

che peraltro, dopo la flessione del 2017, ritornano su valori simili agli esercizi precedenti.

Nel conto capitale, nonostante il nuovo calo degli investimenti fissi lordi (-3,7 per cento), l'accelerazione dei contributi agli investimenti alle imprese (oltre 3 miliardi in più rispetto al 2017, in parte per l'aumento delle "agevolazioni fiscali") fa sì che anche la spesa in conto capitale totale aumenti in misura considerevole.

5.

Nel 2018 la gestione delle entrate dello Stato si è caratterizzata per un incremento delle risorse complessivamente affluite all'Erario.

Le entrate finali accertate (591,6 miliardi) hanno fatto registrare un aumento dell'1,5 per cento rispetto al 2017.

Sul versante della riscossione si registra una crescita del 2 per cento in buona parte riconducibile all'aumento di quelle in conto residui.

Le riscossioni da accertamento e controllo (al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprensive delle sanzioni e

degli interessi) ammontano a 17 miliardi in flessione del 7,2 per cento rispetto all'anno precedente.

Il rilievo che il gettito dell'attività di controllo, sia pure in flessione nell'anno, ha nella dinamica complessiva delle entrate, appare sintomatico del permanere dell'anomalo livello di evasione fiscale che caratterizza la situazione italiana, in particolare nel settore dell'IVA e dell'imposizione sul reddito.

Esaminando più direttamente l'attività di accertamento sostanziale svolta dall'Agenzia delle entrate, il dato di consuntivo del 2018 (introiti per 5,6 miliardi) si caratterizza per una notevole flessione rispetto al risultato degli anni precedenti (-23,8 per cento).

Alla flessione delle somme introitate si accompagna anche quella nel numero di controlli posti in essere e delle maggiori imposte accertate.

L'aspettativa di future sanatorie, le criticità in cui versa l'Amministrazione, le difficoltà esistenti nella riscossione dei crediti pubblici incidono negativamente sul corretto funzionamento del sistema, il quale, è bene sottolinearlo, continua a fondarsi sul principio dell'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali.

Più volte la Corte ha rilevato l'esigenza di una più articolata e coordinata strategia, basata su un impianto procedimentale più avanzato, sull'uso intenso della tecnologia per favorire e semplificare l'adempimento, e sull'azione di supporto e di controllo dell'Amministrazione, attraverso la quale innalzare significativamente il livello *tax compliance*.

Si incrementa nel 2018 il gettito dell'attività di liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti, con un introito di 11,2 miliardi (con un aumento del 3,5 per cento rispetto al 2017).

Si conferma, tuttavia, l'anomala dimensione che continua ad avere il fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate.

Il fenomeno trova riscontro nei risultati delle misure di definizione agevolata dei carichi iscritti a ruolo previste dal d.l. n. 193 del 2016 e dal d.l. n. 148 del 2017 (rispettivamente prima e seconda edizione della c.d. "rottamazione delle cartelle").

Alla data del 31 dicembre 2018, a fronte di crediti originari per oltre 45 miliardi e di istanze di adesione presentate per un importo di circa 37 miliardi di carico residuo iscritto a ruolo, tenuto conto del piano di pagamento prescelto, i contribuenti

avrebbero dovuto corrispondere circa 21,8 miliardi. Dell'importo atteso risultano, invece, incassati a titolo di definizione agevolata solo 10,4 miliardi (di cui 6,5 miliardi nel corso del 2017 e 3,9 miliardi nel corso del 2018).

Un'ulteriore segnalazione meritano gli effetti dell'annullamento automatico delle partite di ruolo fino a mille euro previsto dal d.l. n. 119 del 2018.

La misura ha interessato circa 12,5 milioni di contribuenti i quali, alla data del 24 ottobre 2018, risultavano intestatari di almeno un carico con debito residuo inferiore a mille euro, per un complessivo valore "nominale" dei crediti di circa 32 miliardi di euro (pari al 3,5 per cento del valore "nominale" complessivo del magazzino residuo ruoli da riscuotere in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione). Per effetto del riferimento alla singola partita contenuto nella norma, ben sette milioni di contribuenti hanno beneficiato della cancellazione di tali somme pur rimanendo debitori per altre partite di entità superiore a mille euro.

