuali rispetto al 2021, dato quest'ultimo influenzato ancora degli stanziamenti legati all'emergenza pandemica, caratterizzati dalla pressoché integrale traduzione degli impegni in pagamenti. Concentrando l'attenzione sui pagamenti di competenza, la velocità di gestione della spesa, sebbene in tenue riduzione rispetto al 2021, resta in linea generale al di sopra del 90 per cento.

La gestione dei residui chiude, nel 2022, evidenziando poste passive finali pari a 3,47 miliardi, in aumento rispetto al 2021 (+0,1 miliardi). Nello specifico, circa 2 miliardi si riferiscono ai residui propri e la restante parte a quelli di stanziamento. Sulla crescita dello *stock* dei residui ha influito, da un lato, la diminuzione di circa dieci punti percentuali della capacità di smaltire le poste passive iniziali, dal 64,9 per cento del 2021 al 54,7 per cento del 2022; dall'altro lato, l'incremento del tasso di formazione dei nuovi residui (+4,9 per cento rispetto al 2021).

Le previsioni di spesa per l'esercizio 2023 mostrano un incremento, rispetto all'anno precedente, degli stanziamenti iniziali del Dicastero, passati da 12,29 a 17,96 miliardi. All'aumento delle risorse già previste a legislazione vigente (4,6 miliardi), la manovra di bilancio per il 2023 ha aggiunto un ulteriore miliardo, di cui 0,8 miliardi dovuti a interventi legislativi della Sezione I e i restanti 0,2 miliardi alla Sezione II. Sotto il profilo della classificazione funzionale, la variazione di stanziamenti tra il 2023 e il 2022 è quasi integralmente concentrata nella missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (+52,2 per cento), e segnatamente nel programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo" che rappresenta circa il 52 per cento delle risorse della missione. Si conferma, di conseguenza, l'elevato grado di concentrazione degli stanziamenti nella missione in discorso, che raggiunge un'incidenza del 97 per cento sul totale della spesa (a fronte del già consistente 93 per cento registrato nel 2022); ciò testimonia la progressiva focalizzazione delle attività nel campo della politica industriale.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

27.

Le attività del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS), anche nel 2022, sono state significativamente condizionate dalla fase emergenziale. Il Dicastero ha dovuto, per un verso, gestire gli effetti di trascinarsi delle misure connesse alla recrudescenza della crisi pandemica che aveva caratterizzato l'esercizio 2021 e, per altro verso, dare attuazione ai provvedimenti emanati dal legislatore per rispondere allo shock energetico che ha sottoposto a forte stress sia i bilanci delle famiglie sia rilevanti comparti produttivi dell'economia italiana. Nel corso dell'esercizio è proseguita, al contempo, da un lato, l'attività finalizzata all'attuazione di alcune rilevanti misure e riforme sia di natura previdenziale e assistenziale (Quota 102, Reddito di cittadinanza, assegno unico e universale per i figli) che riguardanti le politiche del lavoro (ammortizzatori sociali) e, dall'altro, l'attività di indirizzo e vigilanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e dell'Istituto Nazionale per le Politiche Pubbliche (INAPP).

Come era già accaduto nel biennio 2020-21, nell'esercizio 2022 le dotazioni finanziarie del Ministero sono state significativamente maggiori di quelle tipiche della fase pre-pandemica. Agli stanziamenti iniziali, pari a 162,5 miliardi, sono seguite variazioni incrementali per 15,2 miliardi nel corso dell'anno, tal che le risorse a consuntivo sono risultate pari a 177,7 miliardi (valore

comunque inferiore agli stanziamenti definitivi del 2021 pari a 183,7 miliardi). La quasi totalità delle risorse di competenza (il 98 per cento) si è sostanziata in trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (oltre la metà per le politiche previdenziali).

Durante il 2022 i residui passivi finali sono tornati a crescere (+6,1 per cento) risultando pari, a fine esercizio, a 18,1 miliardi. Si erano ridotti del 28,2 per cento nel 2021 (17,1 miliardi). Osservandone la dinamica in retrospettiva emerge, come già rimarcato in precedenti Relazioni, un andamento a *stop and go*. Indipendentemente dalla volatilità annuale, il loro livello medio si conferma assai più elevato di quanto si riscontra nella maggior parte degli altri Ministeri e ciò soprattutto per i ritardi con cui l'INPS rendiconta le spese sostenute per erogare importanti prestazioni connesse con l'assicurazione generale obbligatoria. Quanto al processo di formazione, l'incremento registrato nel 2022 è da ascrivere alle dinamiche che hanno caratterizzato i residui di vecchia formazione. Infatti, i nuovi residui di competenza sono stati pari a 7,7 miliardi, un importo inferiore a quello registrato nell'esercizio 2021; di contro, la riduzione dei vecchi residui è stata assai inferiore a quella osservata nel precedente esercizio: rispettivamente 2,6 contro 6,8 miliardi per pagamenti su residui e 4,1 contro 10 miliardi per economie di spesa.

Le risposte del legislatore agli sviluppi della congiuntura economica e sociale trovano riscontro negli aggregati relativi a tutte e tre le missioni più rilevanti intestate al Ministero: la 24 "Diritti sociali e politiche sociali e famiglia", la 25 "Politiche previdenziali" e la 26 sulle politiche del lavoro (sulle cinque complessive).

Gli interventi a fini socioassistenziali (missione 24) si sono caratterizzati, da un lato, per la gestione ordinaria del programma relativo al Reddito di cittadinanza e degli altri programmi minori e di più diretta gestione del Dicastero (quali i principali fondi contro le povertà) e, dall'altro, per l'entrata a regime dell'assegno unico universale per i figli.

A dicembre 2022 i nuclei familiari beneficiari di Reddito o Pensione di cittadinanza (PdC) sono risultati pari a 1.168.722, in riduzione del 15 per cento rispetto al dicembre 2021; il calo sconta il ritorno ad una situazione più fisiologica, dopo l'acuta crescita associata alle conseguenze economiche della pandemia. La riduzione ha interessato tutte le Regioni italiane, ma è stata molto accentuata nel Nord Italia (-24 per cento), un po' più contenuta al Centro (-20 per cento) e meno sensibile al Sud e nelle Isole (-11 per cento). Il beneficio medio è risultato pari a 580 euro (contro importi pari a 532 e 511 nel 2021 e 2020, rispettivamente). Nel 2022, lo stanziamento definitivo, sia di competenza che di cassa, del cap. 2781 "Fondo per il reddito di cittadinanza" è risultato pari a 8,3 miliardi.

Nel 2022 è proseguita la gestione delle risorse facenti capo al Fondo per le non autosufficienze-FNA, al Fondo nazionale per le politiche sociali-FNPS e al Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (c.d. "dopo di Noi"). I tre fondi erogano, complessivamente, poco più di 1 miliardo. Permane l'annosa criticità dei ritardi nel riparto delle relative risorse, distribuzione che in molti casi avviene alla fine dell'esercizio di riferimento.

La crisi umanitaria correlata al conflitto russo-ucraino, insieme alle difficoltà di ampi strati sociali a seguito dello shock inflazionistico hanno confermato la centralità del Terzo settore, comparto caratterizzato negli ultimi anni da importanti sviluppi di assetto organizzativo e di funzionamento. Passaggio fondamentale della riforma del Terzo settore resta la piena operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), partita sul finire del 2021. Nel corso del 2022 sono proseguite le attività di trasmigrazione dei dati dai registri pregressi delle Organizzazioni di volontariato (ODV) e delle Associazioni di promozione sociale (APS) al

RUNTS. Alla fine del 2022, risultano trasmigrate 91.600 posizioni e 53.250 enti iscritti (al 18 maggio 2023 il numero risultava poi salito ad oltre 65mila).

Per le tematiche previdenziali (missione 25), finito con l'esercizio 2021 il triennio di vigenza di Quota 100, il Ministero ha gestito le nuove norme derogatorie della legge 214/2011 e in particolare Quota 102, Ape sociale e Opzione donna.

Come evidenziato dalla Corte nel *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica* (delibera n. 22/SSRRCO/RCFP/2023) al quale si rinvia, sul fronte pensionistico nel 2022 si è riscontrata un'accelerazione della spesa, anche alimentata da fattori monetari; contestualmente, si è andati verso una relativa normalizzazione della spesa per integrazioni salariali. La componente pensionistica (297 miliardi) ha presentato un tasso di crescita del 3,6 per cento nominale. In campo previdenziale la legge di bilancio 2022 ha previsto l'introduzione di Quota 102 che, riproducendo lo schema di Quota 100, ha innalzato il requisito dell'età minima a 64 anni e lasciato inalterato a 38 anni il requisito contributivo, limitando sensibilmente il relativo flusso di pensionamenti. Le somme trasferite all'INPS nel 2022 - peraltro fortemente ridotte per il minor tasso di adesione rispetto alle stime - sono limitate a circa 77 milioni rispetto ai 129 milioni previsti. La Relazione tecnica alla legge di bilancio 2022 aveva valutato che, attraverso il canale di Quota 102, nel 2022 si sarebbero avuti 16,8 mila nuovi pensionamenti. Secondo i dati trasmessi dal Ministero, sono state 5.846 le domande accolte (su 12.651 presentate).

Con riguardo all'Ape sociale, dai dati risultano accolte 15.379 domande (il 58,3 per cento di quelle presentate), oltre 93.200 dal momento di attivazione della misura. Nel 2022 si è confermata la prevalenza nell'accesso al beneficio dei lavoratori in stato di disoccupazione (65,3 per cento), seguiti dai *caregivers* (14,5 per cento) e dai lavoratori addetti a mansioni difficili o gravose (11,8 per cento); l'8,4 per cento delle domande ha riguardato lavoratori con invalidità civile. Quanto ad "Opzione donna", al 31 dicembre 2022 risultavano accolte, dal momento di attivazione della misura, circa 83.500 domande, di cui circa 62mila riguardanti la gestione privata e oltre 13mila quella pubblica. Il dettaglio territoriale mostra che la Lombardia ha il maggior numero delle domande accolte, seguita dall'Emilia-Romagna e dal Veneto.

Il citato *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, nel sottolineare la rilevanza della spesa pubblica per prestazioni sociali, a cui molto contribuisce la componente previdenziale, ha rimarcato come sia utile eliminare l'incertezza normativa che ha caratterizzato il comparto negli ultimi cinque anni e preferire interventi mirati per quel che riguarda la citata legge 214/2011 senza metterne in discussione i principi di fondo che puntano ad un corretto equilibrio tra prestazioni rese e contributi versati.

Nell'esercizio non si sono registrati miglioramenti per quel che riguarda il tema della vigilanza sugli istituti di Patronato, permanendo il cronico ritardo delle verifiche ispettive che, nel 2022, registrano ancora l'acquisizione dei dati relativi al quinquennio 2016-2020.

Quanto alle più complessive funzioni di vigilanza attribuite dalla normativa al Ministero del lavoro, anche nel 2022 si è confermata questione di notevole delicatezza quella delle Casse di previdenza private che erogano prestazioni di previdenza obbligatoria (primo pilastro). Il tema aveva assunto connotati di particolare rilievo a fine 2021 quando il legislatore è intervenuto in sede di legge di bilancio per il 2022 per dare soluzione al problema della Gestione sostitutiva della Cassa dei giornalisti (INPGI 1), per la quale è stato disposto il passaggio all'Inps. Permane l'esigenza di riflettere sulle potenziali criticità connesse con i rischi specifici a cui possono essere esposte le Casse, le cui masse contributive possono risentire di cambiamenti tecnologici, mutamenti regolamentari e quindi di rapide trasformazioni del mercato; tali rischi vanno a maggior ragione mitigati attraverso l'erogazione di prestazioni calcolate nel rigoroso rispetto

degli equilibri attuariali. Resta, quindi, cruciale una vigilanza attenta sull'intero sistema delle Casse. È altresì fondamentale che le risorse da esse investite siano allocate appropriatamente e che le scelte di investimento siano sempre ispirate al principio della prudente gestione.

Nel 2022, le politiche del lavoro (di cui alla missione 26) sono state segnate, da un lato, dalle difficoltà, specie in particolari settori, derivanti dalla crisi energetica e dalle conseguenti necessità di sostegno salariale, dall'altro, da progressi nel campo delle politiche attive.

Nell'esercizio, le ore di cassa integrazione chieste dalle aziende e concesse dall'INPS sono state circa 468,4 milioni, in diminuzione del 74 per cento rispetto al 2021. Per i fondi di solidarietà le ore autorizzate nel 2022 sono state pari a 126,1 milioni (erano pari a 1 miliardo nel 2021), di cui 58 milioni al nord. In entrambi i casi, la diminuzione è da ricondurre al venir meno delle integrazioni salariali emergenziali, che stanno riportando le ore ai valori pre-pandemia (nel 2020 le ore di cassa integrazione chieste dalle aziende erano state pari a circa 3 miliardi, quelle per i fondi di solidarietà a 1,4 miliardi).

Con la legge di bilancio per il 2022, è stato attuato il riordino della normativa relativa alle misure di integrazione salariale. Gli interventi perseguono il duplice obiettivo di allargare la platea dei potenziali beneficiari, secondo il principio dell'“universalismo differenziato” e, al contempo, di calibrare con maggiore equità il carico contributivo sulle imprese collegandolo in modo più diretto al concreto ricorso agli strumenti di tutela del lavoro da parte delle stesse.

Dal 1° gennaio 2022, inoltre, al fine di rendere più inclusiva l'applicabilità della disciplina, i Fondi di solidarietà bilaterali diventano obbligatori per tutte le piccole imprese che occupano da 1 a 15 dipendenti non coperte da CIGO e CIGS (cassa integrazione ordinaria e straordinaria). Il potenziamento della copertura offerta dagli ammortizzatori si collega in modo diretto alla necessità di implementare l'attività di formazione e di riqualificazione professionale, cui compete un ruolo determinante per i lavoratori che usufruiscono di integrazioni salariali.

Per la NASPI (Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego per i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato), le cui risorse risultano in calo del 6,7 per cento rispetto al 2021, è stato previsto l'ampliamento della platea dei destinatari, la riduzione dei requisiti di accesso, nonché la diversificazione, in base all'età anagrafica dell'assicurato, della decorrenza del meccanismo di riduzione (c.d. *décalage*).

Le disponibilità per la DIS-COLL (Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa) sono in crescita rispetto al 2021 (+26 per cento) in quanto la legge di bilancio 2022 ha previsto l'ampliamento della durata massima della prestazione, una diversa modalità di calcolo della durata stessa e il riconoscimento della contribuzione figurativa per i periodi di fruizione della prestazione, oltre la modifica sul *décalage*.

Secondo i dati comunicati dal Ministero, nel 2022, i beneficiari di NASPI sono stati 2.599.792 (+7 per cento), di cui 159.971 appartenenti ad un nucleo di beneficiari di RdC, che per almeno un mese nel 2022 hanno percepito contestualmente un trattamento NASPI.

Sul fronte delle politiche attive, l'esercizio 2022 ha visto lo stanziamento definitivo di competenza del relativo programma ridursi a 1,1 miliardi (dai circa 2), in particolare per il trasferimento delle risorse del Fondo per le nuove competenze presso l'ANPAL. La dinamica è dunque anche da correlare al corrispettivo sviluppo dei progetti previsti in materia dal PNRR.

Si sono confermate, nell'anno, le difficoltà emerse già negli scorsi esercizi sul fronte dell'obiettivo di rafforzamento dei Centri per l'impiego (CPI). Il Piano straordinario prevedeva, per il triennio 2019-2021, l'assunzione di 11.600 operatori ma, al 31 dicembre 2022, ne risultano assunti 4.332. Inoltre, in disparte l'insoddisfacente esito, dal punto di vista dell'impiego delle risorse pubbliche, della contrattualizzazione dei c.d. *navigator*, si devono segnalare carenze sul

fronte della collaborazione tra imprese del settore privato che operano nei servizi per il lavoro e CPI. Permane, quindi, l'esigenza di ricercare complementarità e cooperazione tra CPI e agenzie per il lavoro. Gli operatori dei CPI hanno visto un notevole coinvolgimento nell'obiettivo di profilazione quantitativa e qualitativa prevista dal programma GOL (servizi per il reinserimento lavorativo). La nuova procedura, a partire da giugno 2022, ha uniformato con più rigorosi standard di servizio le modalità di erogazione dei servizi connessi con i relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da parte dei CPI. Applicando la nuova metodologia, i CPI hanno più che doppiato (700 mila lavoratori) il target di lavoratori da coinvolgere secondo quanto previsto dal PNRR.

Per il triennio 2023-25 si prevede che il bilancio del Ministero registri andamenti dei principali aggregati (stanziamenti, spese, ecc.) in crescita; ciò sia in ragione delle necessità connesse alla crisi internazionale determinata dal conflitto russo-ucraino, sia per l'adeguamento monetario di molte prestazioni correlato allo shock inflazionistico in atto.

Lo stanziamento iniziale di competenza, dopo essersi ragguagliato a 162,5 miliardi di euro nel 2022, risulta pari a 180,3 miliardi nell'anno in corso, in aumento dell'11 per cento. È previsto che lo stesso si collochi sui 184,7 e 186,5 miliardi rispettivamente negli anni 2024 e 2025.

Per l'esercizio in corso, infatti, la legge di bilancio per il 2023 ha inizialmente prospettato spese complessive per 176,6 miliardi che, con la manovra di bilancio, hanno registrato un incremento di oltre 3,7 miliardi, interamente ascrivibile alla spesa corrente. Nel dettaglio, gli interventi disposti dal legislatore in sede di manovra autunnale hanno riguardato soprattutto la missione 25 "Politiche previdenziali" (+3,8 miliardi), in minima parte la missione delle politiche per il lavoro (circa +293 milioni), mentre, la missione 24 "Diritti sociali e politiche sociali e famiglia" è stata ridotta di circa 390 milioni.

Per quanto concerne la missione 24, in materia di assistenza e diritti sociali, tra gli interventi più significativi della legge di bilancio per il 2023 si annovera il decremento del Fondo per il reddito di cittadinanza di un importo pari, per il 2023, a 958 milioni, rispetto allo stanziamento iniziale del 2022, portando nel 2023 lo stanziamento iniziale del capitolo 2781 a 7,8 miliardi.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

28.

L'attività dell'Amministrazione della Giustizia è orientata nella prospettiva di dare compiutamente corpo ad un modello nuovo di servizio da assicurare al Paese, in relazione ad una funzione essenziale nel rapporto con i cittadini e con le imprese, qual è quella del funzionamento della giustizia (di cui all'art. 110 Cost.), per la sua diretta incidenza sulla competitività e sulla capacità di attrarre investimenti, scoraggiati dai tempi troppo lunghi dei procedimenti giudiziari, numerose volte oggetto di condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Infatti, l'obiettivo centrale dell'esercizio è stato indirizzato all'accelerazione dei tempi processuali e al perseguimento della maggiore prevedibilità dei loro esiti, secondo quelle modalità che il Ministero aveva già da anni iniziato ad adottare e che possono ora più compiutamente realizzarsi in quanto l'azione programmata è andata ad intrecciarsi con il percorso operativo imposto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Conseguentemente, tale più ampia programmazione ha rafforzato gli obiettivi di indirizzo politico – amministrativo, sviluppati a livello operativo per programmi ed azioni correlate nella Nota integrativa del bilancio finanziario di previsione 2022, ferma rimanendo la necessaria autonomia del bilancio d'esercizio.

Tenendo anche in considerazione la previsione in aumento degli stanziamenti in bilancio (nel 2022 per il 13,5 per cento), i risultati gestori appaiono in miglioramento per diversi profili, resi evidenti dall'immissione massiccia di nuove risorse e dall'impulso agli investimenti, a testimonianza dell'inversione di tendenza impressa anche dalla spinta del PNRR.

La stretta correlazione tra l'arrivo di fondi cospicui e la realizzazione di piani preesistenti, limitati nell'effetto proprio dalla mancanza di stanziamenti sufficienti a bilancio, infatti, ha determinato lo spostamento dell'attenzione agli obiettivi programmatici traslati sul Piano di ripresa. Il Piano per la Giustizia ha specificamente riguardato il profilo delle nuove assunzioni, da sempre oggetto di impegni programmatici implementati in modo insufficiente dato il persistente squilibrio rispetto al *turn-over*. Cospicue immissioni in servizio, da febbraio 2022, hanno riguardato il comparto della giustizia ordinaria con immissioni in servizio di personale qualificato a tempo determinato per gli Uffici del processo (UPP) incaricato dell'abbattimento dell'arretrato. Questi sono gli uffici dedicati alla lavorazione dell'arretrato giudiziario destinati a subire una riduzione del personale a conclusione dell'operazione ed a passare, nel 2026, alla funzione di supporto al giudice per la quale erano stati originariamente pensati.

Gli obiettivi programmatici contenuti nell'atto di indirizzo del Ministro per l'anno 2022 sono stati rafforzati nella direttiva annuale per l'attività amministrativa del 27 febbraio 2023, sia per il tema della digitalizzazione del processo - essendo emersi rallentamenti per le procedure innanzi al Giudice di pace ed in Cassazione e, vieppiù, per le specifiche del processo penale - sia nell'ambito dell'edilizia giudiziaria e carceraria.

In questo quadro, in cui le *policy* afferenti al sistema giudiziario sono rientrate tra le principali "sfide" del Paese evidenziate dalla Commissione nei *Country Reports* 2022 e 2023, il Ministero è stato chiamato a proseguire nel dare il proprio contributo all'attività normativa, che aveva portato all'approvazione entro la fine del 2021 delle leggi di delega per le riforme normative strutturali. Si fa riferimento all'entrata in vigore di molteplici innovazioni legislative, centrali nell'architettura del sistema: riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71), in parte già operativa ed in altra parte da attuare in sede di legislazione delegata; riforma del processo civile e degli strumenti di soluzione alternativa delle controversie (legge delega 26 novembre 2021, n. 206 e decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149); riforma del processo penale e della giustizia riparativa (legge 27 settembre 2021, n. 134 e decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150); norme sull'Ufficio per il processo (decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151); riforma della giustizia tributaria (legge 31 agosto 2022, n. 130); transizione dal regime dalla legge fallimentare a quello del Codice della crisi d'impresa (decreto legislativo 17 giugno 2022, n. 83).

Nel contesto del necessario processo di adattamento alle modifiche della normativa primaria ed unionale, si è data attuazione al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 aprile 2022, n. 54, che ha previsto una significativa riorganizzazione del Ministero, nella struttura periferica e centrale, riarticolata in cinque Dipartimenti, con l'istituzione del "Dipartimento per la transizione digitale, l'analisi statistica e le politiche di coesione", che dovrà farsi sede degli interventi di impronta europea per la gestione dell'intelligenza artificiale della Giustizia e del controllo statistico dei tempi del processo, nonché per l'identificazione delle opportunità di intervento finanziate con le politiche di coesione, a valere su apposito programma di spesa, a far tempo dal 2023, quale ulteriore leva nel perseguimento delle suddette finalità.

La forte spinta verso la completa informatizzazione del sistema Giustizia, che ha contraddistinto l'azione amministrativa degli ultimi anni, ha indotto il Ministero ad avviare per la prima volta, nel corso del 2022, una strategia pluriennale per la transizione digitale, secondo cinque direttrici strategiche tese: all'avanzamento nelle politiche di digitalizzazione, nell'ambito

amministrativo e giudiziario; al miglioramento della qualità delle procedure amministrative; all'ottimizzazione del livello di erogazione del servizio Giustizia; all'avvicinamento della giustizia alle esigenze dei propri utenti; al rilancio di una cooperazione internazionale rafforzata.

Invero, le novità introdotte dalle citate riforme processuali, entrate in vigore nel 2023, stanno interessando l'intero sistema, in vista del suo efficientamento, e non potranno sortire gli effetti auspicati se non saranno sostenute anche dagli sviluppi della digitalizzazione nei tempi previsti. Secondo i dati del 2022 rilasciati dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa e dall'Ufficio statistico delle Corti di cassazione, per i settori civile e penale, nondimeno, si segnalano valori in progressivo miglioramento e, comunque, più bassi rispetto alla *baseline* 2019 per gli indicatori rilevanti.

In particolare, per le politiche di digitalizzazione sono stati stanziati a bilancio 2022 303,38 milioni e impegnati 238,19 milioni indirizzati al proseguimento dei progetti della funzionalità di accesso da remoto ai sistemi di cancelleria, di implementazione del flusso per ricorso per decreto ingiuntivo e di estensione del flusso per deposito telematico - ad oggi ancora in corso per gli Uffici del Giudice di Pace - nonché dei progetti relativi alla realizzazione dell'applicativo "*desk del magistrato di legittimità*" per la consultazione da remoto del fascicolo informatico del procedimento, la redazione dei provvedimenti e il conseguente deposito telematico per gli Uffici di Cassazione.

Passando da un quadro generale, in cui emergono segnali positivi, all'analisi dei programmi di spesa, debbono evidenziarsi taluni profili critici meritevoli di approfondimento.

Per l'informatizzazione del servizio Giustizia si segnala il completamento e la messa in operatività del sistema "*Pinto digitale*", volto all'accelerazione dei tempi di pagamento degli indennizzi dovuti per l'eccessiva durata del processo, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89.

Appare, tuttavia, il caso di ricordare che per una serie di cause, riferibili anche a problemi di natura organizzativa e procedurale, continua a verificarsi la tardività dei pagamenti riconosciuti ai creditori in base a titolo giudiziale, spesso gravati anche degli oneri e dalle spese della fase di ottemperanza, determinandosi a valere sul pertinente capitolo di spesa una cospicua formazione di debiti fuori bilancio, che, nel 2022, incrementano a complessivi 422,98 milioni (comprensivi dei debiti fuori bilancio rivenienti dagli esercizi precedenti). Peraltro, nonostante l'aumento cospicuo delle liquidazioni, dalla nota integrativa al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2022, emergono valori di abbattimento del debito pregresso del "*settore Pinto*" ancora assai inferiori a quelli attesi (10,06 per cento, in luogo del 65 per cento).

In tema di personale, pur dando atto dell'importante sforzo per dare nuovo impulso ai reclutamenti, tuttavia, gli esiti non hanno determinato il superamento del problema della carenza di organico, sussistendo vacanze crescenti rispetto al precedente esercizio, rese ancor più evidenti dall'incremento delle dotazioni organiche (per il personale amministrativo -14.474, pari al 26,7 per cento; per la dirigenza amministrativa -305, pari al 39 per cento; per il personale di magistratura -1.460, pari al 13,8 per cento dell'organico). Conseguentemente l'operazione di selezione e assunzione di nuovo personale deve proseguire, come di fatto sta proseguendo, anche nell'anno in corso e per il futuro, nonostante l'assunzione di oltre 10.000 addetti all'Ufficio per il processo che è un fatto in sé nuovo e positivo.

Al riguardo, tenuto conto degli impatti dell'art. 33 del d.l. c.d. "*Aiuti ter*", 23 settembre 2022, n. 144 e della legge di bilancio 2023, in materia di concorsi e per l'accesso alla magistratura, i riscontri forniti hanno offerto contezza dell'incremento delle dotazioni organiche e, dunque, dei fabbisogni triennali nell'ambito del Piano integrato di attività e organizzazione (c.d. P.I.A.O.) adottato per il triennio 2022-2024 e aggiornato per il triennio 2023-2025 (d.m. 29 marzo 2023).

In particolare, sono previsti oltre 9.000 nuovi ingressi, a valere sugli stanziamenti in bilancio, cui andranno ad aggiungersi, in più fasi, un totale di 21.910 assunzioni a tempo determinato, finanziate dal PNRR, con il secondo contingente di 8.250 unità di personale qualificato per l'Ufficio per il processo entro il 2024.

La spesa per il personale è stata incrementata a 7,071 miliardi in sede d'assestamento, in linea con le rilevate esigenze di copertura degli organici ed al fine di consentire gli incrementi legati ai rinnovi contrattuali sottoscritti nel corso del 2022 (relativi al triennio 2019-2021).

Quanto all'Amministrazione penitenziaria, si segnala, anche in questo caso, la volontà di integrazione del personale, sempre in sottorganico, con specifica attenzione al Corpo di polizia penitenziaria, nonostante la normativa emergenziale Covid abbia consentito nuove assunzioni.

