

SINTESI

IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO - RELAZIONE AL PARLAMENTO

SINTESI

Premessa**1.**

La Relazione che accompagna il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato è principalmente destinata ad offrire, in primo luogo al Parlamento, una lettura ragionata delle risultanze della gestione 2015, con riguardo tanto alle categorie economiche delle entrate e delle spese, quanto ai risultati conseguiti dalle amministrazioni ministeriali nell'attuazione delle missioni e dei programmi ad esse affidati.

Con la parificazione del Rendiconto generale dello Stato si chiude il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge alla Corte dei conti, così da consentire al Parlamento di adottare le proprie conseguenti determinazioni con l'approvazione per legge del Rendiconto stesso.

L'ampiezza delle informazioni rese disponibili dal sistema integrato RGS-Corte dei conti - e che si estendono dai dati di bilancio aggregati a quelli per singole Amministrazioni - permette, a consuntivo, un esame molto analitico della gestione di bilancio e un utile confronto con le risultanze degli esercizi precedenti.

Si tratta di un esame del rendiconto che utilizza i dati della gestione della competenza e quelli della gestione della cassa e dei residui.

La Corte - che esamina il Rendiconto generale nelle sue componenti del Conto del bilancio e del Conto generale del patrimonio - riscontra, dal lato delle entrate, la conformità delle poste contabili (unità di voto, capitoli ed articoli) con i conti periodici, nonché con i riassunti generali delle riscossioni e dei versamenti; mentre, dal lato delle spese, verifica la concordanza contabile tra le spese ordinate e pagate dalle Amministrazioni statali e le scritture tenute o controllate, la regolarità dei decreti di accertamento dei residui passivi e l'estinzione dei titoli di spesa.

Con riguardo al Conto del patrimonio, la Corte effettua verifiche intese ad accertare la regolare iscrizione delle poste patrimoniali e dei relativi allegati e la corretta iscrizione dei dati riportati nelle scritture patrimoniali rispetto alla documentazione giustificativa fornita dall'Amministrazione.

La Relazione mira, inoltre, ad offrire - anche in relazione alle riforme di norme, procedure e modelli di organizzazione e programmazione delle Amministrazioni centrali - analisi finalizzate tanto alla verifica del conseguimento degli obiettivi generali della politica di bilancio, quanto puntuali rilevazione dei risultati ottenuti nei principali programmi di intervento affidati alle singole Amministrazioni.

Nella Relazione sul Rendiconto 2015, l'esame degli andamenti complessivi di entrate e spese si accompagna all'approfondimento dei risultati ottenuti con riguardo ai principali provvedimenti e manovre avviate fin dagli anni precedenti (misure di razionalizzazione delle spese, accelerazione dei pagamenti dei debiti, centralizzazione

degli acquisti, ecc.) e di aspetti di carattere economico-finanziario, che trasversalmente riguardano tutte le Amministrazioni. Le analisi relative alle singole Amministrazioni statali sono centrate, invece, sui risultati ottenuti nella gestione per programmi e, in particolare, sul grado di raggiungimento degli obiettivi. Tale impostazione mira non solo a fornire elementi sulla realizzazione e coerenza delle misure attuate che riguardano le Amministrazioni centrali, ma anche a indicare le aree che appaiono più suscettibili di ulteriori interventi di razionalizzazione.

L'impianto della Relazione si presenta, quindi, sostanzialmente rivisto rispetto agli anni precedenti, con l'utilizzo di metodologie e di trattamento dei dati, differenziati in funzione della natura delle analisi condotte, su scala macro nel caso delle considerazioni generali sui conti dello Stato, su scala micro laddove si trattasse di pervenire a valutazioni su specifiche politiche settoriali.

2.

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 nel 2015 per Amministrazione" e il terzo all' "Attendibilità delle scritture contabili".

Il primo volume contiene, in primo luogo, un'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2015 (entrate, spese e saldi), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

In apertura di Relazione, i dati di consuntivo espressi in termini di contabilità finanziaria sono posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC 2010), fornendo a tal fine un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese. Il Conto dello Stato, infatti, costituisce una componente essenziale del Conto delle Amministrazioni pubbliche, a sua volta utilizzato come esclusivo quadro di riferimento per la verifica del rispetto dei vincoli europei in termini di indebitamento netto e di debito pubblico.

3.

Con riguardo alle entrate, l'analisi è stata articolata in tre parti. La prima è dedicata alla gestione delle entrate dello Stato nel 2015 e, dopo una valutazione dell'andamento delle principali fonti di gettito, approfondisce alcune delle poste più significative (quanto alla strutturalità degli introiti e alla proficuità dell'attività di controllo), nonché il fenomeno dei residui attivi. In una seconda parte, invece, sono esaminati l'articolazione e i risultati dell'azione di contrasto all'evasione condotta dalle Agenzie fiscali e dalla Guardia di Finanza. Nella terza parte, infine, l'analisi si concentra su aspetti specifici dell'assetto del prelievo, indagando - in relazione al contributo assicurato al gettito complessivo e alla luce di confronti internazionali - l'evoluzione del quadro normativo e l'interazione dei parametri impositivi con le variabili macroeconomiche di riferimento.