6.

Nel 2018 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 852 miliardi, in riduzione dell'1 per cento rispetto al 2017. La spesa finale, al netto delle somme stanziare per la missione "Debito pubblico", presentava invece un aumento significativo di poco inferiore al 3 per cento e ciò nonostante la contrazione della spesa per interessi, prevista ancora in riduzione dell'1 per cento. Risultavano in crescita sia la spesa corrente primaria (+2,2 per cento), sia, soprattutto, quella in conto capitale (+19,4 per cento). Nel complesso, la spesa primaria raggiungeva i 546 miliardi, +3,6 per cento rispetto al 2017.

In termini di prodotto, gli stanziamenti iniziali di bilancio confermavano una buona tenuta dei conti. Si riduceva l'incidenza della spesa finale sul Pil di 3 decimi di punto come risultato di una flessione della spesa corrente di poco meno di 7 decimi di punto e di una crescita di quella in conto capitale di 4 decimi. Il bilancio di previsione, quindi, pur incorporando una dinamica della spesa corrente in ripresa (ma con tassi inferiori a quelli attesi per il prodotto nominale), segnalava una attenzione

crescente ad una ricomposizione a favore della spesa in conto capitale.

Nelle previsioni definitive, la spesa complessiva si riduce del 3,2 per cento, quella finale primaria dello 0,2 per cento. Un risultato che è frutto di un incremento del 2,1 per cento della spesa corrente primaria, di una flessione più accentuata di quella per interessi (-2,6 per cento) e di un decremento degli stanziamenti in conto capitale del 18 per cento. Una variazione su cui ha inciso, in particolare, il venir meno nel 2018 dell'operazione straordinaria sul settore bancario resasi necessaria nel corso del precedente esercizio.

Al netto di tale posta straordinaria: la spesa in conto capitale cresce del 19,4 per cento, quella finale segna un aumento del 2,7 per cento e quella primaria del 3,5 per cento, mezzo punto in più in termini di prodotto, dal 31 al 31,5 per cento.

7.

Nel consuntivo la spesa finale primaria cresce nel complesso del 4,1 per cento in termini di impegni e del 3,1 in termini di pagamenti. Valori ben superiori, è bene ricordarlo, all'aumento

del Pil nominale cresciuto nell'anno dell'1,7 per cento. Ove si consideri, tuttavia, anche l'incidenza sul 2017 (e indirettamente sul 2018) dell'operazione straordinaria sulle banche, il risultato muta in misura rilevante: gli impegni per spesa primaria crescono del 2,5 per cento e i pagamenti aumentano del solo 0,4 per cento. Un risultato contabile certamente più positivo, ma di cui appare limitata la significatività economica.

La ripresa della spesa corrente è legata al rinnovo dei contratti di lavoro e al pagamento degli arretrati ma si estende anche ad altre componenti della spesa. Sia in termini di impegni che di pagamenti totali, di rilievo è la crescita dei consumi intermedi, forte quella dei trasferimenti alle imprese, significativo anche l'incremento dei trasferimenti alle famiglie.

Sul versante della spesa in conto capitale, invece, permane l'impegno ad una accelerazione degli interventi. Tuttavia, se gli impegni totali crescono del 14,9 per cento, i pagamenti registrano solo un +1,1 per cento.

Si accentua la percezione che il problema di una ripresa della spesa per investimenti non risieda solo nella disponibilità di risorse. I rapporti tra impegni e massa impegnabile e pagamenti

su massa spendibile peggiorano in tutte le categorie economiche e le missioni.

Una valutazione che si rafforza guardando ai risultati del Fondo istituito dal comma 140 della legge n. 232 del 2016, cui è stato attribuito un ruolo fondamentale nella strategia di rilancio e accelerazione degli investimenti. Le risorse ripartite sono cresciute raggiungendo i 2,7 miliardi, a fronte di poco più di 1 miliardo del 2017. Esse sono destinate ad interventi per l'edilizia pubblica compresa quella scolastica e sanitaria (26 per cento), per le attività industriali ad alta tecnologia e al sostegno alle esportazioni (24,4 per cento), nonché a trasporti e viabilità (16,4 per cento).