Si è registrato un ulteriore aumento del numero dei detenuti rispetto ai 54.134 della fine del 2021, pari alla fine del 2022 a 56.196 persone, dovendosi rimarcare il permanere di condizioni di sovraffollamento rispetto alla capienza regolamentare e di scarso spazio ambientale.

Al riguardo è il caso di segnalare che la Suprema Corte di cassazione ha richiamato questo dato come fattore di valutazione rilevante per la violazione del diritto ad essere sottoposto a condizioni di detenzione umane, in concorrenza con altri elementi di inadeguatezza del regime penitenziario, quali l'impossibilità di fare esercizio all'aria aperta, lo scarso accesso alla luce naturale e all'aria, l'insufficiente sistema di riscaldamento o l'inosservanza di requisiti igienico-sanitari (Sez. un., 24 settembre 2020, n. 6551). Ulteriori interventi giurisprudenziali di alte Corti segnalano situazioni di violazione dei diritti delle persone soggette a pena o misura di sicurezza.

In specie, sul tema delle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di sicurezza (REMS), la Corte costituzionale, con sentenza del 27 gennaio 2022 n. 22, ha rimarcato l'inaccettabilità del sistema delle liste d'attesa e della soluzione di attesa in carcere del posto letto. E' pertanto da auspicare l'adeguamento alle indicazioni delle Corti superiori, anche in relazione al trattamento delle patologie psichiatriche dei condannati a misure di sicurezza e dei malati psichiatrici in carcere, con il coinvolgimento gestionale diretto sia del Ministero che dei Presidi sanitari interessati, attraverso la costruzione di nuove Residenze con posti letto sufficienti per soddisfare la domanda di trattamento di cura e la limitazione della libertà dei sottoposti a misura di sicurezza.

In questo quadro, va posta attenzione al perseguimento di condizioni di detenzione conformi ai diritti dell'uomo e ai principi di rieducazione della pena, rispetto alle quali i dati forniti in termini di sovraffollamento, offerta di istruzione e di lavoro, nonché di inadeguata tutela della salute fanno emergere l'esigenza di miglioramenti sostanziali. Al riguardo, dalla nota integrativa al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2022, emergono disallineamenti rispetto agli *standard* attesi per il miglioramento complessivo delle condizioni di detenzione.

Si segnalano anche criticità nell'attuazione della riforma della magistratura onoraria - che da anni, seppure in sottorganico, costituisce un'ordinaria risorsa di amministrazione della Giustizia - dal momento che l'impianto normativo e le procedure di stabilizzazione delineati dalla legge di bilancio 2022 non hanno pienamente soddisfatto la Commissione europea che ha sollevato ulteriori dubbi con lettera di costituzione in mora del 15 luglio 2022. Nel merito, andranno individuate celermente definitive soluzioni per l'adeguamento alla normativa Comunitaria, anche quanto ai rimedi per le pregresse violazioni ed alla posizione previdenziale ed economica dei magistrati onorari stabilizzati (circa 1.600).

Con riferimento ai profili contabili, gli stanziamenti definitivi di competenza per l'esercizio 2022 sono pari a 10,943 miliardi, con una differenza in aumento rispetto agli stanziamenti iniziali pari al 7,37 per cento, confermando la tendenza incrementale già verificatasi negli esercizi precedenti. La missione "Giustizia" assorbe da sola più del 98 per cento degli stanziamenti

definitivi di competenza (per 10,733 miliardi), distribuiti in quattro programmi di spesa (tra cui “Giustizia civile e penale” che assorbe il 50,57 per cento delle risorse gestite dal Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - DOG), destinati per il resto alla missione di supporto funzionale “Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche”. Specificamente, al programma “Amministrazione penitenziaria”, gestito dall’omonimo dipartimento DAP, risulta assegnato il 32,84 per cento delle risorse; mentre al programma “Giustizia minorile e di comunità” (gestito dal Dipartimento istituito con il dPCM 15 giugno 2015 n. 84), il 2,98 per cento delle risorse disponibili; e, infine, al programma “Servizi di gestione amministrativa per l’attività giudiziaria”, gestito dal Dipartimento degli affari di giustizia (DAG), il 12,61 per cento delle risorse.

Gli stanziamenti definitivi di parte corrente del Ministero sono pari a 10,046 miliardi (erano 9,092 miliardi nel 2021), per oltre il 90 per cento del bilancio, mentre gli stanziamenti di parte capitale ammontano a 897,353 milioni (rispetto a 727,736 milioni nel 2021). L’incremento della dotazione dedicata alla spesa in conto capitale risponde al dichiarato intento di dare nuovo e più decisivo impulso agli investimenti nell’edilizia giudiziaria e penitenziaria, anche attraverso la realizzazione di nuove strutture, nonché la riqualificazione, l’ampliamento e l’ammodernamento di quelle esistenti.

In tema di gestione dei residui, i residui passivi di stanziamento (c.d. di lettera f) sono passati da 155,59 milioni del 2021 a 90,66 milioni nel 2022, in un quadro generale di decremento del 19 per cento dei residui di competenza totali (382,68 a fronte di 473,24 milioni nel 2021).

I residui definitivi finali ammontano a 671,19 milioni, in netto decremento rispetto a quelli dell’esercizio 2021, pari a 760,97 milioni. Tale dato positivo contrassegna un’inversione di tendenza rispetto agli esercizi precedenti.

A fronte di una complessiva velocità di impegno, pari all’86,1 per cento, ed una velocità di pagamento sulla competenza del 96,9 per cento rispetto agli impegni, in lieve miglioramento rispetto al 2021 (96,3 per cento), il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è pari all’80,8 per cento, con decremento di 2 punti percentuali.

Dall’analisi delle categorie economiche si conferma come gli “*Investimenti*” risentano di una scarsa capacità di impegno (42 per cento) e di spesa (31 per cento) per il ritardo riscontrato nelle procedure, oltre che nelle attività amministrative progettuali e realizzatrici, che hanno determinato disallineamenti tra stanziamenti, impegni e pagamenti.

Si rappresenta, in generale, la necessità di un’adeguata programmazione delle risorse, a partire dalla stessa legge di bilancio, che tenga conto anche della capacità amministrativa al fine di una celere prosecuzione e di un recupero dei tempi di attuazione del c.d. Piano carceri (progettazione, ristrutturazione e razionalizzazione delle infrastrutture e degli impianti degli istituti penitenziari), nonché dei progetti di riqualificazione degli edifici di giustizia, a valere su strutture ritenute non pienamente idonee e che influiscono sull’erogazione dei servizi giudiziari.

Infatti, in disparte i segnali di maggiore vivacità delle voci di spesa connesse alle attività del PNRR, si conferma piuttosto lento l’andamento della spesa in conto capitale in quanto correlato alla complessità delle procedure ed alla moltiplicazione dei centri decisionali nella fase attuativa, con conseguente formazione di consistenti masse di residui di stanziamento.

Giova rammentare che una compiuta programmazione e gestione delle risorse, unitamente ad una coerente implementazione degli interventi finanziati, potranno consentire il superamento delle criticità legate all’eccessiva durata dei processi migliorando la percezione della qualità della giustizia e dei suoi “*luoghi*”, per raggiungere un livello più elevato di soddisfacimento delle

esigenze di legalità dei cittadini, anche per gli aspetti inerenti all'esecuzione penale, nel perseguimento dei principi di certezza della pena e di dignità della detenzione.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

29.

Il MAECI - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, assolve le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero. A tali fini, oltre agli uffici ministeriali siti in Roma, il Dicastero si avvale anche di una rete di strutture all'estero composta da Ambasciate, Rappresentanze permanenti presso le organizzazioni internazionali, Delegazioni diplomatiche speciali, Uffici consolari, Istituti italiani di cultura e Scuole italiane all'estero.

Tra le attività poste in essere nel corso del 2022, oltre ai tradizionali settori di competenza del Ministero, le più significative novità hanno riguardato, sul piano interno, il completamento della riorganizzazione della struttura centrale, attuata per effetto del d.P.R. 19 novembre 2021, n. 211, che ha determinato l'istituzione della nuova Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale. Sul piano esterno, inoltre, particolarmente impegnativa è stata la gestione della crisi in Ucraina, sia sotto forma di partecipazione alle iniziative multilaterali avviate insieme ai nostri tradizionali partner europei e nordamericani, sia sotto forma di assistenza ai cittadini e alle imprese italiane presenti nei teatri di conflitto (tanto in Ucraina che in Russia).

L'istituzione della nuova Direzione generale rappresenta un importante strumento per procedere ad un più ampio coinvolgimento della società civile italiana e internazionale sui temi di politica estera, valorizzando in particolar modo la diplomazia culturale, che rappresenta uno dei principali fattori di *soft power* di cui dispone il nostro Paese. L'obiettivo principale della nuova Direzione Generale è, infatti, quello di valorizzare al meglio l'immagine internazionale dell'Italia, al fine di aumentarne l'influenza e la capacità di costruzione di un consenso globale su temi prioritari. Per far ciò, con essa si procederà ad una comunicazione più chiara ed efficace, rendendo la diplomazia culturale più incisiva e visibile, con una presenza italiana più estesa nelle Organizzazioni internazionali e realizzando un'analisi quantitativa, oltre che qualitativa, sempre più in grado di intercettare tendenze e di prevedere scenari futuri.

Per quel che riguarda la gestione della crisi in Ucraina, va segnalato che già il 27 febbraio 2022 il Ministro degli affari esteri, con proprio decreto (n. 32601 del 27 febbraio 2023), utilizzando le risorse dell'Agenzia italiana di cooperazione allo sviluppo, ha approvato una contribuzione in favore del Governo dell'Ucraina quale sostegno al bilancio generale. Inoltre, l'Italia ha immediatamente risposto agli appelli umanitari lanciati dal sistema delle Nazioni Unite e dal Movimento della Croce Rossa Internazionale per sostenere le attività umanitarie a favore delle persone vulnerabili in Ucraina così come dei rifugiati nei paesi limitrofi. Sono stati, inoltre, attivati nuovi progetti di cooperazione allo sviluppo (è, tra l'altro, prevista la prossima apertura a Kiev dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo) e sono stati presi ulteriori impegni di sostegno in ambito multilaterale. Degna di nota è stata, altresì, la partecipazione dell'Italia alla Conferenza di Parigi del 13 dicembre 2022 e l'organizzazione della recente Conferenza di Roma per la ricostruzione dell'Ucraina tenutasi il 26 aprile 2023.

Parallelamente a tali iniziative, l'attività della Farnesina si è rivolta anche alle imprese e ai cittadini italiani presenti in Ucraina. A tal fine, è stata istituita una specifica "task force" amministrativa volta a fornire assistenza alle nostre imprese colpite dallo scoppio delle ostilità (tanto quelle operanti in territorio russo che in quello ucraino).

Inoltre, è stata attivata l'Unità di Crisi sia per curare la sicurezza e l'incolumità del personale dell'ambasciata italiana a Kiev, sia per assistere i nostri connazionali presenti nel Paese. A tal fine, ci si è avvalsi anche di uno specifico stanziamento aggiuntivo di 1,5 milioni con cui si è potuto dotare la Sede diplomatica di migliori strumenti di protezione (anche per fronteggiare i rischi di attacchi sia di tipo convenzionale che di natura nucleare, chimica e biologica), oltre a beni di prima necessità. Ulteriori interventi dell'Unità di Crisi nel corso dell'anno passato si sono avuti anche in Burkina Faso, in Ciad, a Cipro e in Libia. A scopo preventivo, inoltre, è stata promossa la diffusione dell'App dell'Unità di Crisi che permette di registrare i viaggi all'estero dei cittadini italiani, facilitando gli interventi in caso d'emergenza.

Con riferimento alle risorse umane, la politica del Ministero è indirizzata a nuove assunzioni, in piccola parte realizzate, che, oltre a riguardare il personale delle aree funzionali (funzionari, assistenti), interesserà anche la figura di Segretario di Legazione. Processo che rimane in corso anche nei prossimi esercizi.

Per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali, il MAECI utilizza principalmente le risorse delle missioni 4 "Italia in Europa e nel mondo" e 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo". Dispone, inoltre, di ulteriori risorse provenienti dalla missione 32 "Servizi istituzionali e generali", trasversale a tutte le Amministrazioni.

Nel complesso, le risorse finanziarie assegnate al Ministero dalla legge di bilancio 2022 ammontano a 3,3 miliardi (erano 3,6 miliardi nel 2021) per attestarsi a 4,2 miliardi a fine gestione (erano 4,65 miliardi nel 2021), con un incremento di 0,9 miliardi rispetto allo stanziamento iniziale (nel 2021 l'incremento è stato di 1,06 miliardi).

Inoltre, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale dispone di significative entrate extratributarie, che risultano in netta crescita dopo la fine del periodo pandemico. Si tratta, principalmente, dei proventi derivanti dai servizi consolari resi (per un valore di oltre 146 milioni), ma anche di introiti costituiti dalla compartecipazione al contributo (300 euro) versato dai richiedenti la cittadinanza italiana, nonché di altre fonti di entrata minore.

Il bilancio MAECI risulta connotato, nella sua struttura, per il fatto di essere rappresentato in misura significativa (oltre il 55 per cento) da voci di spesa di natura incompressibile: spese di personale in Italia e all'estero, contributi a organismi internazionali (ad es. ONU), quote di partecipazione del nostro Paese all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea attraverso la contribuzione al FES (Fondo europeo di sviluppo). Se si considerano anche i trasferimenti finalizzati per legge – quali i finanziamenti per AICS (Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo) e Agenzia ICE (Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane), nonché i trasferimenti alla SIMEST per i contributi alle imprese – tale percentuale arriva a segnare quasi il 90 per cento. Pare opportuno che tali rigidità di bilancio, peraltro comuni ad altri dicasteri, siano oggetto di valutazione nell'ambito del particolare contesto di azione del Dicastero che, come affermato dall'Amministrazione, risulta contraddistinto da imprevedibilità e significativa competizione tra Paesi, tanto più in uno scenario quale quello attuale che vede forti tensioni geopolitiche nell'area europea.

Come già anticipato, la funzione istituzionale del MAECI si realizza prevalentemente attraverso la missione 4 "Italia in Europa e nel mondo", le cui risorse rappresentano il 78,86 per cento degli stanziamenti dell'intero Ministero, con una dotazione iniziale di 2,640 miliardi (sostanzialmente invariata rispetto ai 2,612 miliardi assegnati nel 2021), che si attesta a 3,325 miliardi a fine esercizio (incrementati rispetto ai 3,04 miliardi nel 2021). L'incremento di incidenza dello stanziamento della missione 4 rispetto all'esercizio precedente (anno in cui

incideva per il 65,36 per cento) è principalmente dovuto al calo delle risorse stanziare per la missione 16 “Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo”).

La funzione di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese assegnata al MAECI, già di competenza del Ministero dello sviluppo economico, è declinata nella missione 16 di: “Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *made in Italy*”. Nel 2022, lo stanziamento iniziale per questo programma è stato di 543 milioni, diventati circa 751 milioni a fine esercizio (nel 2021 erano poco meno di 872 milioni, diventati poi 1,484 miliardi). Tale importo rappresenta il 17,8 per cento delle risorse stanziare a fine esercizio per l'intero Ministero (erano il 31,91 per cento nel 2021).

Sulla missione 32 “Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche”, il MAECI ha ottenuto uno stanziamento iniziale di 122 milioni (poco meno di 104 milioni nel 2021) incrementato a circa 135,8 milioni a fine esercizio (erano 127 milioni nel 2021), importo pari al 3,23 per cento delle risorse stanziare per il Ministero a fine esercizio (2,74 per cento nel 2021).

Nel complesso, la gestione del 2022, sulla base del confronto tra il dato dell'impegno di competenza (3,81 miliardi) con lo stanziamento definitivo dell'esercizio (4,2 miliardi) ha evidenziato un'alta velocità di impegno, del 90,6 per cento, in leggero incremento rispetto all'esercizio precedente in cui l'indice segnava il 90,3 per cento degli impegni di competenza (4,2 miliardi) confrontati con uno stanziamento definitivo di 4,65 miliardi.

I settori che hanno dimostrato una velocità di impegno al di sopra della media del Ministero sono collegati al programma di Cooperazione allo sviluppo (con un indice del 98,8 per cento), al programma “Italiani nel mondo e politiche migratorie” (96,2 per cento) e al programma “Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *made in Italy*” (con un indice del 96,55 per cento).

In relazione alle attività operate dal Ministero con i fondi della missione 4, particolarmente rilevante risulta essere quella di cooperazione allo sviluppo dove, considerando tutti i soggetti nazionali coinvolti, in base ai dati preliminari, nel 2022 il totale dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo italiano (APS) ha raggiunto un valore di circa 6,1 miliardi di euro (misurato in *grant equivalent*), determinando un rapporto Aiuto Pubblico allo Sviluppo/Reddito Nazionale Lordo pari allo 0,32 per cento. Si è in tal maniera conseguito il miglior risultato dal 2012, che segna un consistente aumento rispetto allo 0,29 per cento del 2021 e allo 0,22 per cento del 2020 e del 2019 e un progresso di rilievo nel percorso di avvicinamento all'obiettivo dello 0,7 per cento nel rapporto APS/RNL previsto dall'Agenda 2030.

Particolarmente significativo, all'interno della missione 4, è anche il programma 6 di “Promozione della pace e sicurezza internazionale” con cui sono state finanziate, tra l'altro, le iniziative volte alla soluzione delle crisi in atto all'estero, nonché il programma 8 “Italiani nel mondo e politiche migratorie” che gestisce, tra le altre competenze, anche, il c.d. Fondo Migrazioni e il Fondo di premialità per le politiche di rimpatrio. Al primo è dedicato il capitolo 3109 denominato “Fondo per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i paesi africani e con altri paesi d'importanza prioritaria per i movimenti migratori”, che incrementa il proprio stanziamento dai 64,9 milioni del 2021 agli 80,28 milioni del 2022. Con tali risorse, sono stati erogati 27 finanziamenti a progetti di intervento, la cui realizzazione è stata affidata ad organizzazioni delle Nazioni Unite e la cui destinazione ha riguardato, nel 67 per cento dei casi (18 progetti), Paesi africani e nei restanti casi Paesi extra-africani soggetti a crescente pressione migratoria in ragione di crisi internazionali e regionali (si tratta di: Iran e Pakistan in risposta alla crisi afgana; Cile, Ecuador, Colombia in risposta alla crisi dei rifugiati venezuelani;

Turchia in risposta ai crescenti flussi irregolari in partenza dal Paese). Il secondo è il capitolo 3110 denominato appunto “Fondo di premialità per le politiche di rimpatrio” che ottiene, nel 2022, un nuovo stanziamento di 10 milioni. Il Fondo, dedicato alla gestione dei flussi migratori, finanzia gli interventi volti a premiare la collaborazione di Stati non appartenenti all’Unione Europea nella riammissione dei loro cittadini presenti in modo irregolare sul territorio nazionale.

Per quanto riguarda il programma di nuova istituzione della missione 4, “Diplomazia pubblica e culturale”, esso viene finanziato, nel 2022, con uno stanziamento di 185,81 milioni, in aumento, del 9 per cento, rispetto alle risorse assegnate nel 2021 ai 2 programmi da esso assorbiti. Ciò anche a dare un segno tangibile dell’attenzione riservata alla nuova Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale al fine di sostenere le imprese del settore culturale e creativo italiano e, al contempo, gettare le basi di una nuova e più forte azione di presentazione dell’Italia nel mondo attraverso la promozione della cultura italiana all’estero. Tale sforzo si è concretizzato con la realizzazione di progetti, eventi e iniziative - in presenza e digitali - che hanno permesso di valorizzare la cultura italiana in diversi ambiti e proporre al pubblico internazionale una immagine positiva dell’Italia di oggi, con particolare attenzione ai linguaggi creativi e contemporanei. Si sono inoltre avviati progetti specifici mirati a coinvolgere nuove fasce di pubblico, a partire da quello dei giovanissimi. Grande attenzione è stata poi dedicata alla comunicazione, con il rafforzamento del portale “italiana. lingua cultura creatività nel mondo” che raccoglie notizie e contenuti legati alla promozione culturale e linguistica del nostro Paese all’estero. Infine, parte dell’attività è stata dedicata al potenziamento della rete degli Istituti Italiani di Cultura, che ha visto nel 2022 l’apertura di due nuove sedi nelle città di Miami (USA) e Almaty (Kazakhstan).

Per quanto specificamente attiene alla promozione della lingua italiana nel mondo, va segnalato che essa prevede diversi livelli di intervento: a livello di istruzione scolastica primaria e secondaria (tramite le Scuole italiane all’estero - statali, paritarie e non paritarie - , i lettori di italiano e le sezioni di lingua italiana presso gli istituti di istruzione stranieri e le scuole europee); a livello universitario (con i Lettorati ed il supporto alle Cattedre di Italianistica); a livello extracurricolare (tramite i corsi di lingua degli Istituti Italiani di Cultura, oltre alla collaborazione con i Comitati che fanno capo alla Società Dante Alighieri).

Per quanto attiene all’altra missione, la n. 16, dedicata al “Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo” con il relativo programma 5 per il “Sostegno all’internazionalizzazione delle imprese e promozione del *made in Italy*”, la gestione delle relative risorse è di competenza della Direzione generale per la promozione del sistema paese (DGSP) chiamata a contribuire al perseguimento della priorità politica “Diplomazia per la crescita e promozione integrata”, per la parte che riguarda l’internazionalizzazione del sistema produttivo, anche attraverso l’Agenzia per la promozione all’estero e l’internazionalizzazione delle imprese italiane (ICE). In tale settore, l’obiettivo a lungo termine mira ad accompagnare le imprese italiane nei mercati internazionali favorendo la loro capacità di intercettare la domanda internazionale e il consolidamento della loro presenza all’estero con l’obiettivo di contribuire alla crescita dell’economia nazionale; nel contempo, in campo scientifico e tecnologico, si mira a sostenere la cooperazione a livello internazionale di centri di ricerca, università e ricercatori italiani (l’obiettivo per il 2022 punta alla “Formazione e informazione alle imprese”).

Quest’anno il programma ha pesato per il 17,82 per cento dello stanziamento definitivo del Ministero (era il 31,91 per cento nel 2021), con un totale di 750,6 milioni (erano 1,48 miliardi nel 2021).

Il decremento più rilevante di risorse stanziato si è verificato nella categoria dei “Trasferimenti correnti ad imprese” e cioè sul capitolo 2320 “Cofinanziamenti a fondo perduto per l'internazionalizzazione delle PMI fino al 50 per cento dei finanziamenti concessi a valere sul Fondo di cui alla legge n. 394 del 1981” - Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore delle imprese italiane che operano sui mercati esteri - che rileva, nel 2022, uno stanziamento definitivo di 210 milioni, in rilevante riduzione rispetto ai 1,16 miliardi del 2021. Tale circostanza è riconducibile essenzialmente al fatto che, nel 2021, il Dicastero è stato titolare della misura PNRR M1.C2.I5 “Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST”, con cui si è inteso sostenere la transizione digitale e la sostenibilità ambientale delle PMI orientate all'internazionalizzazione, con particolare riguardo alle PMI del Mezzogiorno, mediante la concessione di finanziamenti agevolati pari a 1,2 miliardi. L'obiettivo è stato conseguito alla data del 31 dicembre 2021.

Nella corrispondente categoria di parte capitale del programma, “Contributi agli investimenti ad imprese”, nel 2022, viene istituito il capitolo 7958 “Conferimenti al Fondo rotativo per operazioni di venture capital, a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese” con uno stanziamento di 200 milioni.

Ulteriore impulso al commercio internazionale, infine, è previsto che possa essere svolto dal neoistituito (art. 9 del decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173) Comitato interministeriale per il *made in Italy* nel mondo (CIMIM), copresieduto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dal Ministro delle imprese e del *made in Italy* e composto anche da ulteriori tre Ministri: dell'economia e delle finanze; dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste; del turismo. Il nuovo comitato avrà il compito d'indirizzare e coordinare le strategie in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese italiane, al fine di valorizzare il *made in Italy* nel mondo.

Infine, tra le attività svolte dal Ministero a sostegno alle imprese, meritano di essere citate in particolar modo, le attività preparatorie per l'EXPO di OSAKA 2025, nonché la campagna di sostegno all'assegnazione dell'EXPO 2030 alla città di Roma.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO (GIÀ MINISTERO DELL'ISTRUZIONE)

30.

Nell'ambito della *mission* istituzionale, il quadro programmatico di definizione del processo di pianificazione strategica del Ministero ha assunto una più significativa valenza alla luce dei dati tratti dal *Country Report Italy 2022* che evidenzia come i sistemi di istruzione primaria e secondaria del Paese siano soggetti a problemi strutturali di lunga data e a notevoli differenze regionali, aggravati dalla pandemia. Nonostante i continui miglioramenti registrati negli ultimi anni, il sistema di istruzione italiano raggiunge livelli inferiori alla media UE per la maggior parte degli indicatori e, in particolare, per quanto riguarda il rispetto degli obiettivi, posti a livello UE, in termini di abbandono scolastico e di formazione da cui conseguono bassi livelli di competenze e conoscenze soprattutto nelle materie scientifiche. Nel 2020, il tasso di abbandono precoce, tra i giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni, era del 13,1 per cento, in calo di 0,4 punti percentuali rispetto all'anno precedente, ma ancora ben al di sopra sia della media UE (10,1 per cento) sia del nuovo traguardo posto a livello europeo (9 per cento), da raggiungere entro il 2030. Giova, in proposito, citare i risultati delle prove standardizzate dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (INVALSI) che hanno evidenziato come gli indici percentuali della “dispersione scolastica implicita”, che permettono di individuare

gli studenti che escono dal sistema scolastico senza aver acquisito le competenze fondamentali, siano in calo rispetto al 2021, sebbene restino elevati tra gli studenti che provengono da famiglie più svantaggiate e tra gli allievi stranieri di prima e di seconda generazione. L'analisi territoriale mostra, poi, che, ad eccezione di Puglia e Calabria che segnano una diminuzione degli indici di dispersione implicita, le percentuali di allievi fragili continuano a risultare più elevate nel Mezzogiorno.

In coerenza con le decisioni politiche e le raccomandazioni delle istituzioni europee, il Ministero ha, dunque, promosso politiche di potenziamento dell'istruzione pubblica e del controllo sull'andamento del sistema scolastico nazionale. Nello specifico, le azioni sono indirizzate a garantire il diritto allo studio, potenziare l'offerta formativa, favorire i processi di innovazione didattica e digitale, promuovere interventi efficaci per la valorizzazione e formazione del personale scolastico, investire nell'edilizia scolastica per la realizzazione di ambienti di apprendimento innovativi, valorizzare il sistema nazionale di valutazione, nonché potenziare il sistema integrato 0-6 anni. In questi principali ambiti, salvo se riservati ad altri enti ed organismi, il Ministero svolge, altresì, funzioni di regolazione, di supporto e di valorizzazione dell'autonomia riconosciuta alle istituzioni scolastiche.

Dal punto di vista della dotazione finanziaria, la legge di bilancio 2022 ha stanziato risorse che si aggiungono a quelle europee dei fondi del Programma Operativo Nazionale 2014-2020 (PON "Per la Scuola - Competenze e Ambienti per lo Sviluppo"), nonché a quelle previste per il finanziamento degli interventi del PNRR per realizzare le priorità politiche specificate nella nota integrativa al bilancio per l'anno 2022. Le risorse finanziarie assegnate sono state finalizzate, in particolare, al superamento dei divari territoriali, al potenziamento delle competenze di base e al contrasto dell'abbandono scolastico, al sostegno dei progetti di investimento per lo sviluppo e al potenziamento degli Istituti Tecnici Superiori (ITS *Academy*), nonché al finanziamento di azioni formative per rafforzare competenze STEM, multi-linguistiche, digitali e di innovazione. Le risorse previste in bilancio sono state indirizzate, anche, alla realizzazione di interventi infrastrutturali per garantire la sicurezza e la riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico e il miglioramento della qualità degli ambienti di apprendimento, in particolare disponendo il rifinanziamento del Fondo per l'edilizia scolastica a partire dal 2024 al 2036. Si segnala, inoltre, l'incremento del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa delle scuole di 89,4 milioni annui a decorrere dal 2022, destinati al personale docente.

Le risorse iniziali di competenza stanziate per il 2022 (51 miliardi) sono state superiori di 465 milioni rispetto all'anno precedente. Nel corso dell'anno le variazioni in aumento delle risorse sono state apportate con atti amministrativi, con interventi normativi per arginare le conseguenze della crisi pandemica ed energetica e, da ultimo, con il provvedimento di assestamento.

La dotazione definitiva di competenza, prevista in 56 miliardi, ha registrato una variazione pari a 9,8 punti percentuali rispetto a quella iniziale. Nel raffronto con il 2021, per gli stanziamenti definitivi si è registrata una crescita delle risorse pari 2,4 miliardi, in termini percentuali pari a 4,5 punti.

La spesa corrente è stata pari a 54,55 miliardi e ha rappresentato il 97,4 per cento della spesa totale del Ministero, mentre la spesa in conto capitale si è attestata a circa 1,5 miliardi, rappresentando il 2,63 per cento della spesa totale del Ministero e caratterizzandosi per una concentrazione di risorse nella categoria "Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche".

Nel 2022, gli impegni totali sono stati pari a 54,8 miliardi, in crescita del 3,1 per cento (nel 2021 erano 53,1 miliardi). La capacità di impegno della massa impegnabile (56,6 miliardi) è

risultata per il 96,8 per cento ed è diminuita rispetto all'esercizio finanziario 2021, che registrava una capacità di impegno del 98 per cento. Gli impegni di competenza sono ammontati a 54,5 miliardi, per un valore pari al 97,3 per cento dello stanziamento definitivo, subendo una lieve flessione rispetto al 2021 (98,3 per cento). Sui residui iniziali di stanziamento pari a 540,8 milioni, risultano assunti impegni per 260,3 milioni, pari al 48 per cento, valore in calo rispetto al 2021 in cui ne risultavano impegnati il 64,3 per cento. La capacità di pagamento risulta pari al 90,7 per cento della massa spendibile, in leggera diminuzione rispetto al 2021 (92,1 per cento).

I residui finali crescono, passando dai 3,8 miliardi del 2021 ai 4,57 miliardi del 2022 (+20,4 per cento), di cui 2,72 miliardi nella spesa in conto capitale e 1,85 miliardi nella spesa corrente. Questi ultimi si concentrano nella categoria "Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche", che vede un aumento del 22 per cento, rispetto al 2021. Residuano su tale categoria risorse per 2,6 miliardi, di cui la maggior parte finalizzate agli interventi di edilizia scolastica, in particolare quelle che sono indirizzate alla prevenzione del rischio sismico, alla messa in sicurezza e adeguamento antincendio, nonché all'efficientamento energetico.

Vi sono alcune aree di criticità riferite a specifici aspetti che, in molte circostanze, trovano punti di contatto tra le attività che il Dicastero continua a svolgere sulla base della programmazione pluriennale e che poggiano sulle disponibilità finanziarie assicurate dalla legge di bilancio annuale e dagli strumenti di programmazione economica e finanziaria, con quelle direttamente connesse all'attuazione del PNRR.

Anche sul tema della prevenzione della dispersione scolastica è opportuno che le misure mirate al contrasto del fenomeno dispersivo, mediante la costituzione di classi in deroga ai parametri fissati dal d.P.R. n. 81/2009, siano saldamente ancorate alle metodologie strutturate dall'INVALSI e dall'Ufficio di Statistica del MIM basate sull'Anagrafe Nazionale degli Studenti, che consentono di valutare indicatori di "status sociale, economico e culturale (ESCS), di "spopolamento" e di "prossimità di dispersione scolastica". Si raccomanda che siano definiti coerentemente i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica.

Il completamento dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica è indispensabile per garantire un set informativo essenziale per monitorare i diversi interventi programmati, realizzati o in corso di realizzazione, soprattutto in riferimento alle risorse di bilancio previste per i "progetti in essere" che integrano le linee di investimento del PNRR. L'argomento è stato oggetto di approfondimento da parte della Corte nell'attività di verifica semestrale dello stato di attuazione del PNRR dove sono state evidenziate alcune criticità legate essenzialmente alle difficoltà incontrate dagli enti territoriali nella fase di progettazione, di aggiudicazione dei lavori e di esecuzione e controllo degli stessi.

Nello specifico, l'Anagrafe mette in luce ritardi nell'attuazione delle misure di adeguamento antisismico ed efficientamento energetico (con riferimento al fondo comma 1072 legge n. 205/2017). Ancora rilevante è il numero delle scuole dove non si è proceduto alla costruzione di palestre o piscine e dove appaiono carenti, o del tutto inesistenti, gli accorgimenti specifici per il superamento delle barriere architettoniche.

Desti, inoltre, preoccupazione il dato relativo alle cosiddette "scuole innovative" da costruire con parte di fondi INAIL: ad oggi solo 3 sono in realizzazione e 40 iniziative sono ancora in istruttoria. Anche per le aree interne è stata prevista la costruzione di scuole innovative ma nessuna attività risulta ancora in fase di attuazione. Per quanto riguarda, infine, l'efficientamento energetico resta ancora alto il numero degli edifici su cui non sono stati eseguiti accorgimenti per ridurre i consumi energetici. Sugli edifici, invece, su cui si è agito, l'intervento maggiormente realizzato è stato limitato all'installazione dei vetri doppi e doppi serramenti.

MINISTERO DELL'INTERNO

31.

L'azione del Ministero dell'interno è orientata all'assolvimento delle funzioni afferenti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, coordinamento delle Forze di polizia, tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti l'immigrazione, la difesa civile e il soccorso pubblico, la garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi e del loro funzionamento nonché le attività attinenti agli Enti locali, in tema di finanza locale, servizi elettorali, vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe e *status* giuridico ed economico dei segretari comunali.

Il Ministero presenta una struttura complessa il cui assetto organizzativo è disciplinato dal d.lgs. 300/1999, articolandosi, a livello centrale, in uffici di diretta collaborazione del Ministro (d.P.R. 98/2002) e in cinque dipartimenti (d.P.R. 398/2001 e ss.mm.); mentre, a livello periferico, in Prefetture-Uffici Territoriali di Governo, Questure e Comandi dei Vigili del fuoco.

Nel 2022 le priorità politiche e di intervento del Ministero hanno riguardato la prosecuzione del programma di modernizzazione del sistema sicurezza, il potenziamento della *governance* dell'accoglienza, il rafforzamento della collaborazione interistituzionale con le autonomie locali, lo sviluppo delle strategie di intervento di soccorso pubblico e l'accrescimento della capacità di risposta di difesa civile in situazioni di crisi e contrasto alla corruzione.

Nel quadro strategico di tali direttrici l'azione amministrativa è stata condizionata dalla sopravvenienza di fenomeni di particolare complessità sia dal punto di vista socio-economico che geopolitico. L'emergenza scaturente dal conflitto russo/ucraino, la crisi energetica ed inflazionistica con il conseguente impatto sul tessuto sociale ed economico, la forte ripresa dei flussi migratori oltre alle plurime emergenze sul territorio cagionate da eventi calamitosi di particolare gravità, hanno fortemente impattato sull'esercizio delle funzioni e dei compiti intestati al Ministero sia dal punto di vista organizzativo e gestionale che in termini di necessità di implementazione delle risorse umane ed finanziarie.

Il Ministero, che persegue 6 missioni articolate complessivamente in 11 programmi, nell'esercizio finanziario 2022 a fronte di una previsione iniziale di 30,8 miliardi, ha potuto disporre di stanziamenti definitivi per circa 36 miliardi, importo di poco inferiore allo stanziamento definitivo registrato a consuntivo 2021, pari a 36,9 miliardi. Le variazioni in aumento sono riconducibili a sopravvenute esigenze gestionali correlate prevalentemente ai fenomeni straordinari sopraindicati.

Sul totale degli stanziamenti definitivi la missione 3, "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", la quale rappresenta la parte più consistente del bilancio del Ministero, registra al termine dell'esercizio un valore di quasi 20 miliardi, in lieve contrazione rispetto ai 21,4 miliardi del 2021. La missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza" evidenzia, invece, un modesto incremento di circa 163 milioni (+1,8 per cento) rispetto al 2021, passando da 9,3 a circa 9,5 miliardi, con 224 milioni in più sul programma 8, "Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica" (8,4 miliardi, e +2,7 per cento) e una diminuzione nel programma 10 "Pianificazione e coordinamento delle forze di polizia" di circa 62 milioni. Lo stanziamento definitivo della missione 8 "Soccorso civile" aumenta nella misura dell'11 per cento, passando da un valore di poco inferiore ai 3 miliardi del 2021 a 3,3 miliardi. Anche nell'ambito della missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" si evidenzia un incremento in quanto lo stanziamento al termine dell'esercizio finanziario 2022 risulta pari a 2,13 miliardi a fronte di un importo a consuntivo 2021 pari a 1,87.

Procedendo ad un'analisi della ripartizione della spesa per categoria economica, l'82,8 per cento degli stanziamenti definitivi, pari ad un valore di 29,8 miliardi, è stato destinato a spesa corrente mentre la restante percentuale del 17,2, pari a 6,2 miliardi, costituisce spesa in conto capitale. Una disamina di tali voci, comparata con le risultanze contabili dell'esercizio 2021, consente di apprezzare una diminuzione della spesa corrente che nell'esercizio precedente rappresentava circa l'84 per cento degli stanziamenti complessivi del Ministero per un importo di 31,07 miliardi. Parallelamente si registra il tendenziale aumento nell'ultimo biennio della spesa in conto capitale, mostrando nelle risultanze contabili uno stanziamento definitivo di 5,88 miliardi nel 2021, 6,21 nel 2022.

La gestione di competenza 2022, con quasi 34 miliardi di impegni pari al 94,1 per cento sul totale degli stanziamenti, denota una buona capacità di azione da parte della struttura burocratica e si conferma in linea con i risultati del triennio. In relazione alla velocità di impegno, le risorse impegnate sulla spesa corrente ammontano a circa 28,6 miliardi e, in termini percentuali, rappresentano il 96,1 per cento degli stanziamenti del titolo I (95,1 per cento nel 2021 per un importo di 29,5 miliardi) mentre quelli a valere sulla parte in conto capitale, pari a 5,3 miliardi, costituiscono l'84,8 per cento delle risorse del titolo II (83,4 per cento nel 2021 e 4,9 miliardi di impegni). Nell'ambito degli impegni sulle risorse in conto capitale la parte prevalente afferisce alla missione 3 che registra impegni in conto competenza pari a 4,7 miliardi.

I pagamenti di competenza si mantengono sostanzialmente stabili arrivando a 28,5 miliardi in misura percentuale pari all'84,1 per cento sul valore degli impegni (33,9 miliardi), a fronte dei 29,3 miliardi del 2021.

I pagamenti di parte corrente, con 26,5 miliardi, coprono oltre il 92 per cento delle somme impegnate, analogamente ai valori percentuali riferiti al 2021 (92,3 per cento), mentre quelli afferenti alla parte in conto capitale, pari a circa 2 miliardi, scendono dal 42 al 38 per cento, con un conseguente incremento dei residui passivi finali sul titolo II pari all'importo di 6,9 miliardi a fronte dei 4,68 miliardi nel 2021. Sulla dinamica di formazione di tali residui incidono, in particolare, quelli a valere sulla missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" che evidenzia residui passivi finali pari a 7,9 miliardi di cui 5,8 nella parte in conto capitale, riconducibili integralmente ai contributi agli investimenti per la PA. Si rileva, invece, una flessione (9 per cento) dei residui passivi complessivi di parte corrente pari a 3,4 miliardi rispetto ai 3,73 del 2021. Si riducono anche i residui di stanziamento che da 1,3 miliardi del 2021 si consolidano nel 2022 a 0,9 miliardi. Complessivamente i residui finali 2022 raggiungono i 10,3 miliardi rispetto agli 8,4 miliardi del 2021(+23 per cento).

Le economie di competenza di spesa diretta del Dicastero nel 2022 rimangono sostanzialmente costanti attestandosi a 1,43 miliardi.

L'analisi delle risultanze contabili evidenzia come la gestione finanziaria dell'esercizio 2022 sia stata complessivamente coerente con le linee di indirizzo e gli obiettivi prefissati, denotando una politica di bilancio efficace sia per quanto riguarda la valorizzazione delle risorse in conto capitale sia sul versante degli impegni di spesa e dei pagamenti, pur con la specifica eccezione dei residui passivi in conto capitale che registrano l'incremento sopra rilevato.

Si tratta di un profilo che merita una riflessione partendo da un preliminare inquadramento di tale criticità nell'ambito del più generale fenomeno di progressiva e tendenziale formazione dei residui passivi che ha caratterizzato la gestione 2020/2022. La generazione dei residui passivi ha sostanzialmente interessato la parte di spesa in conto capitale afferente all'area della finanza di trasferimento verso gli enti locali. Le analisi e gli elementi acquisiti mettono in luce una dinamica dei pagamenti rallentata e contratta rispetto alle attese della programmazione

economico-finanziaria e sulla quale avrebbero inciso una serie di fattori riconducibili al livello di complessità della gestione delle procedure di erogazione dei fondi, unitamente alle criticità strutturali ed organizzative che affliggono il comparto degli enti locali che, nonostante la riattivazione del *turn over*, presenta ancora carenze organizzative e di organico.

Delineato il perimetro del quadro finanziario di riferimento è d'uopo effettuare una sintetica disamina delle principali questioni che hanno caratterizzato l'attività dei singoli centri di responsabilità nell'ambito delle specifiche missioni.

Riguardo alla missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, condivisa con il Ministero dell'economia e finanze, si rileva che al Ministero dell'interno è assegnato il 13,9 per cento delle risorse definitive, in diminuzione rispetto al 15,4 del 2021 pari a 19,9 miliardi (21,4 nel 2021), ed assorbe il 55,4 per cento dello stanziamento definitivo del Dicastero dal 57,9 del 2021. Più del 97 per cento delle risorse della missione sono attribuite al programma 10 che gestisce i trasferimenti agli enti locali. In disparte quanto già esposto in merito alla formazione dei residui, si rileva come l'attività di gestione, in linea con le priorità politiche e gli obiettivi declinati nella nota integrativa al bilancio 2022, si è, da un lato, concretizzata nella realizzazione di attività di formazione a favore del personale degli enti locali e al completamento delle procedure di reclutamento dei segretari comunali e, dall'altro, nella quantificazione, elaborazione, assegnazione e pagamento dei trasferimenti erariali e delle risorse finanziarie agli enti locali. La quantificazione ed i riparti delle risorse erariali a favore degli enti locali si basano su una preliminare attività di acquisizione dei dati di natura fiscale, a volte trasmessi dal Dipartimento delle finanze (trasferimenti compensativi di minori entrate), in altri casi acquisiti direttamente dagli enti locali attraverso le apposite certificazioni.

Per quanto attiene il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), nel 2022, la sua dotazione iniziale ha raggiunto 6,95 miliardi, in aumento rispetto ai 6,62 del 2021 e 6,3 nel 2020; la sua dotazione complessiva (capitolo 1365) ha raggiunto 8.636,95 milioni, in aumento rispetto ai 8.321,5 del 2021.

Da segnalare, inoltre, che nel 2022 è stato completato il progetto di ridefinizione dell'assetto finanziario per le province e le città metropolitane coerente con il disegno del federalismo fiscale. Il nuovo sistema di finanziamento, che prevede l'istituzione di due fondi unici, cui si affianca un nuovo contributo statale destinato al finanziamento delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane, prevede un meccanismo di perequazione nel riparto delle risorse, che tiene progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali come approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, secondo un modello analogo a quello applicato per i comuni, con il progressivo abbandono dei criteri storici di attribuzione delle risorse anche per tali enti.

La missione 7 “Ordine pubblico e sicurezza” è intestata al Ministero dell'interno, al Ministero dell'economia e delle finanze e a quello delle infrastrutture e dei trasporti. Al Ministero dell'interno è assegnato circa il 70,5 per cento della missione (in diminuzione rispetto al 71,6 del 2021), con 9,4 miliardi di stanziamenti definitivi (163 milioni in più del 2021), che assorbono il 26,2 per cento (dal 25,1 dell'anno precedente) dello stanziamento complessivo del Ministero. Gli altri due Ministeri sono titolari rispettivamente del 22,3 e del 7,2 per cento delle risorse (nel 2021 del 21,4 e del 7 per cento). Con riferimento alla parte di competenza del Ministero dell'interno, sul piano gestionale la missione mostra una buona capacità di impegno e di pagamento in misura pari al 90,9 e 97 per cento (rispetto al 89,2 e al 96,9 del 2021). La gestione dei residui è sostanzialmente stabile con 0,93 miliardi.

Nel 2022 il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, cui la missione afferisce, si è trovato a fronteggiare una serie di scenari di particolare complessità, ancora parzialmente influenzati dalla pandemia, quali la gestione di flussi migratori in costante crescita, l'emergenza scaturente dalla crisi ucraina, il contrasto alla criminalità organizzata, in particolare, di tipo mafioso e alle correlate infiltrazioni nel sistema economico, oltre all'attività di prevenzione della minaccia terroristica interna ed internazionale, anche di matrice anarchica. Si segnala, peraltro, che l'entrata in vigore del Regolamento (UE) 1896/2019 relativo alla "nuova" Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera – Frontex ha richiesto un rilevante impegno dal Dipartimento, chiamato a coordinare, attraverso la competente Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle Frontiere, le attività necessarie, sul piano organizzativo e operativo, per adempiere agli obblighi imposti al nostro Paese e agli altri Stati membri UE dalle nuove disposizioni, soprattutto in relazione al cd. Corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea, alla cui costituzione la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di finanza e la Capitaneria di Porto devono contribuire, mettendo a disposizione dell'Agenzia unità di personale in missione di breve e lungo periodo.

La missione 8 "Soccorso civile", intestata anche al Ministero dell'economia e delle finanze per il 56,8 per cento, vede coinvolto il Ministero dell'interno con il 43,2 per cento, in aumento rispetto al 28,7 del 2021 (28,6 nel 2020). Nel 2022 il Ministero ha stanziato l'11 per cento in più raggiungendo i 3,314 miliardi (da 2,983 del 2021) di cui 3,306 nel programma 3 "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico". Per la parte di competenza del Ministero dell'interno, sul piano finanziario la percentuale degli impegni è pari all' 87,9 per cento come nel 2021 e quella dei pagamenti al 97,7 per cento, con 2,85 miliardi in ragione della prevalenza di spesa per redditi (2,2 miliardi). Crescono i residui finali del 45,6 per cento, sino a 399 milioni, di cui 357 milioni in conto capitale; il peso dei residui sugli stanziamenti si riduce lievemente passando del 13,3 per cento del 2021 al 12 per cento nel 2022 (era 10 per cento nel 2020).

Anche l'attività afferente a tale missione è stata influenzata dagli effetti e dai rischi scaturenti dal conflitto russo/ucraino oltre che dalle numerose e gravi situazioni di emergenza sul territorio, già sopra accennate, che si sono registrate durante lo scorso anno e segnatamente nel periodo autunnale. Sul punto si evidenzia la realizzazione di un programma esercitativo per testare la capacità di risposta in scenari complessi che prevedono l'impiego di agenti NBCR. Peraltro, le condizioni bioclimatiche caratterizzate dalla forte siccità dell'estate 2022 hanno determinato un notevole incremento del fenomeno degli incendi boschivi con conseguente necessità di interventi di spegnimento. Infine, il potenziamento dell'addestramento e della formazione del personale unitamente alla modernizzazione delle risorse logistiche e strumentali hanno rappresentato le principali linee di azione del Dipartimento dei Vigili del fuoco nel corso del 2022.

La missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti è condivisa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero dell'economia e finanze. Il Ministero dell'interno, con 2,12 miliardi, assorbe il 63,6 per cento delle risorse (era il 60,4), in crescita dell'13,3 per cento con oltre 250 milioni in più (+253 milioni trasferimenti correnti, -3 milioni conto capitale). La gestione di competenza denota un lieve miglioramento del rapporto fra stanziato e impegnato, dal 77,7 del 2021 all'80,3 per cento del 2022 (in calo, tuttavia, rispetto al 90,1 per cento del 2020); i pagamenti di competenza aumentano al 66 per cento degli impegni (erano il 63,5 nel 2021). Nonostante i maggiori impegni, si registra un incremento dei residui propri che aumentano del 12,44 per cento nel 2022; anche le economie salgono a circa 389 milioni (+2,9 dal 2021) confermando un minore utilizzo delle risorse a disposizione in programmazione, proprio tra i trasferimenti correnti incrementati anche nel 2022.

Le dinamiche dell'attività gestionale sono state condizionate del forte aumento dei flussi migratori e segnatamente del numero degli sbarchi, oltre che da una più complessiva pressione sulle frontiere. Le statistiche riportano in ingresso sul territorio nazionale 105.131 migranti a fronte dei 67.477 nel 2021, 34.154 del 2020, 11.471 del 2019, avvicinandosi così ai dati registrati nel periodo 2015/2017. Di particolare incidenza sulle dinamiche organizzative e gestionali è stata, inoltre, la crisi ucraina che ha originato un consistente flusso di profughi per i quali il Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione ha dovuto garantire l'accoglienza, in stretta sinergia con il Dipartimento della protezione civile. In linea con le priorità declinate nella nota integrativa al bilancio 2022, detto Dipartimento ha attuato le misure necessarie per l'ampliamento del Sistema di Accoglienza ed Integrazione ed il potenziamento della sua capacità ricettiva. Per quanto attiene precipuamente la fase di verifica e monitoraggio dell'attività del sistema di accoglienza è stato realizzato un applicativo informatico, denominato SMAcc (Sistema di Monitoraggio dell'Accoglienza) finalizzato ad agevolare, standardizzare e intensificare l'attività di controllo svolta dalle Prefetture UTG e consentire di verificare, in maniera agile ed efficace la conformità della gestione dei centri alle previsioni normative e contrattuali.

Per quanto riguarda, infine, la prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati essa è stata assicurata nel 2022 da 6 progetti gestiti dal Ministero dell'interno e finanziati a valere sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI). Il Dipartimento delle Libertà Civili e Immigrazione ha, inoltre, ampliato la capienza della rete SAI per MSNA in risposta alla carenza di posti disponibili (da 4.672 a 5.886). Con d.m. n. 39123 del 21 ottobre 2022 sono stati ammessi a prosecuzione 76 progetti SAI per MSNA finanziati con fondi FAMI, di cui 45 fino al 15 giugno 2023 e 31 oltre tale termine e, comunque, entro il 31 dicembre 2023.

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA (GIÀ MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA)

32.

Nel 2022 è stato dato pieno compimento alla riforma organizzativa intervenuta nel corso del 2021 (decreto-legge, n. 22 del 1° marzo 2021, convertito dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri") con la quale le competenze e le risorse finanziarie relative al settore energetico sono state trasferite dal Ministero dello sviluppo economico (MISE) all'ex Ministero della transizione ecologica (MITE), oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (MASE).

La struttura del bilancio 2022 è stata, pertanto, classificata in 3 missioni: "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" (missione 10); la missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" (missione 18) e "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" (missione 32).

Il quadro programmatico del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) relativo all'esercizio finanziario 2022 è stato fortemente influenzato dal conflitto Russia-Ucraina e dalle conseguenze dirette, a livello nazionale, per assicurare l'approvvigionamento di energia per famiglie e imprese e per diversificare le fonti energetiche.

Le priorità politiche 2022 si pongono in continuità rispetto al 2021 ma particolare attenzione è stata dedicata agli impegni assunti dal Ministero con il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) e con il Piano della Transizione ecologica, che vedono il MASE fortemente impegnato in termini di quantità di risorse assegnate e obiettivi da raggiungere. Tali priorità si inseriscono, altresì, nel ciclo di programmazione economico-finanziaria del Governo

per il 2022 e per il triennio seguente, nonché nel quadro delle politiche europee in tema di ambiente e transizione ecologica e degli obiettivi dello sviluppo sostenibile declinati dall'Agenda 2030 dell'ONU. Tra i temi prioritari e trasversali dell'Amministrazione nel 2022 rientrano, accanto alla sostenibilità, il raggiungimento dell'orizzonte di neutralità climatica attraverso la riduzione delle emissioni di gas serra, in un'ottica di scenario a emissioni zero entro il 2050, l'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili e il miglioramento dell'efficienza energetica.

La dotazione finale delle risorse assegnata al Dicastero di quasi 36 miliardi, rispetto ai 5,3 miliardi dell'anno 2021, è coerente con la riforma organizzativa attuata. L'aumento degli stanziamenti, infatti, è dovuto principalmente al settore energetico (missione 10) che assorbe il 95,3 per cento delle risorse complessive assegnate (34,2 miliardi verso i 3,8 miliardi dell'anno precedente), seguita dalla missione 18 che negli anni precedenti rappresentava la quasi totalità delle risorse del Dicastero e che nel 2022 assorbe il 4,4 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero, non discostandosi dalla dotazione finale del 2021.

L'incremento delle risorse nell'ambito energetico durante il 2022 è riconducibile, prevalentemente, ai provvedimenti intervenuti allo scopo di contenere gli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas, in particolare: i trasferimenti verso la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) che ha riversato, per conto dello Stato, le agevolazioni alle imprese del settore; i trasferimenti verso l'Agenzia delle entrate (20,5 miliardi), per misure di sostegno a famiglie e imprese sotto forma di crediti di imposta.

In termini di cassa la dotazione delle risorse assegnate è aumentata di 30,5 miliardi rispetto all'anno precedente (6,5 miliardi), assestandosi sui 36,7 miliardi complessivi; la variazione ha sostenuto il settore energetico in ragione del citato sostegno contro il caro prezzi. Da un punto di vista gestionale, l'attitudine ad impegnare le risorse disponibili nel 2022 è migliorata (96 per cento) rispetto al 2021, in cui era pari all'83,4 per cento; migliora anche la velocità di spesa che, rispetto all'anno precedente, sale dal 64,7 al 91,4 per cento.

Con riguardo alla gestione dei residui, la missione relativa allo sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente (18) presenta la consistenza dei residui finali in crescita a 2 miliardi (+23,7 per cento sul 2021), crescita che comprende residui di lettera f) in settori prioritari di intervento per una quota pari al 25,2 per cento (505 milioni).

Anche nel 2022, il reclutamento resta uno dei fattori di debolezza del Ministero, sia in relazione alle assunzioni di personale con contratto a tempo indeterminato, che con altre tipologie contrattuali. Infatti, non risultano avviate le procedure di reclutamento già autorizzate e che dovrebbero coprire la dotazione organica del Ministero (1.140 unità di personale non dirigenziale e 80 unità di personale dirigente) il quale, rispetto al fabbisogno nel profilo dirigenziale e non dirigenziale, risulta coperto soltanto, rispettivamente, al 47,5 e 64 per cento.

Nel 2022 ha avuto luogo una rilevante produzione normativa e regolamentare che ha riguardato importanti semplificazioni (decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17; il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50; il decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115; decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4; decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36; decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21) tra cui: autorizzazioni di nuovi impianti di fonti rinnovabili con procedure semplificate; l'allargamento delle *aree idonee* all'installazione di impianti a fonti rinnovabili; semplificazioni in materia di impianti agri-voltaici, di impianti eolici, di biogas e metano; la ridefinizione dei rigassificatori come "interventi di pubblica utilità indifferibili e urgenti"; il sostegno ai clienti domestici per le tariffe per la fornitura di energia elettrica e la copertura fino al IV trimestre 2022 di *bonus* sociali per energia elettrica e gas; l'aumento del numero dei componenti delle commissioni VIA-VAS per accelerare

i controlli e le valutazioni, la riforma della *governance* dell’Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l’energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA); interventi nel settore del servizio idrico, l’adozione del Regolamento RENTRI (Registro elettronico per la tracciabilità dei rifiuti).

In tema di contenzioso comunitario il numero delle procedure di infrazione nell’esercizio a carico del Ministero resta ancora molto elevato, 16 sulle 89 complessive dell’Italia, a cui si aggiungono 7 EU Pilot. Inoltre, l’esecuzione delle sentenze di condanna per tre procedure d’infrazione ambientali (gestione delle acque reflue, messa in sicurezza di discariche, smaltimento e recupero dei rifiuti) ha comportato, nel solo periodo compreso tra febbraio 2015 e luglio 2022, un esborso a carico del bilancio dello Stato di 697,3 milioni a titolo di sanzioni fisse e di mora. La perdurante applicazione delle penalità di mora (nel solo 2022 l’Italia ha versato, per tale causale, l’importo di 69 milioni) richiama l’urgenza di accelerare la realizzazione degli interventi per la conformazione dell’ordinamento nazionale del settore di competenza al diritto dell’UE, in un’ottica di chiusura delle procedure di infrazione.