Tuttavia, il coefficiente di realizzazione della spesa si attesta poco sopra il 30 per cento, mentre il rifinanziamento disposto con la legge di bilancio per il 2018 non è stato ancora ripartito. Ciò non dipende solo dalla tipologia di spesa, ma anche dalla complessità delle procedure e dalla molteplicità dei livelli di governo coinvolti nell'erogazione della spesa finale. Anche guardando al nuovo Fondo per il rilancio degli investimenti previsto dalla legge di bilancio per il 2019, appare indispensabile che una maggiore dotazione finanziaria vada di pari passo con

un incremento di efficienza nelle procedure di attribuzione della stessa e di gestione, superando quegli elementi critici che al momento sembrano condizionare fortemente la realizzazione della spesa.

Già nella fase di selezione degli obiettivi dovrebbe essere posta attenzione particolare alla necessità di avvicinare il momento del reperimento delle risorse a quello del loro effettivo impiego.

8.

Anche nel 2018 il contributo delle Amministrazioni centrali alla manovra di finanza pubblica si è tradotto in rilevanti tagli agli stanziamenti: si tratta nel complesso di oltre 4,5 miliardi di minori spese in termini di saldo netto da finanziare.

La verifica dei risultati conseguiti nell'anno conferma il sostanziale mantenimento nella gestione delle misure assunte con la prima attuazione dell'articolo 22-*bis* della legge n. 196 del 2009, in materia di programmazione finanziaria e accordi tra Ministeri e delle ulteriori riduzioni previste con la legge di bilancio e il successivo d.l. 119/2018. La riduzione della spesa ha trovato una conferma nella gestione, evidenziando un buon

funzionamento dell'attività di monitoraggio e, in generale, una buona riuscita di questa prima applicazione.

Più difficile è valutare quanto tale risultato si sia tradotto in un effettivo miglioramento dei conti di finanza pubblica. I risultati conseguiti nel 2018 sono, sotto questo profilo, in chiaro scuro. Positivi ove è evidente il collegamento con il recupero di efficienza della spesa e i risparmi sono connessi al miglioramento delle procedure. È il caso, ad esempio, particolarmente rilevante della riduzione degli oneri per ritardato rimborso ai contribuenti. Più incerti quelli riferibili a tagli di stanziamenti relativi a interventi non operativi o su fondi che presentano rilevanti somme rimaste da pagare nell'anno.

9.

Nel 2018 il fenomeno dei ritardi nei pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni, pur se ancora distante da una soluzione definitiva, risulta essersi attenuato.

Dei 4 milioni di fatture trattate dall'Amministrazione statale (per un importo complessivo di circa 17 miliardi) 2,3 milioni sono state pagate in media in 47 giorni rispetto ai 55 del 2017.

L'analisi effettuata mostra un generale miglioramento dei tempi medi di pagamento delle fatture commerciali per l'Amministrazione statale. Come emerge anche dagli indicatori calcolati tenendo conto degli importi, le fatture di ammontare maggiore sono generalmente pagate nei termini, mentre i ritardi si accumulano per le fatture di importo meno elevato.

Ha inciso positivamente sul fenomeno l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica (che ha imposto alle Amministrazioni una tempistica rigida e controllata), il piano finanziario dei pagamenti e lo stesso obbligo di pubblicazione degli indici di tempestività sui siti delle Amministrazioni, fattori che hanno indotto negli operatori maggiore sensibilità ed attenzione nella definizione delle procedure di spesa.

10.

Nel corso dell'ultimo quadriennio, i debiti fuori bilancio si sono stabilizzati su un importo di circa 2 miliardi. Nonostante le ingenti risorse stanziare, non si è ottenuta l'auspicata riduzione del debito preesistente né il superamento delle criticità di bilancio che determinano il formarsi di nuovi debiti. Nel 2018 si è avuta solo una limitata flessione: a fronte dei 2,3 miliardi

iniziali, sono stati accertati 1,5 e smaltiti 1,6 miliardi. A fine anno circa il 90 per cento del debito residuo era riconducibile a tre Amministrazioni (i Ministeri delle infrastrutture e trasporti, dell'istruzione, dell'università e della ricerca e della giustizia).