Il Ministero, nell’esercizio delle sue attribuzioni, si avvale dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), di SOGESID S.p.A., di Organismi collegiali e, a seguito della riorganizzazione avvenuta nel 2021, di ENEA, di SOGIN (Società gestione impianti nucleari) e GSE S.p.A. (Gestore dei servizi energetici) e relative controllate. Si è rilevato un generale incremento, rispetto al 2021, delle risorse trasferite a ISPRA, SOGESID, ENEA, sia come contributo ordinario sia a titolo di convenzioni, dovuto anche alle crescenti attribuzioni di funzioni e di priorità, in particolare nel settore energetico.

Sul fronte delle procedure, non può non rilevarsi che, nonostante il ricorso prevalente alle gestioni commissariali, agli Accordi di programma con le Regioni e alle crescenti deroghe e semplificazioni introdotte, in particolare per gli interventi relativi allo “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, trattandosi di misure che richiedono tempi celeri e certi nell’esecuzione, permane la difficoltà con la quale si utilizzano le risorse assegnate, come si rileva dalla quantità di residui di stanziamento di nuova formazione. Difficoltà che sembrano risiedere nella inefficace definizione a monte dei fabbisogni e delle progettazioni degli interventi e nella carenza di capacità assunzionale del Ministero.

Il contesto programmatico del 2023 non modifica sostanzialmente il quadro delle priorità del Ministero e delle risorse finanziarie assegnate, in considerazione del permanere del conflitto bellico e della conseguente necessità di diversificazione della produzione e dell’approvvigionamento delle fonti energetiche, dell’inasprirsi degli eventi climatici e, quindi, della necessità di contrastare i fenomeni crescenti di dissesto idrogeologico attraverso interventi efficaci di prevenzione e manutenzione del territorio e di sviluppo dell’economia circolare. Tale programma richiede una gestione sempre più efficiente dei progetti PNRR e delle riforme ad essi connesse, il proseguimento delle misure di sostegno ad imprese e famiglie per alleviare i costi dell’energia e del gas che, seppure in tendenziale diminuzione, continuano a pesare sugli utenti finali.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (GIÀ MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILI)

33.

Nel 2022, l’azione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili) ha svolto non solo le normali attività rientranti nella

consolidata cornice ordinamentale, ma ha dovuto affrontare anche iniziative straordinarie nei propri settori di intervento causate dal difficile quadro macroeconomico sviluppatosi in corso d'anno. Alle incombenze eccezionali di diversa natura di pertinenza del Ministero, connesse all'emergenza pandemica, proprie del biennio 2020-2021, sono seguite le necessità, tuttora perduranti, in ambito infrastrutturale e trasportistico relative all'incremento dei prezzi, particolarmente dei materiali e dei prodotti energetici.

Il bilancio complessivo del MIT nel 2022 si presenta con valori in aumento, sia degli stanziamenti di competenza di inizio esercizio (17,3 miliardi, a fronte di 14,8 miliardi del 2021, +16 per cento), sia delle dotazioni definitive (22,5 miliardi, a fronte di poco meno di 19 miliardi nel 2021, +18,4 per cento). Essi si ripartiscono per circa 9,7 miliardi in spesa corrente (di cui, in particolare, circa 6 miliardi per trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche e poco meno di 2 miliardi per trasferimenti ad imprese) e per circa 12,8 miliardi di spesa in conto capitale (le voci più importanti sono contributi: 8 miliardi ad Amministrazioni pubbliche e 2,2 miliardi ad imprese). In termini di stanziamenti definitivi di competenza, le risorse si sono concentrate sui programmi di spesa relativi alla mobilità locale (circa 8,6 miliardi), alla pianificazione strategica di settore e sistemi stradali e autostradali (circa 4,6 miliardi), all'edilizia statale, agli interventi speciali e per pubbliche calamità per 2,9 miliardi, di cui 2,1 per fronteggiare l'extra costo negli appalti pubblici determinato dal rialzo generalizzato dei prezzi. Gli impegni totali risultano a consuntivo pari a 17,8 miliardi (in linea con il 2021), a fronte di una massa impegnabile nel 2022 (28,9 miliardi), superiore del 12,9 per cento a quella del 2021 (25,6 miliardi). Sul fronte dei dati di cassa, si osservano pagamenti complessivi per circa 15,5 miliardi (inferiori di circa 1 miliardo rispetto all'esercizio precedente), a fronte di una massa spendibile 2022 pari a circa 42,6 miliardi, che contraddistingue, in particolare, i programmi relativi ai sistemi di trasporto pubblico locale (12,8 miliardi) e alle infrastrutture stradali e autostradali (16,2 miliardi).

Sotto il profilo delle attività straordinarie dell'esercizio in esame, rientrano in maniera significativa quelle intraprese già sul finire del 2021, ma divenute più articolate nel 2022 in conseguenza della problematica crescente del rialzo dei prezzi delle materie prime - e della loro carenza sui mercati di approvvigionamento - dell'energia e dei carburanti, problematica che ha interessato trasversalmente tutta la catena produttiva e, quindi, anche le aree di intervento del Ministero. Per far fronte al "caro materiali" (che ha avuto ripercussioni sul sistema degli appalti pubblici), il Ministero ha visto triplicati gli stanziamenti definitivi di competenza nel relativo programma di spesa, pari, nel 2022, a circa 3 miliardi (gli incrementi di costo degli appalti hanno inciso, secondo stime del Ministero, per il 26 per cento).

L'azione del MIT in questo ambito è stata orientata a dare seguito alla normativa emanata nel 2022, che ha disposto alcune misure di compensazione dei rincari. È bene osservare che, nel settore degli appalti, la gestione degli strumenti posti dal Governo e dal legislatore nel 2022 a protezione della sostenibilità finanziaria del sistema, non è parsa immune da difficoltà. Infatti, la diversità e molteplicità dei casi concreti a cui applicare la fattispecie normativamente prevista (avvenuto in particolare nel settore ferroviario) ha comportato la non ammissibilità da parte del MIT di talune richieste di accesso a questi fondi, così come accaduto anche per l'utilizzo in maniera non corretta delle diverse piattaforme informatiche predisposte per l'invio delle istanze da parte delle stazioni appaltanti. Nel trasporto rapido di massa, le criticità hanno invece investito la presunta applicabilità di tale forma di compensazione (riguardante solo le lavorazioni) all'aumento dei prezzi delle forniture programmate da regioni e comuni in virtù di precedenti decreti ministeriali di assegnazione di risorse finanziarie. Sotto l'aspetto finanziario, le risorse stanziare inizialmente, 130 milioni, sono poi aumentate a circa 2,1 miliardi a fine 2022, ricadenti

su due fondi istituiti nel bilancio del Ministero: l'uno, il Fondo per l'adeguamento dei prezzi, riferito agli aumenti dei prezzi per materie prime per le opere diverse da quelle incluse nel PNRR e nel PNC o da quelle sottoposte a gestione commissariale ex art. 4 d.l. n. 32 del 2019; l'altro, il Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, per gli interventi inclusi in tali piani o di competenza dei commissari. In considerazione della complessità della disciplina, la gestione contabile che ne è seguita mostra valori molto inferiori rispetto alle disponibilità di bilancio. Gli impegni totali sono stati pari a poco meno di 131 milioni e risultano di uguale importo i pagamenti totali (di cui 66 milioni sui residui e 65 milioni sulla competenza).

Anche con riferimento all'aumento dei prezzi del carburante (gasolio e metano), nel TPL non sono mancati gli interventi di sostegno, con la previsione, ad esempio, di appositi stanziamenti (d.l. n. 115 e d.l. n. 144 del 2022) per complessivi 140 milioni.

Per il settore ferroviario, gli incrementi di costo per il gestore nazionale hanno investito non solo la realizzazione di opere materiali, ma anche (e forse soprattutto) l'esercizio della rete, in ragione del suo elevato grado di elettrificazione. I contributi statali erogati per il tramite del Fondo per l'adeguamento dei prezzi e del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, a sostegno degli interventi di settore per il rialzo dei prezzi delle materie prime, andrebbero dunque tenuti distinti da quelli erogati per il rialzo dei prezzi dell'energia. Nel 2022, risulta che il Ministero ha pagato a RFI circa 19,6 milioni a valere sui due fondi di propria gestione, limitatamente al "caro materiali". Rimanendo in tale ambito d'analisi, merita segnalare che il Contratto di programma, parte investimenti, 2022-2026, sottoscritto con RFI a dicembre 2022, include stime di costo degli interventi e dei relativi fabbisogni finanziari residui al netto degli adeguamenti tariffari connessi agli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici. Sono state inserite, però, apposite "clausole di flessibilità" a favore del gestore che consentono di richiedere ulteriori correttivi o di utilizzare temporaneamente le risorse finanziarie stanziata a legislazione vigente e assegnate a specifici interventi.

Per il settore aereo, le misure intraprese dal MIT sono state rivolte, nel 2022, a modificare la disciplina che regola il servizio di trasporto su alcune rotte tra la terraferma e le isole per rendere il sistema di tariffazione maggiormente allineato alle fluttuazioni del prezzo del carburante aereo (*jet fuel* FOB Mediterraneo, che, secondo stime del MIT, è aumentato tra settembre 2021 e settembre 2022 di circa il 60 per cento). Per tale settore si vogliono segnalare, altresì, nel corso del 2022, alcuni casi di disequilibrio tra domanda e offerta: alcune gare volte all'aggiudicazione del servizio di trasporto aereo su rotte onerate sono andate deserte o non hanno sortito proposte accoglibili dal MIT, che ha proceduto, quindi, ad attivare il procedimento in via d'urgenza e, senza ulteriore gara, a riaffidare il servizio al vettore aereo uscente.

Un ultimo riferimento è al settore dell'autotrasporto, che, nel 2022, ha anch'esso beneficiato delle risorse finalizzate a contrastare il caro carburanti. Le risorse stanziata in bilancio dai provvedimenti di legge sono state oltre 667 milioni, di cui 552 milioni resi fruibili tramite il meccanismo del credito di imposta (e quindi già pagati a favore della contabilità speciale intestata all'Agenzia delle entrate), mentre 115 milioni risultano impegnati ma non ancora pagati.

Nell'esercizio in esame, un'altra novità riguarda le attività, operanti sul piano più strettamente metodologico, di indirizzo alla programmazione e alla valutazione *ex ante* degli interventi infrastrutturali, che hanno portato alla redazione di linee guida in vari ambiti (in particolare per il settore idrico, quello stradale e autostradale e del trasporto rapido di massa) e che rivestono, in taluni casi, anche rilevanza specifica nel contesto degli appalti pubblici. Esse hanno l'obiettivo di standardizzare la metodologia di valutazione dei progetti, per una migliore comparabilità e trasparenza dei processi decisionali, la cui importanza è vista anche alla luce delle

modifiche apportate dal nuovo codice dei contratti pubblici (art. 39 d.lgs. n. 36 del 2023), nella parte in cui vengono superati i previgenti strumenti di pianificazione e programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti di priorità nazionale (ossia, il Piano generale dei trasporti e della logistica ed il Documento pluriennale di pianificazione: art. 201, d.lgs. n. 50/2016). L'individuazione delle "infrastrutture strategiche" viene demandata ad una specifica delibera del Consiglio dei ministri, da inserire in apposito analitico e dettagliato elenco allegato al DEF, il quale viene così a svolgere una preminente funzione di raccordo tra la programmazione di bilancio e la pianificazione infrastrutturale nazionale. In un contesto più allargato, il MIT ha predisposto le Linee guida per l'omogenea applicazione da parte delle stazioni appaltanti delle funzioni del collegio consultivo tecnico (CCT) e le Linee guida per la rilevazione dei prezzi dei materiali da costruzione (emanate a gennaio 2022), documenti che si inseriscono anche funzionalmente nel nuovo quadro giuridico definito dal codice dei contratti, in vigore a partire da luglio 2023.

Sotto l'aspetto legato all'ordinario contesto istituzionale, si rinvengono le azioni connesse alla gestione provvedimentale, amministrativa e contabile-finanziaria, delle competenze in materia di trasporto pubblico locale (TPL), ferroviario, portuale e aeroportuale, di mobilità stradale e di autotrasporto, di logistica e edilizia abitativa, nonché le attività affidate al Corpo delle Capitanerie di porto riguardanti la sorveglianza delle coste. Tale gestione si concretizza attraverso atti, oltre che di mero contenuto regolamentare (dopo circa 20 anni di attesa, è stato adottato il d.m. 28 dicembre 2022, n. 419, sulle procedure di rilascio delle concessioni demaniali all'interno delle aree portuali), anche di individuazione dei criteri e delle modalità di assegnazione delle risorse finanziarie nonché, come caratteristica degli iter procedurali del 2022, di proroga di alcuni termini previsti per il loro utilizzo. Trattasi, nel complesso, di attività che si presentano coerenti rispetto ai profili programmatici fissati con l'Atto di indirizzo (emanato a giugno 2021), concernente l'individuazione delle priorità politiche per il 2022. Tale documento mirava ad orientare l'azione del Ministero nel 2022 su due direttrici di fondo, la prima, indirizzata a "necessità immediate", tra cui quella di migliorare l'efficienza dei sistemi attuali di trasporto e quella di migliorare, in termini di sicurezza, il processo di manutenzione sistematica delle infrastrutture; la seconda orientata, in una visione prospettica, verso la realizzazione di sistemi di integrazione modale di infrastrutture rispondenti alle scelte della politica industriale UE nell'*automotive*, ispirata alla sostenibilità ambientale. Va osservato, *ex multis*, che il d.m. n.80 del 2022 ha procrastinato a fine ottobre 2022 il termine per l'acquisto di nuovi autobus tramite risorse dei fondi investimento (pari, a circa 380 milioni), onde scongiurare il rischio che, a seguito della revoca delle risorse, potesse verificarsi una carenza di mezzi per le regioni una volta entrato in vigore il divieto di circolazione di quelli più inquinanti (disposto a partire dal 2022 dal d.l. n. 121 del 2021).

Per il trasporto rapido di massa, a causa dei rallentamenti subiti dallo stato di avanzamento dei cronoprogrammi di spesa, determinati dal protrarsi dell'emergenza pandemica e dal sopraggiunto anomalo incremento dei prezzi, il d.m. n. 410 del 2022 ha prorogato i termini di scadenza per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti necessarie per poter ricevere i finanziamenti ministeriali (pari, complessivamente, a circa 1,4 miliardi, slittati dal 2022 al 31 dicembre 2023); tuttavia, sono state assunte obbligazioni per 23 interventi su 46 finanziati.

Per il settore portuale, poi, con il d.m. n.252 del 2022 è avvenuta la ripartizione annuale delle risorse del Fondo per gli interventi di adeguamento portuale, anche privilegiando finalità perequative.

Per determinate azioni del MIT, il 2022 è stato un anno per certi versi conclusivo dell'effetto di trascinarsi di attività precedenti (si pensi, ad esempio, ai decreti del 2022 di rimodulazione delle risorse destinate ai ristori del comparto TPL e aereo, a seguito della conclusione delle attività di rendicontazione delle imprese di trasporto pubblico e di compagnie aeree); nello stesso tempo, il Ministero ha posto importanti premesse per il proseguo delle attività di investimento, con la sottoscrizione sia del nuovo Contratto di programma, parte investimenti 2022-2026, con RFI (contrattualizzate nuove risorse finanziarie pari a circa 13 miliardi), che dell'Atto aggiuntivo del Contratto di programma con ANAS 2016-2020 (contrattualizzate nuove risorse finanziarie pari a circa 4,55 miliardi). Questi due soggetti gestori, *partner* istituzionali sottoposti alla vigilanza del Ministero, si confermano effettivi titolari della spesa di investimento per le infrastrutture e tra le più importanti stazioni appaltanti pubbliche. I trasferimenti totali pagati a carico del bilancio del MIT a favore di tali società sono risultati nel 2022 pari a circa 2,8 miliardi (oltre 5,5 miliardi, se vengono contabilizzati anche i pagamenti da parte del MEF). Con riguardo ai rapporti con ANAS occorre anche quest'anno sottolineare che la questione legata all'appropriata configurazione giuridica (dopo le intervenute modifiche normative e il suo ingresso nel gruppo Ferrovie dello Stato) ancora non ha trovato soluzione (in attesa del definitivo pronunciamento, sul punto, da parte della Commissione UE), con conseguente mancata adozione, anche nel 2022, del nuovo Contratto di programma 2021-2025, sostituito da un Atto aggiuntivo sottoscritto solo a fine dicembre 2022, in un contesto ormai di nuova *prorogatio*, dopo l'Aggiornamento 2018-2019.

MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

34.

Il Ministero dell'università e della ricerca (MUR) con l'atto di indirizzo, emanato con d.m. 4 marzo 2022, n. 271, ha stabilito le priorità per il 2022 in relazione a diversi obiettivi, tra cui meritano di essere menzionati l'estensione del diritto allo studio, l'ampliamento dell'offerta di alloggi per studenti universitari, il reclutamento di nuovi ricercatori, oltre al finanziamento della ricerca di base. La legge n. 234 del 31 dicembre 2021 (legge di bilancio 2022) stanziava risorse a sostegno delle linee di intervento considerate prioritarie dal Ministero, alcune delle quali rafforzate dagli effetti delle riforme e degli investimenti del PNRR.

Le principali azioni attuate nell'esercizio finanziario 2022 in relazione alla formazione universitaria si rinvengono nella missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria", a cui sono destinate oltre tre quarti delle risorse del Ministero.

Con una riforma, approvata nell'ambito del PNRR, sono state incrementate di 700 euro all'anno in media gli importi delle borse di studio, a partire dall'anno accademico 2022/2023, oltre ad aver esteso la base degli studenti capaci e meritevoli a cui garantire il diritto allo studio. Il Fondo Integrativo Statale (FIS), che è lo strumento attraverso cui il Ministero trasferisce le risorse alle Regioni per finanziare le borse di studio, è stato incrementato di 70 milioni annui portando così l'importo del fondo stabilmente a 307 milioni come stabilito dalla legge di bilancio 2021. La legge di bilancio 2023, inoltre, ha stanziato 250 milioni per ciascuno degli anni 2024 e 2025 per mantenere i livelli delle prestazioni invariati rispetto a quelli raggiunti con i fondi del PNRR, coi quali si sono potute incrementare di 167 milioni le risorse per le borse di studio dal 2022 fino al 2024. Infine, una rimodulazione dei fondi europei PON "Ricerca e Innovazione 2014-2020" ha consentito di destinare ulteriori 43 milioni agli studenti iscritti alle università delle Regioni del Mezzogiorno per l'anno accademico 2022/2023.

Per gli studenti fuori sede, la legge di bilancio 2021 aveva istituito un fondo di 15 milioni, erogato nel 2022 e rifinanziato poi dalla legge di bilancio 2023 con 4 milioni nel 2023 e 6 milioni nel 2024. Un intervento significativo introdotto dalla legge di bilancio 2022 è il fondo di 2 milioni per il rimborso delle spese sanitarie degli studenti fuori sede con ISEE inferiore a 20 mila euro.

La legge di bilancio 2021 aveva incrementato il Fondo di Funzionamento Ordinario (FFO), strumento finanziario con cui il Ministero trasferisce risorse alle università, di 165 milioni e il Fondo per il funzionamento delle AFAM (Istituzioni di alta formazione artistica e musicale) di 8 milioni, attingendo a risorse del Next Generation EU anche per il 2022, vincolandole alla “no-tax area”, ovvero all’esonero totale e parziale dalle tasse universitarie per studenti meritevoli o provenienti da ambienti familiari socio-economici svantaggiati.

Si rileva come l’Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario, funzionale a monitorare lo stato di attuazione del diritto allo studio, non sia ancora attivo, nonostante sia stato istituito già col d.lgs. n. 68/2012, poiché si attende la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). Si ribadisce come sia di estrema importanza che la definizione dei LEP, così come l’avvio dell’Osservatorio, siano completati in tempi ragionevoli e non ulteriormente posticipati.

Il Ministero ha attivato interventi per incrementare l’offerta di alloggi destinati agli studenti universitari con risorse stanziare su piani pluriennali di anni precedenti. Le azioni in questione sono quelle collegate al Fondo per il cofinanziamento delle spese per la costruzione e la ristrutturazione delle residenze universitarie, istituito con la legge n. 338/2000. Nel 2022 la procedura per l’assegnazione delle risorse impegnate col IV bando si è conclusa selezionando 93 progetti per 10.610 posti alloggio, per una quota di cofinanziamento pari a 333,6 milioni di risorse ordinarie. Sempre nel 2022 sono stati impegnati circa 60 milioni di risorse ordinarie a favore del V bando, a cui si sono aggiunte risorse del PNRR per un importo complessivo di 300 milioni. Questo bando si avvale di alcune modifiche apportate alla legge n. 338/2000, che hanno aumentato la quota di cofinanziamento pubblico e semplificato le procedure per la presentazione dei progetti, allo scopo di incentivare interventi di ristrutturazione di alloggi e residenze per studenti: la procedura è in fase di espletamento. È da rilevare come, grazie alla riforma della normativa sull’ “housing universitario” si siano potuti impegnare anche 660 milioni del PNRR, con l’avviso pubblicato il 12 maggio 2023 rivolto a imprese e operatori economici che presentino richieste di cofinanziamento per la realizzazione di nuovi alloggi universitari.

Ai collegi universitari sono destinati 5 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 dalla legge di bilancio 2021. Le residenze universitarie statali e i collegi universitari di merito hanno ricevuto un trasferimento di circa 18 milioni.

Per quanto riguarda il reclutamento del personale universitario, la legge di bilancio 2022 ha finanziato un piano straordinario di reclutamento di 75 milioni, prevedendo risorse crescenti negli anni futuri. In aggiunta, attraverso l’FFO le università hanno ricevuto trasferimenti vincolati ai diversi piani straordinari per l’assunzione di ricercatori a tempo determinato di tipo b) (RTD-b) per un totale di 462 milioni, che hanno consentito di assumere in totale 3.101 nuovi RTD-b con l’obiettivo di ridurre l’età media del personale docente nelle università. Per contrastare il *brain drain* è stato previsto uno stanziamento di 20 milioni, trasferito attraverso l’FFO alle università proponenti, per il cofinanziamento di chiamate dirette di professori e ricercatori dall’estero, oltre a 8,5 milioni per l’assunzione di giovani ricercatori nell’ambito del programma “Rita Levi Montalcini”.

Una importante misura è quella contenuta nel d.l. 30 aprile 2022, n. 36 che ha modificato in modo sostanziale l’art. 24 della legge n. 240/2010, eliminando la figura del ricercatore a tempo

determinato di tipo a) e di tipo b), introducendo la figura “unica” del ricercatore a tempo determinato in *tenure-track*, oltre a sostituire gli assegni di ricerca con un nuovo profilo di contratto maggiormente tutelato. La riforma si pone come obiettivo quello di velocizzare la carriera accademica, riducendone, al contempo, la precarietà nei primi anni.

Le istituzioni di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) sono state finanziate nel 2022 con 70 milioni dalla legge di bilancio 2021, vincolando le risorse all’ampliamento dell’organico, nonché, all’assunzione di accompagnatori di pianoforte, di clavicembalo oltre che tecnici di laboratorio, con 15 milioni annui a decorrere dal 2022. Tale finalità è stata conseguita solo per quanto riguarda gli accompagnatori al pianoforte, al clavicembalo e tecnici di laboratorio ricorrendo a fondi di bilancio ordinario, non potendo attingere allo stanziamento per un problema della norma; per quanto riguarda le assunzioni in organico, il Ministero ha provveduto a bandire, con ritardo, le posizioni usufruendo di una proroga nelle more dell’adozione del nuovo regolamento.

Nell’ambito della missione “Ricerca e innovazione”, a cui è destinato un quarto delle risorse del Ministero, vi è da rilevare l’incremento del Fondo Ordinario per il finanziamento degli Enti e delle istituzioni di ricerca (FOE) di 90 milioni dalla legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 310) con il vincolo che 30 milioni siano da ripartire tra gli Enti Pubblici di Ricerca (EPR) ad esclusione del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) (alla cui riorganizzazione sempre la stessa legge dedica una serie di misure) e che 40 milioni siano indirizzati alla progressione di carriera di ricercatori e tecnologi, mentre 20 milioni per la valorizzazione del personale tecnico-amministrativo.

La legge di bilancio 2022 (art. 1, commi dal 315 al 322) ha definito il quadro normativo del Piano di rilancio e riorganizzazione del CNR a cui sono stati assegnati 60 milioni. A gennaio 2022, l’Ente ha adottato le Linee guida per l’adozione del Piano entro i termini prescritti e, dunque, ha potuto avere accesso ai 20 milioni previsti a partire dal 2023.

Sempre la legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 312) ha istituito un nuovo fondo, il Fondo Italiano per le Scienze Applicate, per la valorizzazione della ricerca industriale e dello sviluppo sperimentale, con una dotazione di 50 milioni nel 2022.

Il FOE risulta decurtato di 499 milioni, rispetto allo stanziamento iniziale, per il passaggio dell’Agenzia Spaziale Italiana alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in seguito al d.l. 30 aprile 2022, n. 36, che ha accentrato le competenze sulla ricerca spaziale, per una scelta strategica nell’ambito del PNRR.

Nel 2022 si è conclusa la valutazione del bando dei Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN 2020), con l’erogazione dei 179 milioni impegnati ai beneficiari selezionati; nel frattempo, è stato avviato il bando PRIN 2022, con risorse del bilancio ordinario per 730 milioni a cui si è affiancato il bando PRIN 2022 PNRR, con risorse del PNRR per 420 milioni. Viste le difficoltà organizzative emerse con l’incremento delle risorse complessivamente messe a bando sui PRIN e del conseguente aumento del numero di progetti candidati, sarebbe auspicabile in futuro una adeguata programmazione sui bandi PRIN. Con una migliore programmazione nei tempi di pubblicazione dei bandi PRIN, infatti, si avrebbe il duplice vantaggio: da un lato, i ricercatori potrebbero contare su scadenze certe per progettare la loro ricerca; dall’altro lato, questo avrebbe una ricaduta positiva per la gestione contabile di tali procedure che diventerebbero più snelle e acquisterebbero carattere strutturale. Tra le difficoltà organizzative, si segnala il mancato completamento dell’organizzazione del Ministero. È da rilevare, infatti, come il Ministero si proponesse di completare l’organizzazione amministrativa a supporto della valutazione della ricerca con la nuova “Struttura tecnica di valutazione dei progetti di ricerca”,

istituita con l'art. 28, comma 2-bis, del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91 e attivata con d.m. del 23 settembre 2022, n. 1100. Questa norma di legge, nonostante i complessi compiti che attendono il Ministero, risulta inattuata per mancanza di personale. Su questo è intervenuto il d.l. n. 198 del 29 dicembre 2022 che ha prorogato i termini per l'utilizzo delle risorse per il personale da assegnare a questa struttura. Occorre menzionare come l'organizzazione del Dicastero sia stata già oggetto di revisione, in relazione all'istituzione della Agenzia Nazionale della Ricerca con la legge di bilancio 2020 poi soppressa dalla legge di bilancio 2022. Il Ministero ha riferito di voler consolidare il "Nucleo per il coordinamento delle attività di analisi, studio e ricerca" con il compito di fornire la base dei dati per supportare l'adozione di *policy* e di interventi mirati ed efficaci.

Il d.m. n. 330 del 2022 ha modificato la normativa vigente allo scopo di aumentare e sostenere, attraverso incentivi, la mobilità reciproca di figure di alto profilo (es. ricercatori e manager) tra università, infrastrutture di ricerca e aziende. Per la promozione di forme di PPP e di accesso dei dottori di ricerca presso le imprese, nel 2022 sono stati impegnati 100 milioni del Fondo Complementare a beneficio delle 4 iniziative di trasferimento tecnologico selezionate e che sono in attesa di essere avviate.

Ulteriori incrementi di risorse a disposizione del Ministero sono state previste, nel corso del 2022, con il d.l. 17 maggio 2022, n. 50 (art. 28) che ha stanziato 20 milioni per le università del Mezzogiorno per la promozione di Patti territoriali con altri soggetti pubblici e privati, per ridurre il *mis-matching* nel mercato del lavoro, nonché con la legge 5 aprile 2022, n. 28 (art. 5) che ha istituito un fondo di 1 milione a favore di docenti e studenti provenienti dall'Ucraina ospitati presso istituzioni vigilate dal MUR.

In merito alle risorse assegnate, lo stanziamento definitivo (13,4 miliardi) di competenza per il Ministero risulta essere suddiviso, per la quasi totalità, tra le due principali missioni: alla missione 23 "Istruzione universitaria e post-universitaria" per il 78,3 per cento, mentre il 21,4 per cento alla missione 17 "Ricerca e innovazione".

Rispetto al 2021, si osserva un lieve incremento degli stanziamenti definitivi totali (+1,3 per cento), con una redistribuzione tra le missioni: si riducono del 10 per cento le risorse allocate alla missione "Ricerca e innovazione", mentre aumentano del 5 per cento le risorse per la missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria". Dei cinque programmi nella missione 23 "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria", si registra un incremento nello stanziamento definitivo, rispetto al 2021, per il programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria" (+4,5 punti percentuali) e per il programma "AFAM" (+19 punti percentuali), mentre si osserva un calo di 8,3 punti percentuali per il programma "Diritto allo studio".

Le risorse del Ministero sono da riferire per il 75 per cento a spesa corrente e 25 per cento a spesa in conto capitale; rispetto al 2021, l'aumento della spesa corrente (+3,5 per cento) è per la maggiore parte allocato nella categoria "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", + 3,6 punti percentuali. Le risorse per la spesa in conto capitale 2022 si riducono del 4,9 per cento rispetto allo stanziamento definitivo 2021, esse diminuiscono anche rispetto alle iniziali 2022, in particolare per i "Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche"; diminuzione dovuta al trasferimento di 499 milioni del Fondo destinato all'Agenzia Spaziale Italiana dal MUR alla PCM.

Per la gestione contabile si segnalano alcuni profili, tra i quali la minore capacità di impegno, la minore capacità di pagamento e la formazione di residui finali.

Mentre la massa impegnabile aumenta di 4 punti rispetto al 2021, si registra un lieve calo negli impegni totali (-2,2 per cento) e negli impegni in conto competenza (-0,6 per cento). Anche

i residui iniziali crescono in relazione alla massa impegnabile rispetto al 2021 (passando dal 2,7 al 5,1 per cento). La capacità di impegno (misurata dalla quota degli impegni totali sulla massa impegnabile) si riduce, passando dal 94 per cento del 2021 all'88,4 per cento del 2022; peggiora in particolare la quota degli impegni sui residui definitivi iniziali. In particolare, per la missione "Ricerca e innovazione" si rileva una minore capacità di impegno rispetto alla missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria", 64 per cento della prima rispetto al 97 per cento della seconda. La capacità di impegno diminuisce, rispetto al 2021, in entrambe le missioni, più marcatamente nella missione "Ricerca e innovazione" (era pari all'81 per cento nel 2021). La riduzione si evidenzia maggiormente nei capitoli di spesa in conto capitale, dove la capacità di impegno passa dall'81 per cento del 2021 al 62,5 per cento del 2022. Diminuiscono anche gli impegni di competenza sul totale delle risorse stanziare (dall'81 per cento del 2021 al 73 per cento del 2022). Ugualmente la quota degli impegni sui residui segna un marcato peggioramento rispetto al 2021, da attribuire alla bassa capacità di impegno sui residui della categoria "Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche".

Anche la capacità di pagamento registra un deterioramento, se si considera che del totale della massa spendibile, pari a 15,7 miliardi, solo il 78 per cento risulta pagata; nel 2021, a fronte di una massa spendibile pari a 14,4 miliardi risultava pagata una quota pari all'83 per cento. La riduzione nella capacità di spesa è da attribuire al pagamento in conto residui, che scende dal 40 per cento del 2021 al 37 per cento del 2022, a fronte di pagamenti in conto competenza in rapporto allo stanziamento definitivo che subiscono solo una lieve diminuzione.

I residui definitivi iniziali del Ministero sono 2,3 miliardi, di cui il 54 per cento nella missione "Ricerca e innovazione", il doppio rispetto al 2021 (era circa 1 miliardo). I residui finali, pari a 3,2 miliardi, si compongono per il 36,5 per cento di residui su capitoli di spesa corrente e per il 63,5 per cento su capitoli di spesa in conto capitale, mantenendo le stesse proporzioni rispetto ai residui definitivi iniziali. Quanto all'origine della formazione dei residui, si nota che la percentuale dei residui di nuova formazione sui residui finali si riduce complessivamente passando dal 73 per cento del 2021 al 58 per cento. Questo si rileva sia per i capitoli di spesa corrente (che passano dall'85 per cento al 68 per cento) sia per quelli di spesa in conto capitale (che passano dal 67 per cento al 52 per cento). Dall'analisi risulta, non solo che i residui finali sono cresciuti di 39,3 punti percentuali rispetto al 2021, ma anche che i residui finali di lett. F) raddoppiano. Tra i capitoli di spesa maggiormente incisi dal fenomeno dei residui finali vi sono quelli di spesa in conto capitale. Nella missione 23 "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria" importi elevati di residui finali si registrano sui capitoli relativi all'edilizia universitaria e AFAM. Questi capitoli si riferiscono a fondi pluriennali, che impegnano le risorse al momento della selezione dei progetti e vengono erogati sulla base dello stato di avanzamento dei lavori: questo determina naturalmente un ritardo tra l'impegno e l'erogazione dei fondi. Nella missione 17 "Ricerca e innovazione" uno dei capitoli maggiormente incisi dalla formazione di residui è il Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST) su cui vengono finanziati i Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN), la cui procedura di valutazione si protrae nel tempo, dilatando l'intervallo tra l'impegno delle risorse, al momento della pubblicazione dell'avviso pubblico, e l'erogazione dei finanziamenti ai beneficiari una volta terminata la valutazione dei progetti. Tra i capitoli di spesa corrente, che rilevano maggiormente nella missione 23, troviamo il Fondo per il Finanziamento Ordinario (FFO) delle università, con residui finali in crescita rispetto al 2021: la parte a saldo del FFO richiede infatti un monitoraggio sui risultati (la parte premiale) o sui requisiti (come avviene per la "no-tax area") prima di poter essere erogata, con la conseguenza che l'erogazione avviene nell'anno successivo al decreto di

riparto. Dall'analisi risulta, che i residui di competenza, in rapporto all'importo totale dei residui di competenza, aumentano nella missione 23, mentre si riducono nella missione 17. Inoltre, la percentuale dei residui di competenza aumenta sui capitoli di spesa corrente, mentre si riduce sui capitoli di spesa in conto capitale, questo spiega una maggiore concentrazione dei residui finali su capitoli di spesa corrente.

Per quanto attiene al 2023, lo stanziamento iniziale del Ministero dell'università e della ricerca, pari a 13,7 miliardi, registra un aumento molto lieve (+51 milioni) rispetto al 2022. In particolare, se confrontiamo lo stanziamento iniziale della missione "Ricerca e innovazione" al netto della decurtazione relativa all'Agenzia Spaziale Italiana, che ha ridotto il FOE di 499 milioni, risulta comunque una riduzione di risorse dal 2022 al 2023. Viceversa, le risorse assegnate alla missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria" registrano un aumento del 6,4 per cento rispetto al 2022, con il programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria" che assorbe un incremento del 4,6 per cento. La spesa corrente aumenta del 6,6 per cento rispetto agli stanziamenti iniziali del 2022, con un incremento del 6 per cento della categoria "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", mentre le risorse sui fondi di spesa in conto capitale diminuiscono del 16 per cento, rispetto al 2022, soprattutto alla categoria "Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche" che si riduce del 17,6 per cento rispetto all'anno precedente.

MINISTERO DELLA DIFESA

35.

Nel 2022, terminata l'emergenza Covid, la politica nazionale e le scelte di bilancio sono state condizionate dalla instabilità degli equilibri internazionali, in particolar modo dal conflitto ucraino, nonché dagli effetti di tali criticità sui prezzi delle materie prime e delle fonti energetiche.

Il Ministero della difesa ha, quindi, mantenuto l'impegno nell'attività di dispiegamento dello strumento militare al servizio delle esigenze del Paese e, al contempo, ha svolto importanti attività militari di supporto oltre confine, anche al servizio delle popolazioni in fuga dai Paesi in conflitto.

Il *trend* in aumento delle risorse destinate alla Difesa degli ultimi anni è confermato dall'esame dei dati finanziari, con stanziamenti definitivi di competenza che, dopo l'incremento di oltre il 10 per cento del 2020 e del 7,5 per cento del 2021, anche nel 2022 continuano a crescere con un tasso pari al 7,3 per cento, per arrivare ai 29,5 miliardi dai 27,5 del 2021.

In particolare, gli stanziamenti della missione 5 (Difesa e sicurezza del territorio) condizionano le variazioni di quelli generali e registrano una crescita maggiore degli stanziamenti per un importo che passa da 25,7 a 27,9 miliardi di euro, con un incremento dell'8,6 per cento rispetto all'anno precedente. Stazionaria, invece, la missione 18, destinata alle esigenze del comparto forestale dell'Arma dei Carabinieri, che registra un lieve aumento per poco più di 7 milioni e un +1,3 per cento. Gli stanziamenti della missione 32, Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche, infine, si caratterizzano per un andamento altalenante; dopo, il decremento nel 2020 del 10,3 per cento e l'aumento nel 2021 del 26,7 per cento, infatti, si registra una lieve flessione degli stanziamenti definitivi che passano da 1,2 a 1 miliardo (-18,7 per cento), con un sostanziale calo di quasi 230 milioni dei consumi intermedi.

Con specifico riferimento alla missione 5, l'aumento di 2,2 miliardi rispetto al 2021 è riconducibile in misura rilevante alla dotazione del Centro di responsabilità, CRA, di nuova istituzione, dello Stato Maggiore della Difesa il cui importo iniziale raggiunge i 916 milioni. In

controtendenza, il CRA del Segretariato generale che registra una flessione rispetto all'anno precedente pari a -1,5 per cento e meno quasi 102 milioni (mentre nel 2021 registrava un aumento del 22,7 per cento e del 42,8 per cento nel 2020). Un aumento si rileva anche sui Centri di responsabilità di tutte le Forze Armate, in termini assoluti maggiore per alcune, ma con un valore relativo distribuito in maniera piuttosto omogenea tra i diversi CRA dell'Esercito Italiano, (+6,5 per cento rispetto al 2021), dell'Aeronautica Militare (+6,9 per cento) e dell'Arma dei Carabinieri (+5,5, per cento), e con l'aumento relativo più consistente per il CRA della Marina Militare (+14,4 per cento rispetto al 2021).

In relazione alle risorse assegnate al Dicastero, con riguardo alle Funzioni, si evidenzia nel 2022 un lieve incremento degli impegni lordi per la Funzione Sicurezza dovuti soprattutto ai maggiori redditi da lavoro erogati, a fronte di un marcato aumento di impegni per la Funzione Difesa, che salgono a 19,73 miliardi (superiori ai 18 miliardi del 2021 e ai 16,68 del 2020), e, in particolare, con un *trend* in costante aumento degli investimenti (dai 2,78 miliardi del 2020, ai 4,14 del 2021 e 5,01 del 2022).

Se si esamina lo stesso dato sotto il profilo delle categorie economiche, si deve evidenziare che, anche nel 2022, le spese per redditi di personale dipendente crescono lievemente negli impegni di competenza (+3,9 per cento). In leggera crescita di poco più del 5 per cento, per un importo pari a 2,2 miliardi dai 2,1 del 2021 (erano 2,08 miliardi del 2020), anche le spese per consumi intermedi, sebbene con significative redistribuzioni tra i CRA. Infine, gli impegni di competenza degli investimenti fissi lordi aumentano di quasi 960 milioni: l'incremento, come per l'anno 2021, è dovuto interamente alle spese per impianti e sistemi.

La massa impegnabile per il 2022 è pari a 29,8 miliardi circa, di cui 29,5 miliardi sono stanziamenti definitivi di competenza e 278 milioni sono residui iniziali di stanziamento. La capacità di impegno maggiore si concentra sulle spese destinate ai redditi da lavoro dipendente, che aumentano di circa 1 miliardo rispetto all'anno precedente, passando da 18,6 a 19,6 miliardi (+5,3 per cento). In aumento di circa un miliardo anche gli investimenti fissi e lordi, che passano da 5,1 a 6,2 miliardi (+21,6 per cento).

Gli impegni totali, anche per il 2022, sono pari al 95 per cento della massa impegnabile e la massa spendibile, con un importo pari a 30,6 miliardi, non si discosta di molto da quella impegnabile (pari a 29,8 miliardi). Gli stanziamenti definitivi di competenza raggiungono i 29,5 miliardi, mentre i residui iniziali definitivi superano di poco il miliardo. I dati confermano il *trend* positivo dell'anno scorso e mostrano una capacità di spesa del 91 per cento (era poco più del 92 nel 2021).

L'osservazione dei dati finanziari, comunque, non può prescindere dalla corretta evidenziazione delle circostanze contingenti che hanno mutato lo scenario internazionale e dai conseguenti crescenti impegni del Paese, in ambito NATO e in ambito europeo, ma anche nella politica degli accordi bi e multilaterali. Le risorse per la Difesa devono, pertanto, essere esaminate anche alla luce degli obiettivi NATO, delle necessità di risorse finanziarie e di personale emerse in ambito europeo e in relazione alla modifica degli obiettivi previsti dalla legge n. 244 del 2012.

Se si prende in considerazione la spesa della Difesa in relazione agli obiettivi NATO, il rapporto stimato tra spesa Difesa/Pil per l'Italia è ancora al di sotto dell'obiettivo fissato pari al 2 per cento, da conseguire entro il 2024. Comunque, anche nel 2022, è stato raggiunto l'obiettivo del 20 per cento del rapporto investimenti/spese difesa e l'Italia ha prestato il proprio contributo alle operazioni e missioni dell'Alleanza.

A tal proposito, si rileva che, nonostante i maggiori stanziamenti, anche nel 2022 si è manifestata la difficoltosa attuazione della legge quadro 21 luglio 2016, n. 145 sulla

partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, con problemi nei tempi del finanziamento, e con il conseguente necessario utilizzo del fondo scorta per far fronte alle esigenze dei teatri operativi. Tale profilo acquisisce rilevanza anche in relazione all'ambito europeo e al tema degli aiuti all'Ucraina, con riflessi sull'approntamento delle forze all'estero.

In ordine agli obiettivi della riforma di cui alla legge n. 244 del 2012 e ai successivi decreti legislativi, tra cui, in particolare, il d.lgs. n. 8 del 2014, nel 2022 è stato previsto lo slittamento del termine della attuazione della riforma al 2033.

Occorre, inoltre, evidenziare che le risorse destinate alla Difesa anche nel 2022 sono state finalizzate al finanziamento per il sostegno prestato dalle Forze armate, in termini di uomini e mezzi, delle popolazioni civili, sia in ambito nazionale che internazionale, in un crescente impegno profuso dall'emergenza Covid, in caso di calamità naturali, nonché negli scenari nei paesi in conflitto.

Sempre con riferimento all'attuale contesto geopolitico e alla sua evoluzione, in relazione alla tendenziale crescita degli investimenti e ai programmi di ricerca in ambito difesa, si evidenzia che la collaborazione internazionale acquista sempre crescente importanza, in particolar modo nel contesto dei temi emersi in ambito Unione europea. In tale prospettiva, nella Direttiva per la Politica Industriale del 2021, era già stata sottolineata la centralità, nel progetto europeo per lo sviluppo di una maggiore autonomia strategica, del rafforzamento della base industriale e tecnologica degli Stati membri per l'integrazione e l'aggregazione delle esigenze capacitive e delle competenze industriali e tecnologiche a livello comunitario, e l'importanza delle iniziative di cui all'*European Defence Fund* (EDF). Infine, in materia di acquisti comuni, si evidenzia che nel luglio 2022 la Commissione europea ha presentato lo strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA), non ancora approvato, destinato a sostenere la collaborazione tra Stati membri nella fase degli appalti per colmare le carenze più urgenti e critiche.

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE
(GIÀ MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI)

36.

Per l'esercizio 2022, la struttura organizzativa centrale e territoriale del Ministero (delineata con il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 18 novembre 2019, n. 132) è composta da tre Dipartimenti delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale (DIPEISR), delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca (DIQPAI) e dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari ICQRF.

Alle dirette dipendenze funzionali del Ministro, svolgono funzioni operative il Comando Carabinieri Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari (CUFA) e il Reparto pesca marittima (RPM) del Corpo delle capitanerie di porto.

Le attività, svolte secondo le priorità e gli obiettivi espressi nella direttiva annuale del Ministro per il 2022, sono relative alle tre missioni già presenti nello scorso esercizio, denominate "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" e "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", i cui principali risultati sono esaminati nei paragrafi seguenti.

Presso il Ministero è stata istituita dall'art. 54, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, l'Autorità di gestione nazionale del piano strategico della PAC 2023-2027, articolata in due uffici di livello

dirigenziale non generale, con incremento della dotazione organica, mentre dal 2021 è stata istituita l'Unità per l'attuazione degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza a titolarità del Ministero stesso.

Al riguardo, si evidenzia che il Ministero, in ragione delle proprie attribuzioni, è interessato all'attuazione di numerosi programmi e piani all'interno delle politiche e delle strategie comunitarie, anche con la partecipazione a partenariati e azioni europee (ad es. PEI AGRICOLA). Ci si riferisce, in primo luogo, alla Politica agricola comune (PAC), seconda priorità politica individuata dalla direttiva del Ministro per il 2022 e, inoltre, all'utilizzo dei fondi strutturali che intervengono nei settori di competenza, ovvero il Fondo di sviluppo e coesione (FSC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per la politica marittima, la pesca e l'acquacoltura (FEAMP) e il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA).

Gli stanziamenti iniziali di competenza del Ministero per il 2022 sono pari complessivamente a 1,92 miliardi. La missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" è tradizionalmente destinataria della gran parte delle risorse in argomento (95,11 per cento), attestandosi nel 2022 su 1,82 miliardi. Residuali appaiono, pertanto, gli stanziamenti iniziali di competenza riservati alla missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" pari a 39,45 milioni (2,03 per cento del totale) ed alla missione di supporto funzionale "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" destinataria di 55 milioni, (2,86 per cento del totale).

Anche per il 2022 come per l'esercizio precedente, all'interno della missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", il programma "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione" si conferma il più rilevante per dotazione finanziaria, pari a 1,063 miliardi in termini di stanziamenti iniziali di competenza, corrispondente al 58,13 per cento delle risorse complessive della missione (con un aumento di circa tre punti percentuali rispetto all'esercizio precedente).

Di rilievo anche le assegnazioni per il programma "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale", pari a 703,86 milioni (il 38 per cento degli stanziamenti iniziali della missione), benché contrassegnato da una flessione tanto in termini assoluti quanto in termini percentuali rispetto al precedente esercizio.

In controtendenza l'andamento delle risorse assegnate al programma "Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale" che ha beneficiato di un incremento, rispetto al 2021, degli stanziamenti iniziali, che sono passati, nel 2022, a 60,24 milioni (circa il 3 per cento della missione) dai 50,96 milioni del precedente esercizio.

Gli stanziamenti definitivi di competenza del 2022 sono sostanzialmente stabili rispetto all'esercizio precedente e pari a 2,34 miliardi.

Anche nel 2022 si conferma il rilievo, all'interno delle politiche di bilancio del Ministero, del programma "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione", contenuto nella missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", al quale sono destinati 1,186 miliardi, in aumento del 3,4 per cento sul 2021 (1,147 miliardi), mentre un miliardo è assegnato al programma "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale" (in calo dell'8,3 per cento sul 2021) appartenente alla medesima missione.

In termini di risultati della gestione, nel 2022 gli impegni di competenza, in calo da 1,61 a 1,38 miliardi (sono il 59 per cento degli stanziamenti definitivi), evidenziano una riduzione della velocità di impegno del Ministero rispetto al 2021, quando si è attestata al 68,8 per cento. In proposito, il Ministero ha fornito diverse motivazioni riconducibili, nello specifico, a procedure

che implicano le preliminari deliberazioni di altri organismi (ad esempio, per i contratti di filiera, l'intervento di una delibera CIPESS, presupposto per lo scorrimento del IV bando e quindi per l'inizio delle attività istruttorie delle successive domande). In altri casi, sono intervenute richieste di proroga del termine per difficoltà legate all'attuale contesto economico. Inoltre, con specifico riferimento agli effetti degli aumenti dei prezzi di mercato con conseguente aggiornamento dei prezziari regionali, si sono verificati ritardi nell'avvio dei cantieri e sospensione dei lavori anche per difficoltà di reperimento dei materiali e incertezze delle imprese appaltatrici per gli *extra* costi, ovvero risoluzioni dei contratti da parte di alcune imprese aggiudicatarie.

Al riguardo, pur a fronte della complessità tecnica che caratterizza gli interventi programmati, è auspicabile che l'Amministrazione adotti le iniziative necessarie per monitorare la tempistica degli interventi, al fine di agire prontamente con gli strumenti ritenuti più idonei a rimuovere le cause, procedurali o conseguenti ad eventi imprevisti, dei rallentamenti e dei ritardi. Al riguardo, per la presenza, su alcune materie, di competenze complementari e contigue con altre Amministrazioni (ad esempio nel settore alimentare e della relativa commercializzazione e per gli aspetti legati ai cambiamenti climatici), un coordinamento ancora più stretto può svolgere una utile funzione di fluidificazione delle azioni e degli interventi.

Scende anche la velocità di pagamento sulla competenza (86,3 per cento) anche se in modo lieve rispetto al 2021 (87,3 per cento), con pagamenti di competenza in calo a 1,19 miliardi da 1,41 del 2021. Ciò contribuisce anche alla crescita dei residui finali del 31 per cento a oltre 1,37 miliardi.

Per quel che riguarda i risultati per missioni e programmi, il Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico, aggiornato con le risorse previste dal DEF 2022, risulta pari a 2,017 miliardi per il periodo dal 2018 al 2033. Il Piano è finalizzato a mitigare i danni connessi al fenomeno della siccità, a promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, per contenere gli effetti sui sistemi idrici dei cambiamenti climatici e ridurre le dispersioni ed assicurare l'approvvigionamento delle risorse idriche.

In merito al "Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese", sono stati assegnati al Ministero 107,7 milioni per la realizzazione di interventi irrigui; il Fondo in questione è stato quindi rifinanziato con attribuzione di ulteriori 107,9 milioni destinati alle infrastrutture irrigue. Al 31 dicembre 2022, dei complessivi 215,5 milioni, risultano avviati interventi per 178,5 milioni. A valere sullo stesso fondo, sono stati stanziati 295 milioni dall'art. 1, comma 95, legge 30 dicembre 2018, n. 145, per gli anni 2019-2028, per la realizzazione di interventi infrastrutturali irrigui. Sono stati avviati 32 interventi, individuati come prioritari dalle Regioni interessate, per un importo complessivo di finanziamento pari a 212,5 milioni. Inoltre, delle risorse stanziati dall'art. 1, comma 14, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 sono stati assegnati 132,3 milioni al Ministero, ripartiti nel periodo 2021-2027, per la realizzazione di interventi infrastrutturali irrigui per il risparmio energetico e la sostenibilità ambientale. Il programma di interventi è stato avviato e le relative risorse per il 2022 (25,32 milioni) sono state impegnate, ma pagate per soli 2,98 milioni.

Nell'ambito degli interventi per le infrastrutture irrigue, è presente anche la sottomisura 4.3 del Piano di Sviluppo rurale nazionale (PSRN 2014/2020), con interventi finanziati a valere sulla programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014 - 2020 (risorse assegnate 251,8 milioni). Nello specifico, al 31 dicembre 2022, sono state complessivamente erogate anticipazioni per 26 domande per oltre 82,4 milioni e 16 richieste di verifica stato avanzamento lavori per la conseguente erogazione di circa 41,6 milioni.

Il settore del biologico, nel corso del 2022, è stato interessato da una significativa attività normativa e di regolamentazione. In primo luogo, si segnala la legge 9 marzo 2022, n. 23 che detta disposizioni per la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico; a cui ha fatto seguito la legge 4 agosto 2022, n. 127 di delega al Governo per il recepimento e l'attuazione della normazione dell'Unione europea (legge di delegazione europea 2021), che all'art. 10 dispone in merito all'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2018/848 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, e alle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625.

Concluso, nel 2020, il Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico, la legge 9 marzo 2022, n. 23 (art. 7) ha previsto l'adozione del "Piano d'azione nazionale per la produzione biologica e i prodotti biologici", articolato in 12 obiettivi, che dovrà essere presentato al Tavolo tecnico dell'agricoltura biologica e alle Regioni, in vista dell'adozione, che avverrà previa intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Con riferimento all'obiettivo di migliorare la salute e il benessere animale, nel corso del 2022, sono state definite le procedure per la certificazione volontaria della fase di allevamento di animali destinati alla produzione di alimenti tramite la descrizione dei processi e dei requisiti di salute e benessere animale, secondo criteri superiori a quelli già definiti dalle vigenti norme europee e nazionali. La disciplina è stata dettata dal decreto del 2 agosto 2022 del Ministro dell'agricoltura, emanato di concerto con il Ministro della Salute, entrato in vigore il 30 novembre 2022.

Per quel che riguarda i programmi e i piani comunitari in cui il Ministero è impegnato, il 2022 è stato caratterizzato dall'estensione stabilita dal Regolamento (UE) 2220 del 23 dicembre 2020 (cd. Regolamento transitorio), del Programma di Sviluppo Rurale Nazionale (PSRN) 2014-2020. Il PSRN è stato quindi destinatario di risorse aggiuntive ordinarie FEASR, per il 2022, per un importo pari a 144 milioni. L'attuazione delle sotto-misure del Programma ha dato luogo, al 31 dicembre 2022, a un totale impegni per 2,6 miliardi e un totale pagamenti per circa 2,1 miliardi, a fronte di una dotazione finanziaria pari a poco meno di 2,9 miliardi.

La rendicontazione delle spese in sede europea, effettuata dall'AGEA, nel corso del 2022, ha evitato la perdita di risorse finanziarie legata alla regola del disimpegno automatico ai sensi degli artt. 86-87 del Reg. (UE) 1303/2013 e dell'art. 38 del Reg. (UE) 1306/2013.

Anche il Programma Rete Rurale Nazionale (Programma RRN) è stato inciso dalle modifiche del citato Regolamento transitorio 2020/2220, che ha fissato la data ultima per l'esecuzione delle spese afferenti alla Rete Rurale Nazionale 2014-2022 al 31 dicembre 2025. Le somme impegnate al 31 dicembre 2022 ammontano a 114,67 milioni (88,18 per cento della somma totale stanziata pari a circa 130 milioni) e la spesa cumulata ha consentito di evitare il disimpegno al 31 dicembre 2022.

Il Piano Strategico della PAC per il periodo 2023-2027 (PSP) è stato approvato dalla Commissione (Decisione n. (C2022) 8645 del 2 dicembre 2022) nei termini previsti. Le risorse FEASR 2023-2027 ammontano complessivamente a circa 7,3 miliardi e costituiscono la capacità finanziaria dell'Italia per la gestione degli interventi di Sviluppo Rurale previsti nel nuovo Piano Strategico Nazionale (PSN). Il PSN, improntato al contributo che l'agricoltura e l'agroalimentare potrà apportare verso la transizione verde dell'intera economia nazionale, prevede una spesa pubblica complessiva pari a circa 16 miliardi, ed è articolato in 97 interventi, di cui 4 a esclusiva regia nazionale, 4 unicamente regionali, 69 nazionali con dettagli regionali e 20 interventi della

precedente programmazione la cui copertura finanziaria sarà assicurata con le risorse della nuova programmazione.

Il PSP ha previsto il nuovo intervento dedicato al “Fondo mutualistico nazionale contro gli eventi catastrofali” (Fondo AgriCat) con l’attivazione, per tutte le aziende agricole percettrici di pagamenti diretti, di una copertura mutualistica di base contro gli eventi catastrofali meteorologici, al fine di aumentare la capacità di resilienza e di gestione del rischio delle imprese agricole, in particolare professionali.