Più positivi i risultati sul fronte dei debiti di tesoreria sorti a seguito dell'emissione di Speciali Ordini di Pagamento (SOP): nell'esercizio l'importo si è ridotto del 24,2 per cento rispetto alla consistenza di inizio anno.

11.

La Relazione riporta gli esiti delle verifiche dell'affidabilità dei dati del Rendiconto, svolta in riferimento alle entrate finali dello Stato, prendendo in esame i dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e ponendoli a confronto con il consuntivo dell'entrata.

Sul versante della spesa, quale strumento per la verifica dell'affidabilità dei dati contabili oggetto del giudizio di parificazione, la Corte dei conti, da alcuni anni, effettua verifiche sugli ordinativi di pagamento emessi nell'esercizio, al fine di accertare la regolarità dei procedimenti di spesa e di constatare

la veridicità dei dati contabili esposti nel Conto del bilancio. A tal fine sono adottati metodi di campionamento in grado di selezionare specifici e più significativi ambiti di spesa sui quali concentrare le analisi. In via sperimentale, per il Rendiconto 2018, è stata effettuata la verifica, con la medesima metodologia statistica, delle scritture relative ad alcune contabilità speciali. La relazione dà conto delle principali criticità riscontrate.

La Corte ha, infine, ampliato l'ambito della sperimentazione per la verifica dell'affidabilità dei Rendiconti regionali, utilizzando anche in tale sede il metodo campionario con criteri analoghi a quelli adottati per le Amministrazioni centrali dello Stato.

12.

Sia consentito, infine, un accenno ad uno sviluppo delle analisi svolte nel Rendiconto che lo ricollegano all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata nel 2015 dall'Assemblea generale dell'ONU.

È proprio in tale ambito, che richiede a tutte le istituzioni nazionali di concorrere con interventi coerenti ed adeguati, che va letta la maggiore attenzione alle politiche di spesa nel settore dell'ambiente. Ciò ha portato la Ragioneria generale dello Stato

a dedicare, da alcuni anni, uno specifico approfondimento alle risorse economiche impiegate per proteggere l'ambiente e per gestire, in un'ottica di sostenibilità, le risorse naturali.

La Corte ha svolto una prima ricognizione dei dati presentati nell'ecorendiconto. Nel 2018 le risorse finanziarie che lo Stato ha destinato a tali obiettivi ammontano a circa 4,7 miliardi, in termini di massa spendibile a consuntivo, pari ad appena lo 0,7 per cento della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato, seppure in crescita rispetto al 2013.

Un primo passo certamente positivo che, auspicabilmente, nei prossimi anni dovrebbe portare ad una lettura del Rendiconto volta a misurare la coerenza della gestione con i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*) che rappresentano il piano di azione globale per sradicare la povertà, proteggere il pianeta e garantire la prosperità.

13.

In conclusione, la lettura del Rendiconto 2018 pone in evidenza elementi che si proiettano oltre i confini della gestione appena conclusa e richiedono alla politica economica risposte chiare,

volte a far comprendere come li si intende conciliare in un quadro che riporti il nostro Paese su un percorso di crescita adeguata, garantendo stabilità finanziaria e riassorbimento del debito.

Si tratta, da un lato, dell'emergere di nuove tensioni sul fronte della spesa corrente che da un primo iniziale confronto con il bilancio oggi in gestione sembrano destinate a permanere anche oltre l'esercizio appena chiuso. Dall'altro, della conferma della necessità di procedere per rendere l'attività diretta e il sostegno degli investimenti più celere ed efficace. Non si può rinunciare, oggi più che nel passato, agli effetti positivi che essi possono avere, nel breve periodo, sull'andamento della domanda, tramite il meccanismo dei moltiplicatori, e a quelli, di carattere strutturale, dal lato dell'offerta.

La contrazione della quota di spesa pubblica destinata agli investimenti porta, poi, ad un deterioramento della dotazione esistente, rendendo ancora più gravosa per le prossime generazioni la sostenibilità del debito pubblico.



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

DECISIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2018

Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della
Repubblica italiana il 26 giugno 2019 (documento XIV, n. 2)