Merita, inoltre, una menzione l’applicazione della condizionalità sociale (art. 14 del citato Regolamento), obbligatoria a partire dal 2025, ma già inserita dall’Italia a partire dal 2023, nel sistema di gestione dei fondi eurounitari, denominato SFC (*System for Fund Management in the European Union*), con riferimento al PSP. Pertanto, ai beneficiari dei pagamenti diretti o dei pagamenti annuali verranno applicate riduzioni dei pagamenti in caso di violazione del rispetto dei requisiti relativi agli obblighi recati dalla legislazione in materia di lavoro e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Si ritiene utile, infine, richiamare un aggiornamento normativo riguardante le quote latte, recato dalla legge 20 maggio 2022, n. 51 di conversione, con modificazioni, del d.l. 21 marzo 2022, n. 21 “Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina”; in particolare, la novella ha introdotto l’art. 8-*quinquies*.1, rubricato “*Ulteriori disposizioni per la rateizzazione in materia di debiti relativi alle quote latte*”, al d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, in materia, introducendo modifiche alla normativa in essere al fine, tra l’altro, di accelerare le procedure di recupero obbligatorio degli importi del prelievo latte dovuti dai produttori e deflazionare il relativo contenzioso.

Con riferimento all’attività istituzionale attribuita al Dipartimento dell’Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) nell’ambito del programma “Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale”, si segnala il potenziamento dell’organico avvenuto nel corso dell’esercizio, con le assunzioni volte a incrementare, in particolare, il personale deputato all’attività amministrativa e di controllo. Nel corso del 2022, i controlli hanno riguardato per oltre il 90 per cento i prodotti alimentari e per il circa il 10 per cento i mezzi tecnici per l’agricoltura (mangimi, fertilizzanti, sementi, prodotti fitosanitari).

Circa un terzo dei controlli totali (ispettivi e analitici) ha riguardato prodotti di qualità BIO e ad indicazione geografica del comparto “vino e cibo”, anche in considerazione dell’importanza economica dell’agroalimentare nazionale e dell’elevato valore dell’*export*.

Infine, il programma “Tutela e valorizzazione dei territori rurali, montani e forestali” in cui si articola la missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, è stato interessato da un rilevante incremento degli stanziamenti definitivi, passati da 11,7 milioni del 2021 a 40,12 milioni del 2022. In particolare, la legge di bilancio per il 2022 ha istituito, nello stato di previsione del Ministero, il “Fondo per l’attuazione della Strategia forestale nazionale”, con una dotazione finanziaria che ammonta a 30 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023 e a 40 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2032. Per la realizzazione, in particolare, dell’azione relativa alle risorse forestali danneggiate e alla prevenzione dei rischi naturali e antropici sono stati assegnati alle Regioni e alle Province autonome, per il 2022, complessivamente 30 milioni, nell’ambito dei criteri e le modalità di utilizzo delle risorse del Fondo dettati dal Ministero.

MINISTERO DELLA CULTURA

37.

Nel corso del 2022, il Ministero della cultura ha sviluppato azioni di sostegno per il settore e le imprese culturali e creative, già avviate negli anni precedenti, in particolare in favore delle imprese e dei lavoratori dello spettacolo fortemente colpiti dalla crisi.

In particolare, con l'obiettivo di rilanciare l'economia e di proseguire la promozione della produzione artistica nazionale, nel settore dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo, nonché l'ultrattività del comparto produttivo a livello internazionale, sono state individuate apposite misure e azioni, oltre a quelle di natura fiscale già esistenti, dedicate alle imprese culturali e creative.

La nota integrativa al bilancio 2022-2024 ha confermato l'obiettivo sostanziale di rilanciare la cultura, con interventi volti alla tutela del patrimonio e alla promozione della sua fruibilità. Le risorse disponibili sono, pertanto, destinate a garantire la funzionalità operativa del bene culturale, nonché la sua conservazione e valorizzazione. Con atto di indirizzo del 21 gennaio 2022 sono state definite le priorità politiche per l'anno 2022, tenendo conto delle principali linee di azione programmate nell'ambito del PNRR.

In relazione alle fondazioni lirico-sinfoniche, va rilevato che il patrimonio netto disponibile (senza considerare il diritto d'uso illimitato degli immobili) è risultato negativo per 7 di esse e che l'esposizione debitoria in cui versano i Teatri d'opera è risultata ancora consistente e pari a 347,79 milioni. Per le 14 fondazioni, tuttavia, si è conseguito un risultato di esercizio sostanzialmente in equilibrio e si sono chiusi in pareggio i bilanci 2020 e 2021.

Per quanto concerne il sistema museale nazionale (SMN), l'obiettivo perseguito è stato quello di creare una *governance* del patrimonio improntata alla sostenibilità, all'innovazione e alla partecipazione, che coinvolgesse insieme ai musei e ai luoghi della cultura dello Stato, anche le strutture di proprietà regionale e comunale, i musei diocesani, privati, universitari o militari. I musei aderenti al predetto sistema hanno raggiunto la quota di 403, di cui 305 accreditati e 98 collegati.

Lo stato di previsione del Ministero della cultura, nel 2022 si presenta articolato in 13 Centri di responsabilità e 16 programmi, nell'ambito delle missioni 17 Ricerca e innovazione (1 programma), 21 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici (13 programmi) e 32 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (2 programmi).

Da un confronto tra gli stanziamenti iniziali 2021 e 2022 si rileva, in quest'ultimo anno, un aumento complessivo di circa il 32,5 per cento (969,4 milioni), in particolare della spesa in conto capitale, incrementata del 60 per cento (686,5 milioni).

Nel corso dell'esercizio 2022, la dotazione finanziaria degli stanziamenti definitivi di competenza è passata a 4,3 miliardi, riportando un incremento delle risorse di circa il 9,4 per cento (+371 milioni) rispetto agli stanziamenti iniziali, prevalentemente di parte corrente, per 314 milioni (+15 per cento). Le risorse di parte capitale hanno rilevato una variazione positiva della dotazione iniziale di minore entità, pari a 56,6 milioni, che ha interessato, in particolare, i contributi agli investimenti alle imprese, aumentati di 42,3 milioni (+7 per cento) e gli investimenti, incrementati di 12,6 milioni (+1,53 per cento).

La composizione degli stanziamenti definitivi di competenza tra le missioni del Dicastero risulta, inoltre, lievemente modificata rispetto all'anno precedente, con predominanza della Missione 21 (92,3 per cento delle risorse complessive, contro il 93,8 per cento del 2021), seguita dalla Missione 32 (4,3 per cento) e dalla Missione 17 (0,33 per cento).

I programmi che hanno assorbito maggiori risorse appartengono tutti alla Missione 21. Da un confronto con l'anno precedente, si evidenzia l'incremento netto delle risorse assegnate al programma 21.14 "Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale", che è passato da 388 milioni a 644,9 milioni (+256,4 milioni) per effetto dell'incremento degli stanziamenti iscritti sul Fondo PNC, delle risorse stanziati sul Fondo cultura e delle somme da destinare alla valorizzazione dei piccoli borghi e delle aree interne.

Pur in limitata flessione continuano a assorbire risorse di rilievo il "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo" (634,5 milioni), la "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale" (528,4 milioni), la "Tutela del patrimonio culturale" (699 milioni) e il "Sostegno, tutela e valorizzazione del settore cinema e audiovisivo" (684,2 milioni).

Nell'esercizio si accentua la caratteristica del Ministero in termini di destinazione economica delle risorse: oltre il 23 per cento sono redditi da lavori, il 19,4 per cento investimenti e il 14,7 per cento contributi agli investimenti alle imprese.

La dotazione di cassa delle risorse assegnate è aumentata di 62,4 milioni rispetto all'anno precedente (4,7 miliardi), assestandosi sui 4,8 miliardi complessivi; la variazione ha interessato prevalentemente la Missione 32. Con riferimento al bilancio statale, le risorse del Dicastero costituiscono lo 0,7 per cento della dotazione di cassa finale complessiva.

Tra i provvedimenti legislativi che hanno apportato risorse aggiuntive alla dotazione iniziale del Dicastero, si segnala il decreto - legge 3 ottobre 2022, n. 144, convertito con modificazioni nella legge 17 novembre 2022, n. 175, che, all'art. 11, ha disposto un contributo di natura corrente di 40 milioni, per sostenere l'aumento dei costi delle forniture di energia e gas da parte di sale cinematografiche, teatri, istituti e luoghi della cultura.

Esaminando la gestione del 2022, quindi, la massa impegnabile si è attestata su 5,7 miliardi, di cui 4,3 miliardi di stanziamenti definitivi e 1,4 miliardi di risorse derivanti dai residui iniziali di stanziamento, con un incremento del valore complessivo di 330 milioni rispetto a quello del 2021 (+6 per cento).

La capacità di impegno complessiva del Ministero è nel 2022 circa del 50 per cento, in diminuzione rispetto al 2021 (56 per cento); la massa spendibile è cresciuta del 9,42 per cento, passando dai 5,7 miliardi dell'anno precedente ai 6,3 miliardi del 2022 (+543,8 milioni), registrando un incremento, in particolare, nella Missione 21, per un valore complessivo di 423 milioni, e nella Missione 32 per 92,9 milioni.

La capacità di spesa peggiora rispetto all'anno precedente, passando dal 48,5 al 44,2 per cento. con una migliore performance per la Missione 17 (83 per cento), mentre per la Missione 21 si registra una flessione (dal 48,1 al 43,5 per cento), come anche per la Missione 32 (dal 34,9 al 35,7 per cento).

I pagamenti complessivi nell'anno ammontano a 2,7 miliardi, di cui il 72 per cento relativi a spesa corrente (2 miliardi) e 27,8 per cento per spesa in conto capitale (778,4 milioni).

I residui di stanziamento di nuova formazione, per 122 milioni afferiscono alla spesa corrente, di cui 65 milioni pertinenti alla Missione 32, Fondo risorse decentrate e 40 milioni relativi al Fondo da destinare alla mitigazione degli effetti dell'aumento dei costi di fornitura di energia elettrica e di gas sostenuti dalle sale cinematografiche, ex d.l. "Aiuti ter" 144/2022.

Al fine di migliorare la capacità gestionale, in particolare per ciò che attiene all'attuazione degli interventi, è necessaria un'azione in grado di rimuovere le diverse cause ostative, soprattutto laddove le procedure che coinvolgono diversi livelli di governo necessitano di una semplificazione amministrativa. Si segnala, pertanto, l'esigenza di una migliore programmazione

delle risorse, oltre che l'opportunità di uno snellimento delle procedure connesse all'erogazione delle stesse, per implementare la capacità di impegno e di pagamento del Ministero, che sconta comunque le difficoltà operative connesse alla notevole scopertura di organico.

Il Ministero nel 2022 ha mantenuto la complessa struttura organizzativa, articolata anche in sedi periferiche, prevista dal processo di riorganizzazione di cui al decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni dalla legge 22 aprile 2021, n. 55.

Permane, anche nel 2022, il divario tra consistenza del personale in servizio e pianta organica, nonostante le diverse procedure di reclutamento. L'Amministrazione, per l'anno 2023, ha programmato ulteriori procedure di assunzione, anche con scorrimento delle graduatorie vigenti.

Va al riguardo ricordato che, il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104 il Ministero, previa verifica dell'impossibilità di utilizzare il proprio personale, è stato autorizzato ad avvalersi della società *in house* Ales S.p.A., per lo svolgimento delle attività di accoglienza e vigilanza nei luoghi della cultura, oltre che di quelle relative al supporto tecnico, amministrativo e contabile, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali e, comunque, fino al 31 dicembre 2025.

La dotazione finanziaria iniziale prevista in favore del Ministero nella legge di bilancio per il 2023 ammonta a 3,8 miliardi, discostandosi in flessione del 3 per cento (117,9 milioni) dagli stanziamenti iniziali dell'anno precedente. La composizione delle spese correnti e in conto capitale è rispettivamente del 49,4 per cento e del 50,6 per cento, mentre nel 2022 la stessa composizione è rispettivamente del 53,7 e del 46,3 per cento. Si evidenzia una contrazione delle spese correnti del 10,7 per cento (226,9 milioni), riconducibile alla riduzione di 167,5 milioni nell'ambito della categoria V "Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private".

Nell'atto di indirizzo del Ministro del 13 gennaio 2023, si evidenzia che il MIC perseguirà 5 priorità politiche, le quali sono state delineate tenendo conto delle principali azioni programmate nel PNRR. La prima priorità riguarda la realizzazione di azioni volte alla prevenzione e protezione del patrimonio culturale in caso di calamità e dissesto; a tal fine, si prevede la redazione definitiva di piani paesaggistici regionali. La seconda priorità determina una serie di azioni volte alla valorizzazione, anche economica, del patrimonio culturale e alla promozione della cultura, soprattutto utilizzando tecnologie digitali, nonché a creare un portale informatico in cui evidenziare e spiegare ogni diversa forma di sostegno privato alla cura del patrimonio culturale di appartenenza pubblica, anche con segnalazione degli effetti finanziari di tale cooperazione pubblico-privata.

Oltre agli obiettivi istituzionali che lo caratterizzano, il MIC metterà in atto tutte le azioni necessarie per l'attuazione del Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale (PNRR M1C3); a questo si aggiunge la necessità di realizzare una banca dati contenente l'elenco dei beni culturali, materiali e immateriali, dei visitatori e delle svariate tipologie di introiti degli istituti e luoghi della cultura. Nell'ambito del PNRR è prevista, inoltre, la rimozione delle barriere architettoniche, cognitive e sensoriali ancora presenti negli istituti e luoghi della cultura.

MINISTERO DELLA SALUTE

38.

La programmazione e la gestione del bilancio 2022 del Ministero della salute sono segnate da due tendenze evidenti: da una parte, con l'esaurirsi dell'effetto espansivo delle misure direttamente volte ad affrontare l'emergenza sanitaria, l'Amministrazione torna a gestire un volume ordinario di risorse, allocate in funzione del perseguimento degli obiettivi strutturali della

politica sanitaria (sui quali il Dicastero rifocalizza la propria attenzione); dall'altra, l'eredità lasciata dalla pandemia è nei termini di una chiara consapevolezza che il potenziamento dell'assistenza territoriale, l'ammodernamento del sistema ospedaliero, nonché le misure per contrastare la diffusione di malattie infettive e garantire una risposta pronta di fronte ad eventuali nuove emergenze epidemiologiche sono i pilastri del ridisegno di una sanità pubblica in fase post-pandemica e richiedono, per la loro concreta realizzazione, un rafforzamento finanziario, aggiuntivo e straordinario, rispetto a quanto già disponibile.

Tali risorse, in particolare quelle confluite nel bilancio per l'attuazione degli investimenti di cui al Piano Nazionale Complementare (PNC), fanno sì che il bilancio sanitario 2022, pur notevolmente ridimensionato rispetto all'esercizio precedente, si collochi comunque ad un livello più elevato rispetto all'ultimo esercizio pre-pandemia, il 2019.

Le dotazioni finanziarie iniziali assegnate al Ministero per il 2022 erano pari a 2.727 milioni, successivamente incrementate con variazioni in corso di gestione per poco più di 300 milioni; la gestione delle risorse ha determinato 3.135,3 milioni di impegni totali e 2.136,4 milioni di pagamenti complessivi su competenza e residui. Volumi di spesa che segnano una forte contrazione rispetto al 2021, superiore al 60 per cento in termini di stanziamenti e impegni, e di oltre il 70 per cento per i pagamenti. La flessione si concentra, in particolare nella missione "Tutela della salute" ed è da ascrivere a quei capitoli alimentati nel biennio precedente dalle risorse funzionali alle misure per fronteggiare l'emergenza Covid-19, non più finanziate nel 2022 tra cui le spese previste per la profilassi vaccinale (544,3 milioni), per gli acquisti di vaccini e farmaci (5.055 milioni). Al netto di tali importi straordinari, infatti, il quadro muta significativamente e l'andamento sia delle risorse definitivamente allocate che di quelle impegnate e pagate risulta in crescita, mostrando la ripresa delle iniziative di spesa riferite alla gestione ordinaria del Dicastero.

Nella parte corrente del bilancio sono state previste risorse finali per 2,2 miliardi che segnano, da un lato, la marcata riduzione dei trasferimenti rispetto all'esercizio precedente, determinata dal mancato rifinanziamento del fondo per l'acquisto di vaccini e farmaci contro il Covid-19, dall'altro, invece, l'incremento delle categorie dei redditi e dei consumi intermedi.

Nella parte in conto capitale, gli stanziamenti definitivi, pari a 854 milioni, risultano connessi in misura prevalente al riparto dei fondi per gli investimenti previsti dalle leggi di bilancio e agli stanziamenti disposti dal PNC ad integrazione di quanto finanziato con il PNRR.

I programmi che assorbono le quote prioritarie di spesa si confermano, anche nel 2022, la "Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante" (il cui peso, tuttavia, si ridimensiona notevolmente rispetto all'anno precedente, attestandosi al 13,8 per cento), la "Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei LEA" (27,9 per cento), la "Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure" (27,6 per cento) e si aggiunge anche il programma "Ricerca per il settore della sanità pubblica", che assorbe quasi il 20 per cento delle risorse complessive.

In fase gestionale, gli impegni totali mostrano una decisa flessione nella spesa corrente, connessa ancora una volta al venir meno delle risorse straordinarie per l'emergenza Covid, cui si contrappone l'incremento degli impegni di parte capitale che passano da 490,8 milioni a 1.182,7, concentrati prevalentemente nei contributi agli investimenti ad AA.PP., in coerenza con il quadro programmatico descritto. Gli impegni crescenti sono riferibili innanzitutto ai capitoli che nel 2021 avevano generato una mole consistente di residui di stanziamento; in particolare, i contributi connessi al riparto del Fondo per gli investimenti dell'Amministrazione centrale previsto dalla

legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 14) destinati all'efficientamento energetico e le somme destinate al progetto "Verso un ospedale sicuro e sostenibile".

Analoghe tendenze si riscontrano con riferimento ai pagamenti totali: la spesa corrente con 1.872 milioni di pagamenti fa registrare un decremento importante, trainato, come per stanziamenti e impegni, dai minori trasferimenti alle AA.PP., mentre i pagamenti in conto capitale (264,6 milioni) sono in controtendenza e risultano in decisa crescita nel biennio. La missione "Tutela della salute" si conferma la politica maggiormente colpita dalla flessione della spesa e il fenomeno è ascrivibile quasi esclusivamente ai programmi "Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante" e "Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del SSN" in correlazione con il venir meno nel 2022 dei finanziamenti per le misure di contrasto all'emergenza sanitaria. Anche la missione "Ricerca e innovazione", peraltro, contribuisce a determinare la flessione complessiva dei pagamenti, registrando un decremento del 6,7 per cento.

Si evidenzia un lieve arretramento in termini di capacità di impegno delle risorse disponibili e capacità di pagamento. Flette il rapporto tra gli impegni complessivi e la massa impegnabile (dal 92,5 per cento del 2021 all'89,3 nel 2022) e diminuiscono in particolare le somme di competenza impegnate sul totale di quelle stanziare; stesso profilo anche per la capacità di pagamento che mostra un passo indietro, da 79,6 per cento del 2021 a 45,3 per cento nel 2022. La flessione riguarda in particolare la missione "Ricerca e innovazione" e quei programmi della missione "Tutela della salute" finalizzati al perseguimento degli obiettivi ordinari, non correlati alla gestione delle risorse straordinarie. Si evidenzia, dunque, una difficoltà dell'Amministrazione ad assorbire, nell'anno, la crescita che ha interessato massa impegnabile e spendibile, al netto dei capitoli per l'emergenza Covid.

Gli esiti della gestione delle risorse nelle fasi di impegno e pagamento si riflettono sulla gestione dei residui caratterizzata, per il secondo anno consecutivo, dall'aumento della mole di residui finali che ammontano a 2.278,2 milioni (+36,7 per cento sul 2021). Il contributo più pronunciato alla crescita viene dalla parte capitale, ma non trascurabile anche in termini di spesa corrente, soprattutto con riferimento ai consumi intermedi e ai trasferimenti correnti ad AA.PP.. L'aumento è determinato in particolare dai residui di nuova formazione, conseguenza diretta della riduzione della capacità di pagamento registrata nella gestione di competenza; è da valutarsi positivamente, invece, la flessione dei residui di lettera f) che nel 2021 avevano superato i 464 milioni e nell'esercizio 2022 si riducono a 126,4 milioni.

Il pieno riavvio dell'attività ordinaria, con un'attenzione particolare a quelli che si sono rivelati gli aspetti più critici durante la pandemia, e il recupero in qualità e quantità delle prestazioni sacrificate per l'emergenza sanitaria, caratterizzano nell'esercizio la gestione della maggioranza dei programmi della missione "Salute".

Con l'entrata in vigore del nuovo Piano nazionale di prevenzione (PNP) 2020-2025 adottato da tutte le Regioni e PPAA si conferma l'attenzione per i programmi di vaccinazione con l'obiettivo di ritornare ai buoni livelli raggiunti prima della crisi, riassorbendo anche i ritardi preesistenti e confermando, dato il quadro epidemiologico complessivo ancora caratterizzato dalla circolazione del Covid, l'importanza per la vaccinazione antinfluenzale.

Particolare attenzione rivestono poi gli *screening* sia neonatali, per i quali non risultano verificati rallentamenti, ma soprattutto quelli oncologici per recuperare i ritardi dovuti all'emergenza. A inizio 2022 secondo i Piani operativi regionali risultavano da recuperare 5,7 milioni di inviti e oltre 3 milioni di *screening*. La percentuale di recupero nell'anno era stimata in media pari all'89 per cento per i primi e al 93 per cento per i secondi. I dati del monitoraggio

svolto dal Ministero della salute in collaborazione con Agenas indicano un grado di realizzazione inferiore a quanto programmato: rispettivamente il 73 e il 62 per cento nella media nazionale, con livelli di copertura differenti per macroaree e valori più bassi al Sud. In generale, tra gli obiettivi del PNP vi è il consolidamento dei programmi organizzati di *screening* e l'aumento della popolazione *target*. A questo fine tutte le Regioni hanno adottato un "Programma Libero" con l'obiettivo non solo di recuperare i ritardi dovuti alla pandemia, ma anche di migliorare i livelli di copertura.

Particolare impegno ha richiesto, poi, il recupero dei rallentamenti del Piano di interventi contro l'HIV e l'AIDS per evitare che una riduzione del numero dei test abbia conseguenze negative sui livelli di diagnosi e cura.

Sul fronte della prevenzione va rilevato come, finalmente, sia stato approvato il regolamento disciplinante il nuovo Sistema di segnalazione delle malattie infettive (PREMAL) che mira ad ottimizzare il flusso informativo consentendo di effettuare analisi statistico-epidemiologiche, identificare prontamente i focolai e avere accesso ai dati necessari per il monitoraggio, per la predisposizione degli atti di indirizzo e coordinamento e per l'adozione delle conseguenti misure.

È proseguita nel 2022 la riorganizzazione della Scorta strategica Nazionale Antidoti e Farmaci (SNA), aggiornando le procedure operative ed in particolare quelle per la verifica dell'idoneità e il mantenimento dei requisiti dei depositi.

Nell'ambito della programmazione del SSN, nel 2022 continua ad essere molto significativa per l'Amministrazione l'attività di affiancamento delle Regioni sottoposte alla disciplina e alla verifica dei Piani di rientro. È proseguito il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) in base agli indicatori (ancora provvisori) relativi al 2021 del Nuovo Sistema di Garanzia. Ne emerge un miglioramento delle *performance* regionali rispetto all'esercizio precedente, quando più forte era stato l'impatto dell'emergenza sanitaria. Le Regioni che raggiungono un punteggio di "sufficienza" in tutte e tre le macroaree passano da 11 nel 2020 a 14 nel 2021 (15 nel 2019). Relativamente alle restanti, permangono criticità, ma sono solo 2 le Regioni che non raggiungono la "sufficienza" in tutte le macroaree. Forte, inoltre, la variabilità intra-regionale, segnale della presenza di aziende sanitarie non sempre in grado di garantire adeguati livelli di prestazioni.

Persistono ritardi nell'aggiornamento dei LEA. Nonostante la Commissione abbia accolto 29 delle 83 nuove richieste, non si è potuto procedere a formalizzare la loro approvazione in attesa dell'emanazione del decreto interministeriale che definisce le tariffe massime, approvato solo nell'aprile 2023.

L'Amministrazione è stata impegnata, anche nel 2022, nell'attività volta a monitorare il riassorbimento dei ritardi accumulati nelle liste d'attesa, per il quale la legge di bilancio ha disposto la proroga del finanziamento. Si tratta dei ricoveri per interventi chirurgici programmati e per le prestazioni ambulatoriali. Il monitoraggio dell'attività svolta restituisce un quadro in parte ancora insoddisfacente: dei ricoveri complessivamente programmati nei piani operativi regionali, era previsto il recupero nel 2022 di circa l'81 per cento di quelli che era stato necessario posporre a causa della pandemia; a fine anno il recupero è stato invece di poco superiore al 54 per cento. Limitato il bilancio anche per le prestazioni ambulatoriali: a fronte di una quota di recupero prevista all'86 per cento, il risultato ottenuto si attesta al 56 per cento degli oltre 13,8 milioni di prestazioni in lista d'attesa.

È proseguito il rilascio dei pareri sui provvedimenti in materia di accreditamento. Le Regioni si sono impegnate in questa fase a recuperare i ritardi delle procedure sospese o rallentate a causa della pandemia. Per quanto riguarda le residenze assistenziali, il Tavolo nazionale di cui al DM

12 ottobre 2020, ha concluso il lavoro sui criteri essenziali di qualità e sicurezza e sul disciplinare per l'accreditamento di tali strutture. In tema di servizi di assistenza domiciliare, raggiunta nel 2021 l'Intesa Stato-Regioni sui requisiti minimi di autorizzazione e i requisiti ulteriori di accreditamento, è stato avviato il monitoraggio.

Nel potenziamento delle basi informative sanitarie, progressi significativi si sono avuti sul fronte del fascicolo sanitario elettronico (FSE): attivati i FSE degli assistiti per un totale di oltre 57 milioni di fascicoli, con l'adozione nel 2022 di Linee Guida si è fatto un importante passo avanti per accelerare il raggiungimento degli obiettivi indicati dal PNRR, secondo cui l'85 per cento dei medici di base dovrà alimentare il Fascicolo entro il 2025 e tutte le Regioni e Province Autonome dovranno adottarlo e utilizzarlo entro il 2026.

In relazione al Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023, è stato predisposto lo schema di decreto e il relativo disciplinare tecnico per l'aggiornamento del Sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza in Emergenza-Urgenza (EMUR), al fine di integrarne le finalità, prevedere l'accesso da parte dell'ISS e aumentare la frequenza degli invii dei dati relativi agli ingressi nei PS per sindromi respiratorie.

Passi avanti significativi sono stati compiuti sul fronte della telemedicina: una nuova rilevazione nazionale ha consentito un *assessment* tecnologico di 430 soluzioni attive e in uso a partire dalle 678 esperienze già rilevate con le precedenti mappature. È poi in fase di avanzata realizzazione la Piattaforma nazionale per la diffusione della telemedicina (PNDT), che svolgerà la funzione di informazione e formazione per i cittadini e gli operatori. Nell'ambito del PNRR (Missione 6, Componente 1) l'Agenas sta realizzando la piattaforma abilitante nazionale che sarà connessa ai sistemi regionali.

Nonostante l'allentamento dell'emergenza sanitaria e i progressi fatti nell'anno sul fronte della carenza di medici di medicina generale e della formazione medico specialistica, continua a rimanere al centro dell'attenzione dell'Amministrazione, nel 2022, la necessità di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali e di affrontare le difficoltà inerenti alle condizioni di lavoro del personale sanitario, soprattutto di quello operante nei servizi di pronto soccorso.

La grave carenza di personale del SSN, dovuta al lungo blocco delle assunzioni, unita ad un crescente innalzamento della relativa età media, ha portato ad un forte deterioramento delle condizioni di lavoro. Ciò ha finito per rendere il SSN sempre meno attrattivo, con la conseguenza che spesso i concorsi sono andati deserti o non hanno raggiunto la copertura dei posti disponibili. Sempre più frequentemente, per garantire la funzionalità minima dei servizi, le aziende del SSN hanno fatto ricorso a forme diverse di esternalizzazione. Nel corso dell'esercizio sono state portate avanti le attività di monitoraggio per calcolare l'attuale fabbisogno di personale, in particolare, riguardo ai pronto soccorso; sono stati disposti interventi volti ad una valorizzazione delle condizioni del lavoro della dirigenza medica e del personale del comparto sanità operanti in questo settore, primi passi in vista di una fase di complessiva rivalutazione del trattamento economico di tutto il personale sanitario. Più di recente, il d.l. 34/2023, oltre a prevedere misure volte a ridurre l'utilizzo delle esternalizzazioni, ha disposto che le aziende possano far ricorso, per il personale medico e infermieristico, alle prestazioni aggiuntive previste dal contratto con una tariffa oraria che può essere aumentata.

L'approvazione della Riforma dell'Assistenza Territoriale (d.m. 77/2022) rappresenta al riguardo un passo importante che consente di definire nuovi standard organizzativi, tecnologici e di personale. Le Case della Comunità (CdC), su cui si punta per potenziare i servizi offerti sul territorio, opereranno attraverso *team* multidisciplinari di medici di medicina generale (MMG),

pediatri di libera scelta (PLS), medici specialisti, infermieri di comunità e altri professionisti della salute. Di qui l'importanza delle modifiche nella disciplina dei rapporti convenzionali con i MMG e i PLS raggiunte con l'Accordo collettivo nazionale del 28 aprile 2022, che ha previsto l'obbligo per tali professionisti di far parte di specifiche forme organizzative, ossia le Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT) e le Unità Complesse di Cure Primarie (UCCP).

La missione "Ricerca e innovazione" attua il rafforzamento del governo dei processi di innovazione scientifica e tecnologica in sanità attraverso: il Programma nazionale della ricerca sanitaria (PNRS) 2020-2022; gli interventi previsti dal PNRR e dal PNC; i progetti del Piano Operativo Salute e l'internazionalizzazione della ricerca. Il PNRS punta alla promozione di nuovi approcci per una assistenza sanitaria integrata ed incentrata sulla persona; la gestione e distribuzione delle risorse a ciò finalizzate passa, come di consueto, sia dalla pubblicazione di appositi bandi per la ricerca finalizzata, sia dal finanziamento e la valutazione dell'attività di ricerca corrente affidata agli IRCCS, all'Istituto superiore di sanità ed all'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali. A fine ottobre 2022 si sono concluse le attività di valutazione scientifica relative al bando per la ricerca finalizzata, pubblicato nel 2021, e sono stati ammessi a finanziamento 261 progetti per complessivi 100 milioni. Le linee di investimento previste nel PNRR e nel PNC, secondo pilastro della ricerca, mirano a rafforzare le risorse destinate alla ricerca biomedica e sanitaria, sviluppando le competenze che possano facilitare il trasferimento tecnologico e riorganizzando la rete degli IRCCS. In particolare, nell'anno è stata approvata la legge delega n. 129 del 3 agosto 2022 di riforma degli IRCCS e con il d.lgs. n. 200/2022 di attuazione si è provveduto a regolamentare nel dettaglio la costituzione, la *governance*, le modalità di finanziamento e la valutazione delle reti degli IRCCS. Si punta inoltre su valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica e sulla creazione di reti di ricerca clinico-transnazionali di eccellenza attraverso la costituzione di tre *hub* in materia di *life science* e di un *hub* antipandemico. Con riferimento al terzo pilastro della ricerca sanitaria, l'attuazione del Piano operativo Salute, nel 2022 sono stati avviati e conclusi i lavori delle Commissioni nominate per la valutazione dei progetti e sono state ammesse a contributo 7 proposte di *E-health*, diagnostica avanzata, dispositivi medici e mininvasività, e 13 per la "Medicina rigenerativa, predittiva e personalizzata". Le procedure amministrative sono state ultimate con la sottoscrizione delle convenzioni da parte dei soggetti beneficiari.

Quanto, infine, al bilancio di previsione per il 2023, gli stanziamenti iniziali sono pari a 3.347,2 milioni, in crescita sia rispetto agli iniziali che ai definitivi del 2022. Un aumento dovuto, in sostanza, al subentro del Ministero nelle funzioni dell'Unità istituita presso la PCM per il completamento della campagna vaccinale e per l'adozione delle misure di contrasto della pandemia. Le linee di politica sanitaria tracciate con l'atto di indirizzo del Ministro del 28 febbraio 2023 esprimono scelte che continuano a risentire delle necessità dirette o indirette poste dalla pandemia: l'effettiva esigibilità dei LEA, indipendentemente dal territorio di residenza; il miglioramento della gestione delle liste di attesa attraverso la riorganizzazione dei processi di governo, introducendo modelli e standard per il monitoraggio sistemico e strutturato e aumentandone la frequenza; la garanzia delle risorse necessarie allo sviluppo dell'assistenza territoriale e ospedaliera, la valorizzazione del ruolo dei professionisti sanitari impegnati nell'assicurare le cure e la loro incentivazione; la necessità di rafforzare l'attività di sorveglianza e controllo per dare risposta immediata ad eventuali emergenze; un ruolo più ampio per le farmacie nella erogazione dei servizi assistenziali e delle prestazioni professionali in risposta alle esigenze di salute, sostenendone la diffusione sul territorio, anche con la previsione in legge di

bilancio 2023 di 150 milioni annui destinati alla remunerazione aggiuntiva, da marzo 2023, per il rimborso dei farmaci erogati.

MINISTERO DEL TURISMO

39.

Il Ministero del turismo (MiTur) è stato istituito con il decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni dalla legge 22 aprile 2021, n. 55; ad esso sono assegnati i compiti spettanti allo Stato in materia di turismo, eccetto quelli attribuiti ad altri Ministeri o ad Agenzie nonché le funzioni conferite dalla vigente legislazione alle Regioni ed agli enti locali.

L'organizzazione ministeriale è stata definita dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 maggio 2021, n. 102: prevede, oltre agli uffici di diretta collaborazione, tre direzioni generali (Direzione generale degli affari generali e delle risorse umane, Direzione generale della programmazione e delle politiche per il turismo e Direzione generale della valorizzazione e della promozione turistica), coordinate da un Segretariato generale e quindici uffici dirigenziali di livello non generale. Il personale in servizio, nel 2022, è stato costituito da 3 unità dirigenziali e 33 unità di personale non dirigenziale, permanendo, al pari del precedente esercizio, una notevole copertura rispetto alla dotazione organica prevista dal su richiamato decreto-legge n. 22 del 2021, che prevede 21 dirigenti e 159 unità di personale non dirigenziale.

Al fine di assicurare il funzionamento dell'assetto organizzativo e amministrativo in linea con gli obiettivi individuati sul versante strategico amministrativo dalla Direttiva per l'azione amministrativa 2022, l'amministrazione ha proseguito le procedure di reclutamento avviate nel precedente esercizio.

Il Ministero ha la vigilanza sull'Agenzia nazionale del turismo (ENIT) e sul Club Alpino Italiano (CAI). L'attività di ENIT, a cui l'amministrazione contribuisce in via ordinaria e straordinaria, è destinata ad incrementarsi per effetto dell'approvazione, nel gennaio 2023, del nuovo "Piano strategico del turismo 2023-2027", che assegna all'ente il ruolo di braccio operativo delle politiche in ambito turistico in termini di programmazione ed indici di *performance*.

Nel 2022, al Ministero del turismo, sono state assegnate risorse iniziali di competenza per 275,29 milioni che, nello stanziamento definitivo, si incrementano sino a 310,75 milioni, registrando, pertanto, un aumento di 35,46 milioni, pari a 12,9 punti percentuali. Lo stanziamento definitivo è composto per il 70,8 per cento da spesa corrente (219,97 milioni); la Missione Turismo rappresenta il 94 per cento (292,81 milioni) del totale.

Nel 2022, gli impegni totali sono pari a 213,12 milioni su una massa impegnabile di 312,42 milioni. Per la spesa corrente, gli impegni totali ammontano a 203 milioni, mentre, per la spesa in conto capitale si rileva una bassa capacità di impegno e di pagamento poiché, a fronte di una massa impegnabile di 91 milioni, risultano impegni totali per 10,43 milioni e su una massa spendibile pari a 92 milioni, si rilevano pagamenti per 4,76 milioni, pari al 5,17 per cento. Il 97 per cento dell'ammontare complessivo degli impegni assunti dal Ministero afferisce alla missione "Turismo".

L'analisi della competenza evidenzia che, nel 2022, a fronte di impegni per 212,7 milioni, l'Amministrazione ha effettuato pagamenti per 69,1 milioni, erogando, quindi, il 32,5 per cento delle risorse impegnate.

Ciò influenza la formazione dei residui passivi finali, che si incrementano del 39,3 per cento, passando dai 271,43 milioni del 2021 a 378,12 milioni; anche i residui di stanziamento

risultano in aumento rispetto al precedente esercizio (81,46 milioni rispetto a 1,7 milioni nel 2021).

Si evidenzia, comunque, una gestione in conto residui migliore di quella di competenza, con 117 milioni di pagamenti.

Si auspica, quindi, che il Ministero possa conseguire un miglioramento della capacità gestionale in termini di impegni e di pagamenti, anche agendo, attraverso opportune modifiche normative, sulla semplificazione dei complessi procedimenti amministrativi connessi all'erogazione delle risorse, incidendo in tal senso sui tempi di azione amministrativa.

La missione "Turismo" è articolata in tre programmi (2 "Coordinamento ed indirizzo delle politiche del turismo", 3 "Programmazione delle politiche turistiche nazionali" e 4 "Promozione dell'offerta turistica italiana"), creati nel 2021 con l'istituzione del Ministero.

Il programma 2 presenta l'importo maggiore di risorse, in termini di stanziamenti definitivi, con un aumento di circa 198 milioni rispetto al 2021, anche per l'istituzione di due fondi a sostegno del turismo nazionale, in sede di approvazione della legge di bilancio 2022: il "Fondo unico nazionale per il turismo (FUNT)" di parte corrente e quello di conto capitale. Per il primo è stata stanziata la somma di 114,15 milioni, impegnata al 99,9 per cento, con economie di competenza pari a 80,79 mila euro; il FUNT di conto capitale ha invece stanziamenti definitivi per 55 milioni, con un incremento del 10 per cento rispetto allo stanziamento iniziale. A fronte di tale disponibilità, sono stati impegnati e pagati solo 3 milioni, mentre 52 generano residui di stanziamento.

La medesima legge di bilancio ha poi istituito il "Fondo per la realizzazione di interventi per l'accessibilità turistica per le persone con disabilità" (con stanziamento di 6 milioni, impegni assunti per 279 mila euro e formazione di residui per 5,72 milioni) e il "Fondo pratiche sostenibili per favorire la transizione ecologica del settore turistico e alberghiero" (con dotazione di un milione di euro per l'anno considerato, al fine di incentivare scelte imprenditoriali a minor impatto ecologico). In relazione a quest'ultimo è stata individuata come ammissibile una sola istanza, per l'importo di 2 mila euro, con economie di competenza per 998 mila euro.

Va ancora evidenziato il Fondo per il rilancio e la promozione turistica del percorsi "cammini religiosi e il recupero e la valorizzazione degli immobili che li caratterizzano", parimenti istituito dalla citata legge di bilancio, per cui è stata avviata la compilazione del relativo catalogo, senza tuttavia pubblicare l'elenco dei cammini segnalati, in considerazione delle poche candidature ricevute; è stato pertanto chiesto di iscriverne i residui di stanziamento nell'esercizio 2023, per un importo quasi corrispondente alla somma stanziata.

Gli impegni più consistenti, oltre che per il predetto FUNT di parte corrente e per il "Fondo relativo alla promozione del turismo in Italia", sono nell'ambito della spesa per l'informatica e riguardano la banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi, il programma Startup (per cui il Ministero ha avviato la costruzione di un proprio *Innovation Network*), nonché la piattaforma di gestione del sistema di misurazione e valutazione delle performance di ENIT (*Performance Management System* o PMS).

La maggior parte dei pagamenti nel 2022 è stata effettuata in conto residui, come nel caso del "Fondo per il sostegno delle strutture ricettive extralberghiere a carattere non imprenditoriale" e del "Fondo per contributi a comuni in cui sono ubicati siti riconosciuti dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità" e del "Fondo per la promozione del turismo in Italia".

In relazione al credito d'imposta riconosciuto a favore delle strutture ricettive turistico-alberghiere, agrituristiche, termali e all'aria aperta, si rileva che sono stati ammessi al beneficio

quasi 1.700 soggetti (per 136,23 milioni) e sono state autorizzate alla fruizione del credito 994 imprese (per un importo totale di 78,7 milioni).

L'attività operativa del Ministero, per il 2023, è caratterizzata dal passaggio dalla fase dei sostegni e dei ristori a quella della riattivazione di politiche di investimento, volte ad una crescita strutturale e al consolidamento della filiera turistica.

L'obiettivo dell'Amministrazione è costituito dal rilancio del comparto turistico nazionale, nell'ambito di un progetto integrato di sviluppo sostenibile e, soprattutto, dal rafforzamento della leadership dell'Italia sul mercato turistico internazionale, sia attraverso l'adozione di strumenti di programmazione, sia attraverso il completamento delle iniziative avviate nel corso del 2022.

Gli stanziamenti iniziali di competenza del Dicastero passano da 275,29 milioni (per l'anno 2022) a 421,21 milioni (per il 2023), con un aumento di circa 146 milioni (+ 53 per cento).

Le risorse, anche nel 2023, afferiscono principalmente alla missione "Turismo", cui sono destinati stanziamenti iniziali per circa 403 milioni (erano 259 milioni nel 2022), il 95,7 per cento del valore della spesa complessiva. All'interno della missione, il programma "Promozione dell'offerta turistica italiana" presenta un aumento di risorse (107,5 milioni), rispetto al 2022, con una variazione di 58,4 punti percentuali, con l'istituzione di nuovi fondi previsti dalla legge di bilancio per il 2023 ("Fondo per le imprese esercenti impianti di risalita a fune e di innevamento artificiale", il "Fondo per accrescere il livello professionale nel turismo", il "Fondo per i piccoli comuni a vocazione turistica" e il "Fondo per il turismo sostenibile").

ATTENDIBILITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI

RELAZIONE SUGLI ESITI DELLE VERIFICHE SUI DATI DEL RENDICONTO DELL'ENTRATA

40.

La verifica dell'attendibilità dei dati riguardanti le entrate finali, riportati nel Rendiconto 2022, si è articolata lungo tre direttrici principali: i) l'analisi dei dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e il successivo raffronto tra le predette contabilità e il consuntivo dell'entrata; ii) la ricognizione di eventuali incongruenze o altre anomalie riscontrabili all'interno del Rendiconto; iii) l'approfondimento sul fenomeno dei resti da riscuotere e da versare.

Con riguardo alla prima direttrice, l'analisi si è concentrata sulle eventuali anomalie nelle contabilità delle amministrazioni, costituite essenzialmente dalla rilevazione di capitoli che presentano valori negativi nella voce "da riscuotere" (cioè nelle somme accertate e non riscosse, per cui il differenziale negativo evidenzia un riscosso superiore all'accertato) e nel "da versare" (cioè nelle somme riscosse e non versate, per cui il differenziale negativo evidenzia un versato superiore al riscosso); ciò sia in conto competenza che in conto residui.

In proposito si è constatato che, in linea di continuità con i progressivi miglioramenti rilevati nell'ultimo quinquennio, si sono ulteriormente attenuate le anomalie e incongruenze, portando a un definitivo abbattimento del numero complessivo di capitoli interessati e a un azzeramento pressoché totale in termini di importi.

La sistemazione in consuntivo dei predetti valori negativi è avvenuta mediante una procedura di rettifica, seguita dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in sede di costruzione del Rendiconto, volta a sanare le anomalie in parola mediante azzeramento o positivizzazione dei capitoli ovvero articoli interessati, con una netta preponderanza degli importi "azzerati", rispetto a quelli "positivizzati".

La prevista reingegnerizzazione dei sistemi informativi della contabilità di Stato consentirà, auspicabilmente, di prevenire le incongruenze oggi rilevate o, se del caso, di evidenziarle prontamente per essere sanate direttamente "a monte", nelle contabilità da cui originano.

È stato, altresì acquisito il prospetto riepilogativo che dà conto, con specifico riguardo alle rettifiche dei residui, nell'aggregato delle entrate finali e per ciascuno dei tre titoli, del percorso attraverso il quale si è pervenuti alla costruzione del rendiconto finale; esso consente, in particolare, di comprendere attraverso quali passaggi, partendo da un importo totale di residui rilevato in circa 1.113 miliardi alla data del 10 maggio 2023, si sia arrivati a determinare l'importo di 235 miliardi da iscrivere nel Rendiconto. Le rettifiche di maggior rilievo, in termini finanziari, attengono alla voce "condono" e "accertamenti dell'Ufficio IVA Napoli" (comprendente importi per oltre 56 miliardi, considerati insussistenti anche nei precedenti Rendiconti) e alle riduzioni conseguenti alle valutazioni di "esigibilità" dei residui esplicitate nell'allegato 24 al Rendiconto (per un importo di circa 822 miliardi).

Infine, sono stati posti a raffronto i dati definitivi di rendiconto con quelli riportati nei conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni, rilevando le discordanze positive e negative, distintamente per titoli e per voce. Il fenomeno emerge in maniera preponderante sul "da riscuotere residui" (con variazioni negative di circa 878 miliardi, sostanzialmente corrispondenti alle riduzioni già dinanzi ricordate) nonché sul "riscosso residui" (con discordanze positive riscontrate in 711 capitoli o articoli, per circa 48 miliardi). In termini di accertato, prevalgono le

discordanze di segno positivo (quasi 2 miliardi su 200 capitoli o articoli) rispetto a quelle di segno negativo (circa 800 milioni su 130 capitoli o articoli). Infine, sono da segnalare la differenza negativa sul “versato competenza” (quasi 24 miliardi su 266 capitoli o articoli) e quella positiva sul “da versare competenza” (oltre 24 miliardi su 274 capitoli o articoli).

Con riguardo alla seconda direttrice, incentrata sull’analisi dei dati di rendiconto, sono state anzi tutto evidenziate, ove riscontrate, le minori entrate, per capitoli/articoli, di competenza e di cassa, rispetto sia alle previsioni iniziali che alle previsioni definitive. Quest’ultima ricognizione, nella consapevolezza della natura anche fisiologica degli scostamenti in parola, pone comunque in luce il grado di accuratezza delle previsioni di bilancio e consente di individuare i capitoli/articoli per i quali è maggiormente presente il divario stesso. Sotto quest’ultimo profilo, la maggior parte delle differenze, sia di competenza sia di cassa, tanto rispetto alle previsioni iniziali quanto rispetto a quelle definitive, è concentrata su specifici capitoli o articoli del Titolo I, relativi alle principali imposte.

Proseguendo, sono state focalizzate alcune incongruenze contabili intrinseche, ossia all’interno dello stesso Rendiconto: in tale ambito vengono riportati, aggregati in ordine di importo, per titoli, per tipologie e per capitoli, i “riaccertamenti” e le “insussistenze”. Si tratta di differenze (che non dovrebbero sussistere) fra l’importo dei residui effettivamente contabilizzati a fine esercizio e quello calcolabile, invece, tenendo conto delle variazioni verificatesi in corso di gestione, sottraendo dai residui iniziali i versamenti in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza. Nell’esercizio in esame il saldo netto è negativo, per oltre 31 miliardi (-32 miliardi di insussistenze a fronte di +0,5 miliardi di riaccertamenti). Con specifico riguardo alle “insussistenze”, oltre il 96 per cento si rileva, nel Titolo I, per la riscossione a mezzo ruolo (-14 miliardi circa); nel Titolo II, oltre il 90 per cento (-15 miliardi circa) si concentra sulle entrate ricorrenti derivanti dall’attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti (multe, ammende e sanzioni).

Sotto altro profilo, neppure il Rendiconto 2022 esplicita le componenti della riscossione e del versamento residui; le riscossioni in conto residui, operate nell’esercizio di riferimento, si trovano, infatti, tuttora cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare, incidendo negativamente sulla trasparenza di bilancio. Va ribadita, al riguardo, l’esigenza di monitorare negli anni l’andamento reale dei resti da versare, con imputazione specifica all’esercizio di provenienza, mediante la puntuale rilevazione contabile dei dati necessari, non essendo a tal fine sufficienti gli indicatori sperimentali basati sull’analisi degli aggregati e dei relativi saldi.

In tale ambito, riguardante il calcolo delle riscossioni e dei versamenti netti sui residui, sono stati altresì rilevati alcuni capitoli/articoli che presentano una anomala differenza negativa tra i residui riscossi e le somme rimaste da versare dell’esercizio precedente, oppure tra i versamenti in conto residui e le somme rimaste da versare dell’esercizio precedente.

Con riguardo alla terza direttrice, sono stati esaminati, infine, l’allegato 23 e l’allegato 24 al consuntivo, documenti nei quali sono riportati, rispettivamente, la determinazione dei resti da versare e da riscuotere alla chiusura dell’esercizio.

Con particolare riferimento alla determinazione dei resti da riscuotere di cui all’allegato 24, è stata esaminata la classificazione degli stessi per grado di esigibilità operata dall’amministrazione, rilevando che non risultano praticamente utilizzate le colonne relative, rispettivamente, ai crediti dilazionati, a quelli controversi e a quelli di esazione dubbia o difficile, operandosi di fatto una bipartizione tra soli residui di riscossione “certa” e quelli assolutamente “inesigibili”.

Con riferimento all'esercizio 2022, emerge che su oltre 1.002 miliardi di residui da riscuotere ben 822 miliardi siano stati considerati totalmente inesigibili, mentre i rimanenti 180 miliardi siano stati considerati di riscossione certa. Peraltro, merita segnalare che gli 822 miliardi di "riduzione" per inesigibilità assoluta si concentrano su 20 specifici capitoli concernenti la riscossione a mezzo ruolo riferibili all'Agenzia delle entrate (dell'importo lordo di 860 miliardi, di cui solo 38 sono ritenuti quindi "esigibili", per una percentuale del 4,41 per cento), mentre i rimanenti 142 miliardi (relativi a tutti gli altri capitoli) sono stati considerati di riscossione certa.

Stante l'incremento lineare, nel corso degli anni, non solo dei resti da riscuotere, ma anche delle somme ritenute inesigibili, è stata presa in esame la serie di residui indicati come di "riscossione certa" nell'ultimo quinquennio, per metterla in rapporto con le somme effettivamente riscosse in conto residui: mediamente, la percentuale di effettiva riscuotibilità, che non supera il 5 per cento annuo, appare in linea con le valutazioni prudenziali operate sui predetti 20 capitoli riferiti alle riscossioni mediante ruolo.

Tale metodica potrà formare oggetto di una nuova riflessione e di eventuale sistemazione in esito agli sviluppi della sperimentazione di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 29 del 2018, con la messa a regime della nuova nozione di accertamento qualificato.

RELAZIONE SUGLI ESITI DELLE VERIFICHE SUI DATI DEL RENDICONTO DELLA SPESA

41.

La verifica dell'affidabilità dei dati contabili rappresenta ormai da anni un accertamento che concorre alle analisi sul Rendiconto generale dello Stato in vista della Decisione di parificazione, scelta confermata anche con la delibera n. 43/SSRRCO/INPR/22 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, di approvazione della programmazione dei controlli della Corte dei conti per l'anno 2023.

La sfera di azione delle verifiche di affidabilità ha riguardato i "pagamenti", sia di competenza che in conto residui dei ministeri. In particolare, l'analisi si è concentrata sulle spese di alcune categorie economiche ritenute significative ai fini della verifica (consumi intermedi, trasferimenti correnti a famiglie, investimenti fissi lordi e contributi agli investimenti). I titoli di spesa analizzati sono stati 225, estratti in modo casuale, e 13 individuati in quanto statisticamente di importi rilevanti (titoli censiti).

La verifica effettuata ha dato particolare attenzione al rispetto della regolarità contabile, della corretta imputazione agli esercizi di bilancio dei sottostanti impegni, secondo il momento di esigibilità dell'obbligazione giuridica contratta dall'amministrazione. Il confronto con le amministrazioni e con gli uffici di controllo della Ragioneria generale dello Stato centrali e periferici ha consentito l'acquisizione degli elementi utili alla valutazione.

A seguito dei controlli eseguiti, sono emerse irregolarità nelle sottostanti procedure di spesa per un numero contenuto di pagamenti (n. 3), che rappresentano una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra il numero dei titoli o il relativo importo e l'ammontare complessivo degli ordinativi di spesa campionati, non significativa sotto il profilo dell'affidabilità dei conti (1,26 per cento in termini numerici; circa lo 0,01 per cento sotto il profilo quantitativo; 0,15 per cento al netto dell'importo dei titoli censiti).

In un numero più ampio di casi, pur accertando la regolarità della procedura di spesa, si è ritenuto di formulare raccomandazioni e osservazioni, al fine di indirizzare la gestione e le procedure amministrativo-contabili in una logica di sempre maggiore trasparenza, efficacia ed economicità, nonché di attenzione al conseguimento degli interessi pubblici.

In linea generale, è stato constatato un rilevante grado di consapevolezza, da parte delle amministrazioni, in ordine ad alcune delle irregolarità segnalate in occasione delle verifiche effettuate in anni precedenti.

In limitate ipotesi, il competente ufficio del Ministero che ha emesso l'ordinativo di spesa oggetto di verifica non ha dato sufficienti riscontri alle richieste di chiarimento o integrazione documentale formulate nel corso dell'esame istruttorio, non permettendo una valutazione conclusiva sulla regolarità del titolo di spesa, con esigenza di una prosecuzione degli accertamenti.

Il principio di programmazione, a cui si conforma il sistema del bilancio pubblico, è alla base di un corretto e tempestivo soddisfacimento dei fabbisogni, unita ad un costante monitoraggio della spesa in corso di gestione. In alcuni casi, nell'ambito dell'esecuzione di un contratto pluriennale, sono stati riscontrati ritardi rispetto alla pianificazione originaria, motivati dall'evoluzione determinata da un nuovo piano dei fabbisogni, che ha previsto ulteriori costi, determinando esigenze di finanziamento aggiuntive, da disciplinare con un successivo contratto ed un nuovo cronoprogramma. Un'adeguata programmazione è necessaria per la predisposizione di convenzioni finalizzate a disciplinare l'erogazione di servizi ripetuti nel tempo, prestati da operatori economici terzi, sia con aggiudicazione previa gara che in virtù di affidamento diretto a società c.d. *in house* (ipotesi, queste ultime, in cui sono emerse fattispecie di ritardo nel rinnovo delle convenzioni), oltre che di accordi di collaborazione tra amministrazioni e associazioni senza fini di lucro. Nei rapporti con le organizzazioni del c.d. "terzo settore" sono stati registrati alcuni ritardi nell'erogazione dei contributi volti a sostegno delle attività prestate a favore della collettività. Al riguardo, data l'importanza assunta dalle associazioni anche nell'ambito del supporto "sociale" alle emergenze, l'amministrazione di riferimento è stata invitata a rafforzare le azioni volte ad assicurare tempestivamente le risorse necessarie. Nel settore degli appalti pubblici, una corretta pianificazione degli interventi si pone quale strumento funzionale ad evitare il ricorso all'affidamento diretto motivato da urgenze, per evenienze invece prevedibili (forniture e servizi che presentano carattere duraturo e continuo nel tempo). In alcuni casi, pur in presenza di una corretta programmazione, l'amministrazione ha dovuto ridurre i beni o servizi (continuativi o ricorrenti) da acquistare per sopravvenuta riduzione dei fondi messi a disposizione dalla legge di bilancio (ovvero differirne il pagamento all'esercizio successivo o facendo affidamento sull'assegnazione di fondi durante l'esercizio, originariamente destinati ad altre finalità). Rimane il tema dell'insufficienza dello stanziamento di cassa che può condurre a pagamenti parziali delle somme dovute, per esempio, ad altro Stato europeo, per le cure sanitarie prestate a cittadini italiani all'estero, in violazione delle modalità e dei termini sanciti da apposito accordo internazionale. Analogo problema è stato riscontrato nella procedura di realizzazione di un'opera pubblica, in cui il pagamento di uno stato di avanzamento dei lavori è stato effettuato solo parzialmente (nei limiti dello stanziamento di cassa del relativo capitolo), con conseguente ritardo nel riconoscimento complessivo.

L'analisi dei provvedimenti adottati dalle amministrazioni per giustificare gli affidamenti diretti di acquisto di beni e servizi ha evidenziato una tendenza alla genericità della motivazione, nel presumibile presupposto che l'affidamento diretto possa essere giustificato con il solo richiamo alla soglia di valore pro tempore vigente (150.000 euro nel 2022, in virtù delle regole speciali introdotte temporaneamente). Al riguardo, va evidenziato che l'articolo 36 del d.lgs. n. 50 del 2016 richiede che l'affidamento diretto debba essere sorretto da una motivazione che, anche se sinteticamente, renda contezza dei presupposti che giustificano l'affidamento diretto e

della congruità del relativo corrispettivo (peraltro, l'esigenza di motivazione del provvedimento amministrativo ha fonte, in generale, nella legge 7 agosto 1990, n. 241).

In ordine alla congruità dei prezzi offerti, sono state effettuate raccomandazioni al fine di rispettare il principio generale della contrattualistica pubblica, per il quale ogni volta che la legge consente un affidamento diretto o, comunque, non preceduto da procedura di gara pubblica, maggiore è l'esigenza di dimostrare la qualità e la congruità del prezzo (di tale principio è espressione specifica, altresì la motivazione c.d. rafforzata richiesta, per gli affidamenti *in house*, dall'art. 192, comma 2, del d.lgs n. 50 del 2016).

L'esame istruttorio ha reso necessario sottolineare alle amministrazioni che le ragioni di urgenza devono essere qualificate, vale a dire non addebitabili ad inerzia dell'amministrazione ed aventi fonte in una obiettiva impossibilità di acquisire la prestazione mediante le ordinarie procedure. In particolare, nel caso in cui l'urgenza sia la conseguenza di una situazione di rischio, deve essere data contezza che il ricorso a tale procedura sia ricollegabile a un concreto pericolo per la pubblica o privata incolumità. Nel corso dell'attività di controllo, è stata, a volte, rilevata la non manifesta evidenza di tali circostanze nel corpo della motivazione del provvedimento (elementi poi desunti sulla base della documentazione fornita a seguito dell'istruttoria).

Per quanto riguarda il fenomeno dei rinnovi e delle proroghe, l'esame istruttorio ha evidenziato alcuni casi che si sono protratti per un cospicuo lasso temporale, in alcuni casi in attesa della conclusione delle procedure di gara da parte della centrale di committenza a cui le amministrazioni dello Stato devono rivolgersi (CONSIP), in altri in ragione di ritardi nel rinnovo di convenzioni di servizio con società c.d. *in house*. Nei suddetti casi è stata raccomandata una puntuale programmazione degli acquisti, in particolare per servizi o beni ricorrentemente utilizzati, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa, anche senza ricorso a soluzioni temporanee, quali reiterate proroghe tecniche.

In tema di verifica di regolare esecuzione, nei casi esaminati, è stato ribadito che la liquidazione (presupposto per il pagamento) può avvenire solo a seguito di tale verifica, previa eventuale contestazione all'impresa fornitrice e composizione di contrasti, secondo le procedure previste dal contratto.

L'erogazione di finanziamenti e controlli sul corretto ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche presuppone un esercizio effettivo delle attività di vigilanza e monitoraggio da parte dell'amministrazione, da espletarsi in maniera coordinata con le altre amministrazioni eventualmente coinvolte ovvero cointeressate. Tale controllo consente di evitare, per esempio, che il soggetto beneficiario riceva, per la medesima iniziativa, finanziamenti ulteriori rispetto a quelli spettanti. In tale ottica, è stato osservato che, nei casi di erogazione di contributi, sussidi o benefici economici, l'amministrazione procedente è tenuta anche ad effettuare puntuali controlli sulla rendicontazione della spesa o sull'effettiva finalizzazione agli scopi previsti dalla legge (con eventuale recupero in caso di accertamento di irregolarità). Tali controlli si rendono necessari anche nelle ipotesi di finanziamento a fondo perduto, in particolare al fine di verificare la coerenza tra la spesa sostenuta e le finalità previste dalla norma.

Un cenno particolare merita, in relazione alle rilevanti ricadute finanziarie, il fenomeno del contenzioso, che dovrebbe essere oggetto di un costante monitoraggio, sia con riferimento alla fase pregiudiziale, valutando tempestivamente la fondatezza delle istanze avanzate in via amministrativa, che al tempestivo adempimento dei titoli giudiziari emessi a conclusione dei giudizi. Laddove, infatti, la soccombenza dell'amministrazione possa ritenersi prevedibile, in presenza di un consolidato orientamento della giurisprudenza di merito o di legittimità, risulta opportuna l'attivazione degli schemi deflattivi del contenzioso previsti dalla legge (finalizzati ad

anticipare la trattazione delle problematiche in fase amministrativa ed evitare, così, la condanna al pagamento delle spese di lite ed il maturare di interessi legali sulla sorte capitale). Inoltre, ai fini di una corretta imputazione degli impegni pluriennali e una coerente programmazione della spesa, oltre ad un continuo monitoraggio dei giudizi in corso, si ritiene necessario che le amministrazioni predispongano, annualmente, una relazione contenente le previsioni degli oneri da eventuali soccombenze. Ciò anche al fine di definire più esattamente le esigenze di integrazione degli stanziamenti ed evitare il pagamento di interessi moratori per la liquidazione tardiva di sentenze di condanna.

Particolare attenzione deve essere rivolta, poi, ad evitare il giudizio di esecuzione, attivando modalità organizzative che consentano il pagamento tempestivo della sorte capitale e delle eventuali spese di lite.

Alcuni titoli di spesa esaminati hanno riguardato l'erogazione di compensi relativi a collaborazioni professionali esterne con le pubbliche Amministrazioni. Al riguardo, deve essere ricordato come il legislatore abbia, nel corso degli anni, limitato tale tipologia di incarichi, disponendo che il ricorso a tale tipologia di rapporti sia ammissibile solo per prestazioni particolarmente qualificate e per esigenze cui le amministrazioni non possono oggettivamente fare fronte con il personale in servizio, circostanza che deve essere preliminarmente accertata e riportata in motivazione.

Alcuni ordinativi di pagamento sono risultati emessi in assenza di un valido rapporto negoziale, ma a titolo di mero indennizzo per un'occupazione *sine titulo* di un immobile funzionale all'espletamento delle attività istituzionali. In generale, è stato rimarcato che è necessario effettuare, prima della scadenza del termine per la disdetta, le necessarie ricerche di mercato volte a reperire la disponibilità di una sede demaniale ovvero di un immobile a condizioni maggiormente vantaggiose.

TAVOLE

TAVOLA 1

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-

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 3 – Il rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

TAVOLA 2

RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2021 E 2022

(in milioni)

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
<i>di cui tributarie</i>	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
<i>Indebitamento netto</i>	<i>-189.042</i>	<i>-219.094</i>	<i>-161.346</i>	<i>-125.121</i>	<i>-145.176</i>	<i>-143.476</i>

(*) 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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 4 – Il rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

IL CONTO DELLO STATO 2020-2022

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
<i>Avanzo primario</i>	-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

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

TAVOLA 4

LE ENTRATE FINALI

(in milioni)

	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

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

TAVOLA 5

LA RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

Entrate finali	2018	2019	2020	2021	2022	Δ 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

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

LE IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE

(in milioni)

	Accertato				Riscosso				Versato				
	2020	2021	2022	Var. %	2020	2021	2022	Var. %	2020	2021	2022	Var. %	
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

(in milioni)

	Accertato				Riscosso				Versato				
	2020	2021	2022	Var. %	2020	2021	2022	Var. %	2020	2021	2022	Var. %	
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

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

TAVOLA 7

LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

(in milioni)

	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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1.10 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 8

ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE
(INTROITI)

(in milioni)

	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
Totale	6.175	6.821	3.260	3.752	5.782

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

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

TAVOLA 9

GETTITO IVA IN ALCUNI PAESI EUROPEI
ANNI 2019-2022

(in milioni)

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*)

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 3.2 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 10

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*)

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 3.3 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 11

LE SPESE DELLO STATO 2021* – 2022 – LE PREVISIONI

(in milioni)

Voci di bilancio	Stanzamenti 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
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

* I dati relativi al 2021 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2022

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

TAVOLA 12

GLI STANZIAMENTI DEFINITIVI

(in milioni)

Voci di bilancio	Stanzamenti 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

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

GLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie economiche	Stanziamenti definitivi di competenza			in % Pil		Autorizzazioni definitive di cassa		
	2021	2022	var	2021	2022	2021	2022	var
Spese correnti	736.012	715.626	-2,8	41,2	37,5	761.548	729.907	-4,2
Redditi di 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 AAPP	356.910	360.540	1,0	20,0	18,9	367.516	364.554	-0,8
Trasferimenti correnti famiglie ISP	23.990	12.462	-48,1	1,3	0,7	25.083	13.944	-44,4
Trasferimenti correnti imprese	38.937	23.917	-38,6	2,2	1,3	45.484	24.909	-45,2
Trasferimenti correnti 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 di 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
Spese in conto capitale	135.791	167.697	23,5	7,6	8,8	161.603	176.906	9,5
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 AAPP	69.240	99.174	43,2	3,9	5,2	65.268	90.787	39,1
Contributi agli investimenti imprese	36.937	35.628	-3,5	2,1	1,9	38.092	36.920	-3,1
Contributi agli investimenti famiglie ISP	547	713	30,3	0,0	0,0	619	763	23,3
Contributi agli investimenti estero	590	613	3,9	0,0	0,0	765	629	-17,8
Altri trasferimenti in c/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
Spese per rimborso passività finanziarie	284.960	272.602	-4,3	15,9	14,3	284.965	272.616	-4,3
Rimborso di 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

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

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 famigli 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

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

GLI IMPEGNI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(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

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

TAVOLA 16

FORMAZIONE DELLA MASSA IMPEGNABILE

(in milioni)

Categorie economiche	Stanz. definitivi		Res. Iniz. di stanz.		Massa impegnabile		Impegni totali	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	103.929	108.374	3.518	6.672	107.447	115.045	98.178	106.111
Consumi intermedi	16.966	15.432	288	207	17.254	15.639	15.112	14.353
Imposte pagate sulla produzione	5.594	5.945	9	4	5.603	5.949	5.445	5.762
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	356.910	360.540	9.360	4.879	366.270	365.419	341.927	346.548
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	23.990	12.462	84	13	24.073	12.475	22.788	11.854
Trasferimenti correnti a imprese	38.937	23.917	5.751	206	44.688	24.123	43.669	23.288
Trasferimenti correnti a estero	2.082	1.673	35	18	2.117	1.690	1.943	1.595
Risorse proprie unione europea	20.870	23.170	0	0	20.870	23.170	20.869	20.946
Interessi passivi e redditi da capitale	78.161	73.687	0	0	78.161	73.687	68.523	64.766
Poste correttive e compensative	78.960	82.945	0	0	78.960	82.945	77.446	79.866
Ammortamenti	1.175	1.199	0	0	1.175	1.199	451	475
Altre uscite correnti	8.439	6.284	2.044	129	10.483	6.413	2.548	4.631
Spesa corrente	736.012	715.626	21.088	12.128	757.100	727.754	698.897	680.195
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	9.832	11.677	3.023	3.019	12.855	14.696	8.302	9.165
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	69.240	99.174	38.092	44.075	107.332	143.249	61.974	86.588
Contributi agli investimenti ad imprese	36.937	35.628	3.650	3.411	40.587	39.039	34.576	33.224
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	547	713	172	120	719	834	558	629
Contributi agli investimenti a estero	590	613	57	5	648	619	629	553
Altri trasferimenti in conto capitale	10.596	8.136	2.920	1.304	13.516	9.440	10.415	4.925
Acquisizioni di attività finanziarie	8.048	11.756	57.136	50.773	65.184	62.529	8.488	21.767
Spesa c/capitale	135.791	167.697	105.050	102.708	240.841	270.405	124.942	156.851
Spesa finale	871.803	883.323	126.138	114.837	997.941	998.159	823.839	837.046

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 7 – Le spese dello Stato

FORMAZIONE DELLA MASSA SPENDIBILE

(in milioni)

Categorie economiche	Stanziamenti definitivi di competenza		Residui definitivi iniziali		Massa spendibile	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	103.928,7	108.373,6	3.722,5	6.837,9	107.660,2	115.215,6
Consumi intermedi	16.965,7	15.431,8	2.013,8	2.053,2	18.968,0	17.474,1
Imposte pagate sulla produzione	5.594,0	5.944,6	14,0	5,7	5.608,0	5.950,2
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	356.909,9	360.539,7	40.652,4	33.749,8	397.700,8	394.312,9
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	23.989,7	12.461,7	3.585,6	2.310,7	27.575,3	14.772,4
Trasferimenti correnti a imprese	38.936,9	23.916,9	6.819,8	1.442,6	45.801,5	25.358,8
Trasferimenti correnti a estero	2.081,7	1.672,6	40,3	29,9	2.142,0	1.722,5
Risorse proprie unione europea	20.870,0	23.170,0	0,0	0,0	20.870,0	23.170,0
Interessi passivi e redditi da capitale	78.161,4	73.686,6	16,8	8,2	78.178,2	73.694,8
Poste correttive e compensative	78.959,8	82.945,4	115,1	361,2	79.074,8	83.306,6
Ammortamenti	1.175,3	1.199,1	0,0	0,0	1.175,3	1.199,1
Altre uscite correnti	8.438,6	6.283,7	2.161,2	541,2	10.399,0	6.788,9
Spesa corrente	736.011,6	715.625,5	59.141,4	47.340,4	795.153,1	762.965,9
Spesa corrente primaria	657.850,2	641.938,9	59.124,7	47.332,1	716.974,9	689.271,1
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	9.831,8	11.677,3	6.129,6	6.467,4	16.150,0	18.145,6
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	69.240,3	99.173,7	54.155,8	66.181,9	123.529,1	165.354,6
Contributi agli investimenti ad imprese	36.937,4	35.628,0	7.081,7	6.494,9	44.073,0	42.433,5
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	547,4	713,3	175,1	140,4	722,4	853,7
Contributi agli investimenti a estero	590,2	613,4	233,8	129,3	824,0	742,7
Altri trasferimenti in conto capitale	10.596,1	8.135,8	6.077,3	4.599,5	16.296,4	12.425,8
Acquisizioni di attività finanziarie	8.048,1	11.755,5	63.207,6	56.703,3	71.257,1	68.458,8
Spesa in conto capitale	135.791,3	167.697,1	137.060,7	140.716,9	272.852,0	308.414,7
Spesa finale	871.802,9	883.322,6	196.202,2	188.057,2	1.068.005,1	1.071.380,6
Spesa finale primaria	793.641,5	809.636,0	196.185,4	188.049,0	989.826,9	997.685,8
Rimborso passività finanziarie	284.960,2	272.601,7	714,4	208,2	285.674,5	272.809,9
Spesa complessiva	1.156.763,1	1.155.924,3	196.916,5	188.265,4	1.353.679,6	1.344.190,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

I PAGAMENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 13 – Le spese dello Stato

LA FORMAZIONE DEI RESIDUI

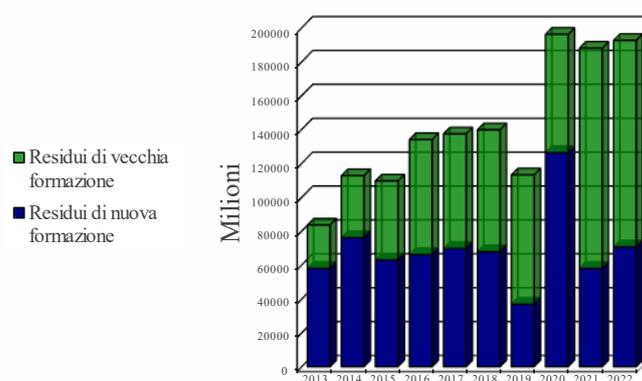
(in milioni)

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 AAPP	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 ISP	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 AAPP	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 ISP	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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 16 – Le spese dello Stato

RESIDUI PASSIVI



LE SPESE PER IL PERSONALE

(in milioni)

Categoria economica di II livello	Categoria economica di III livello	Impegni totali			Pagamenti totali				
		2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %		
Redditi da lavoro dipendente		98.177,8	106.110,9	8,1	98.187,5	106.059,3	8,0		
01	Retribuzioni lorde in denaro	01	Stipendi	52.184,9	58.532,0	12,2	52.182,1	58.542,9	12,2
		02	Lavoro straordinario	1.580,2	1.583,1	0,2	1.580,8	1.580,6	- 0,0
		03	Fondo unico amministrazione	2.247,2	2.435,9	8,4	2.247,0	2.435,4	8,4
		04	Incentivi per l'offerta formativa	19,3	35,6	84,6	19,3	35,6	84,6
		05	Altri compensi al personale	2.938,5	3.014,8	2,6	2.937,5	3.015,9	2,7
		06	Lavoro a tempo determinato	7.040,4	7.108,6	1,0	7.081,7	7.108,5	0,4
02	Retribuzioni in natura	01	Buoni pasto	117,6	99,2	- 15,6	119,3	95,9	- 19,6
		02	Mense	326,0	383,7	17,7	324,7	375,5	15,7
		03	Vestiaro	121,6	118,6	- 2,4	124,4	111,7	- 10,2
		04	Altre	184,5	202,4	9,7	171,5	178,5	4,1
03	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	01	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	30.516,1	31.733,9	4,0	30.538,8	31.736,5	3,9
04	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	01	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	901,6	863,0	- 4,3	860,3	842,3	- 2,1
Imposte pagate sulla produzione		5.445,3	5.761,7	5,8	5.449,3	5.762,4	5,7		
01	Imposte pagate sulla produzione	01	Imposte pagate sulla produzione	5.445,3	5.761,7	5,8	5.449,3	5.762,4	5,7
Spese per il personale (cat 01+03)		103.623,1	111.872,7	8,0	103.636,8	111.821,7	7,9		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I – L'organizzazione e il personale

LE SPESE PER I 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 Agg 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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola R3.1 – Le spese dello Stato

IL FONDO COMPLEMENTARE NEL RENDICONTO DELLO STATO

(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

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 del 2021

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati su dati RGS e d.l. 59/2021

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 42 – Le spese dello Stato

IL FONDO COMPLEMENTARE NEL RENDICONTO DELLO STATO – LA GESTIONE

(in milioni)

Missioni	Risorse previste e stanziare PNC		Impegni competenza		Impegni lordi		pagamenti competenza		residui nuova formazione		residui finali di stanziamento		residui finali	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	0,0	0,0	80,0	80,0	0,0	0,0	80,0	139,0
006.Giustizia	0,0	2,5	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,2	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,7
008.Soccorso civile	220,0	720,0	0,0	234,9	220,0	720,0	0,0	234,9	220,0	485,1	220,0	485,1	220,0	485,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	200,0	300,8	0,0	0,0	200,0	300,8	0,0	0,0	200,0	300,8	200,0	300,8	200,0	300,8
011.Competitività e sviluppo delle imprese	804,5	1.565,0	804,5	1.565,0	804,5	1.565,0	804,5	1.565,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	730,4	1.221,1	625,4	1.131,9	685,4	1.162,9	473,0	862,9	212,4	300,0	60,0	76,0	212,4	507,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	195,0	250,0	0,0	100,0	195,0	250,0	0,0	99,0	195,0	151,0	195,0	150,0	195,0	151,5
015.Comunicazioni	0,0	125,0	0,0	125,0	0,0	125,0	0,0	125,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
017.Ricerca e innovazione	10,0	271,3	0,0	166,0	10,0	271,3	0,0	66,0	10,0	205,3	10,0	105,3	10,0	215,3
019.Casa e assetto urbanistico	200,0	470,0	200,0	470,0	200,0	470,0	200,0	470,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
020.Tutela della salute	301,5	518,1	0,0	518,1	301,5	518,1	0,0	72,5	301,5	445,6	301,5	0,0	301,5	695,6
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	207,7	355,2	0,0	0,0	207,7	355,2	0,0	0,0	207,7	355,2	207,7	360,7	207,7	360,8
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	50,7	146,8	50,7	146,8	50,7	146,8	50,7	146,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	2.999,8	6.025,8	1.760,6	4.538,7	2.954,8	5.966,1	1.528,2	3.642,3	1.426,6	2.323,8	1.194,2	1.477,9	1.426,6	2.856,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati su dati RGS e d.l. 59/2021

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

TAVOLA 24

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
<i>di cui</i>				
<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>Partnership 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
<i>di cui</i>				
<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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 56 – Le spese dello Stato

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 ¹	0,5	5,5	1,3	-1,3
Imprese e made in Italy (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) ²	40,3	29,7	14,3	15,09
Università e della ricerca	n.c.	-7,3	45,5	41,4
Difesa ³	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

1. 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 74,90 giorni.

2. 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.

3. 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).

Fonte: Sezione "Amministrazione trasparente" dei siti istituzionali dei Ministeri – anni 2019, 2020, 2021 e 2022

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 60 – Le spese dello Stato

TAVOLA 26

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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 66 – Le spese dello Stato

TAVOLA 27

GRADO DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA DI INVESTIMENTI

(in milioni)

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
var % 2022/2021		coefficiente di realizzazione		
Categorie economiche	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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 67 – Le spese dello Stato

CONFRONTO ECOBILANCIO-ECORENDICONTO 2022

(in milioni)

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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 67 – L'Ecorendiconto

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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 67 – L'Ecorendiconto

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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2 – Il conto del Patrimonio

LA SPESA FINALE PRIMARIA* DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE
STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Amministrazione**	Stanziamen- to iniziale	% comp	Stanziamen- to definitivo	% comp
Economia e finanze	208.326,8	41,3	201.648,6	36,4
Imprese e made in Italy	743,8	0,1	1.004,2	0,2
Lavoro e politiche sociali	162.407,0	32,2	177.644,2	32,1
Giustizia	9.306,1	1,8	10.046,0	1,8
Affari esteri e cooperazione internazionale	3.188,7	0,6	3.847,4	0,7
Istruzione e merito	49.561,2	9,8	54.555,7	9,9
Interno	24.660,6	4,9	29.811,4	5,4
Ambiente e sicurezza energetica	3.750,8	0,7	26.392,6	4,8
Infrastrutture e trasporti	7.751,2	1,5	9.688,3	1,7
Ministero dell'università e della ricerca	9.904,8	2,0	10.121,6	1,8
Difesa	19.764,0	3,9	23.430,0	4,2
Agricoltura, sovranità alimentare e foreste	683,0	0,1	743,3	0,1
Cultura	2.118,4	0,4	2.432,8	0,4
Salute	1.896,3	0,4	2.191,4	0,4
Turismo	209,0	0,0	220,0	0,0
Totale Spesa corrente	504.271,8	100,0	553.777,5	100,0
Economia e finanze	46.430,7	51,0	47.611,8	52,3
Imprese e made in Italy	11.544,4	12,7	12.836,0	12,2
Lavoro e politiche sociali	63,8	0,1	69,3	0,1
Giustizia	886,1	1,0	897,4	0,8
Affari esteri e cooperazione internazionale	115,9	0,1	363,8	0,3
Istruzione e merito	1.474,1	1,6	1.474,8	1,4
Interno	6.098,3	6,7	6.213,9	5,9
Ambiente e sicurezza energetica	1.430,9	1,6	9.564,2	9,1
Infrastrutture e trasporti	9.523,1	10,5	12.813,2	12,1
Ministero dell'università e della ricerca	3.726,0	4,1	3.298,1	3,1
Difesa	5.787,9	6,4	6.062,7	5,7
Agricoltura, sovranità alimentare e foreste	1.238,9	1,4	1.600,0	1,5
Cultura	1.827,8	2,0	1.884,5	1,8
Salute	830,6	0,9	853,7	0,8
Turismo	66,3	0,1	90,8	0,1
Totale Spesa in conto capitale	91.044,7	100,0	105.634,2	100,0

* I dati utilizzati per le analisi fanno riferimento al Rendiconto 2022, nell'ambito del quale si è data evidenza della spesa finale primaria dello Stato al netto delle categorie economiche relative alle poste correttive e compensative, agli ammortamenti, alle acquisizioni di attività finanziarie, nonché della missione "Debito pubblico", del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte" e del capitolo MEF/8003 "Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

** Il decreto-legge dell'11 novembre 2022, n. 173 ha stabilito le nuove denominazioni e competenze di 5 ministeri:

- Il Ministero dello sviluppo economico è stato ridenominato Ministero delle imprese e del *made in Italy*
- Il Ministero delle politiche agricole alimentari e foresta è stato ridenominato Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste
- Il Ministero della transizione ecologica è stato ridenominato Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica
- Il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili è stato ridenominato Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
- Il Ministero dell'istruzione è stato ridenominato Ministero dell'istruzione e del merito

LA SPESA FINALE PRIMARIA* DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE
DATI DELLA GESTIONE

(in milioni)

Amministrazione**	Impegni totali	Pagato totale	Residui finali	Di cui residui finali stanzi.
Economia e finanze	198.180,1	194.531,8	20.705,9	4.387,6
Imprese e made in Italy	941,7	984,1	359,1	127,5
Lavoro e politiche sociali	164.217,9	160.710,6	18.063,7	5.528,2
Giustizia	9.033,4	9.059,8	260,3	9,9
Affari esteri e cooperazione internazionale	3.663,5	3.630,6	188,6	26,9
Istruzione e merito	53.888,9	53.792,9	1.847,2	641,7
Interno	29.062,7	28.560,7	3.397,1	127,4
Ambiente e sicurezza energetica	26.272,0	26.211,6	141,8	1,9
Infrastrutture e trasporti	8.715,0	7.804,3	2.724,7	643,6
Ministero dell'università e della ricerca	9.998,9	9.598,6	1.172,5	2,1
Difesa	22.689,1	22.628,4	402,0	43,8
Agricoltura, sovranità alimentare e foreste	672,4	657,6	35,8	7,3
Cultura	1.998,7	2.018,4	490,0	122,1
Salute	1.952,6	1.871,8	372,3	9,1
Turismo	202,7	181,4	291,1	1,0
Totale Spesa corrente	531.489,7	522.242,7	50.452,1	11.679,9
Economia e finanze	35.998,7	33.894,2	57.500,5	48.550,7
Imprese e made in Italy	11.964,3	11.812,1	3.113,5	1.298,4
Lavoro e politiche sociali	82,4	68,5	45,4	24,4
Giustizia	447,4	394,5	410,9	169,1
Affari esteri e cooperazione internazionale	307,7	306,1	240,7	220,9
Istruzione e merito	889,3	490,8	2.723,4	313,5
Interno	5.606,7	3.274,0	6.936,2	787,5
Ambiente e sicurezza energetica	9.242,8	8.958,1	2.815,8	1.076,8
Infrastrutture e trasporti	9.065,2	7.680,7	19.186,4	6.334,5
Ministero dell'università e della ricerca	2.506,4	2.680,7	2.044,2	1.453,5
Difesa	5.579,5	5.281,7	1.207,3	420,3
Agricoltura, sovranità alimentare e foreste	1.030,6	928,3	1.335,5	893,2
Cultura	862,4	778,4	2.338,1	1.696,6
Salute	1.182,7	264,6	1.906,0	117,2
Turismo	10,4	4,8	87,1	80,5
Totale Spesa in c/capitale	84.776,5	76.817,6	101.891,0	63.437,1

* I dati utilizzati per le analisi fanno riferimento al Rendiconto 2022, nell'ambito del quale si è data evidenza della spesa finale primaria dello Stato al netto delle categorie economiche relative alle poste correttive e compensative, agli ammortamenti, alle acquisizioni di attività finanziarie, nonché della missione "Debito pubblico", del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte" e del capitolo MEF/8003 "Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

** Il decreto-legge dell'11 novembre 2022, n. 173 ha stabilito le nuove denominazioni e competenze di 5 ministeri:

- Il Ministero dello sviluppo economico è stato ridenominato Ministero delle imprese e del *made in Italy*
- Il Ministero delle politiche agricole alimentari e foresta è stato ridenominato Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste
- Il Ministero della transizione ecologica è stato ridenominato Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica
- Il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili è stato ridenominato Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
- Il Ministero dell'istruzione è stato ridenominato Ministero dell'istruzione e del merito