SINTESI

4.

L'esame degli andamenti generali della spesa fornisce elementi sulle misure di contenimento e razionalizzazione adottate nel 2015, sulle misure indirizzate a sostenere la crescita e quelle destinate ad interventi di carattere sociale, oltre alle consuete analisi in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti.

In tale direzione gli approfondimenti hanno avuto ad oggetto l'attuazione concreta degli interventi di controllo della spesa, nel confronto con l'impostazione iniziale, le misure volte al superamento nei ritardi dei pagamenti dello Stato nei confronti dei suoi fornitori, la centralizzazione degli acquisti e la questione dei debiti fuori bilancio.

5.

Per quanto attiene al Conto del patrimonio, una specifica Sezione del primo volume è dedicata alla rappresentazione sintetica degli elementi attivi e passivi del Conto stesso, nonché all'analisi di alcuni fenomeni che rilevano in termini di gestione dell'attivo e del passivo patrimoniale.

L'esame del Conto, inoltre, pone quest'anno per la prima volta particolare attenzione ai risultati della gestione della tesoreria in relazione alle operazioni connesse ai crediti e ai debiti.

Per quanto attiene ai beni immobili, sono state esposte le operazioni di valorizzazione e di dismissione del patrimonio immobiliare, nonché una rappresentazione dell'utilizzo e della gestione in senso economico degli elementi demaniali, quali il ricorso a concessioni o ad altre forme di affidamento.

Per quanto attiene al passivo, particolare attenzione è stata posta al debito statale nel suo complesso, nonché al ricorso agli strumenti finanziari; infine, è stata svolta un'analisi di dettaglio del fenomeno della perenzione amministrativa.

6.

I profili istituzionali e organizzativi delle Amministrazioni centrali trovano spazio nel capitolo dedicato all'"Organizzazione", nel quale le misure di riassetto organizzativo vengono esaminate alla luce della ridefinizione delle competenze tra livelli di governo, nonché dei principi sottesi alla recente riforma della Pubblica amministrazione.

In tale ottica, particolare attenzione è riservata alle dimensioni, al ruolo e alle attribuzioni degli uffici, ridisegnati dai nuovi regolamenti di organizzazione in modo da garantire il migliore svolgimento dei compiti assegnati, dei quali valutare la razionalità anche alla luce delle attuali politiche per il personale pubblico.

7.

Nel secondo volume, dedicato alla gestione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Amministrazioni centrali, in linea con il nuovo impianto della Relazione,

le analisi si concentrano prioritariamente sulla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi, definiti negli atti di programmazione e declinati nell'ambito delle missioni e dei programmi affidati al ministero.

Ad una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, per ogni Amministrazione, si è proceduto ad una selezione ragionata dei programmi più significativi, per i quali si dà conto dei risultati gestionali e delle eventuali criticità emerse, con l'evidenziazione di quelle a carattere contabile particolarmente rilevanti nella realizzazione dei Programmi di spesa.

8.

Il terzo volume è dedicato all'affidabilità dei dati contabili sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa.

Per quanto attiene all'entrata, la verifica prende avvio dall'analisi dei dati riportati nei "Conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e dal successivo confronto tra tali contabilità ed il consuntivo dell'entrata. L'analisi si sviluppa, poi, sui dati del Rendiconto, per individuarne eventuali anomalie ed incongruenze, anche in relazione alle differenze riscontrate, nella competenza e nella cassa, rispetto alle previsioni di bilancio iniziali e definitive.

Per quanto attiene alla spesa, sono riportati gli esiti delle analisi svolte dalle Sezioni riunite ai fini dell'accertamento dell'affidabilità delle scritture contabili attraverso verifiche di alcune poste del Rendiconto, riferite ai pagamenti effettuati nell'esercizio finanziario 2015, al fine di evidenziare eventuali anomalie ovvero irregolarità riscontrate nelle procedure seguite. Sull'esito degli accertamenti le Sezioni riunite riferiscono sia nei casi di riscontrate criticità, sia in quelli nei quali si renda necessario fornire raccomandazioni alle Amministrazioni al fine di adottare correttivi utili al miglioramento dello svolgimento dell'azione amministrativa.

La metodologia adottata, che utilizza tecniche campionarie ispirate a criteri condivisi a livello europeo e internazionale ed in linea con quella utilizzata ai fini della *Declaration d'Assurance* (DAS), prevede accertamenti diretti a verificare la regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento nonché prime valutazioni connesse alla corretta imputazione e classificazione della spesa stessa.

Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

9.

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato espone risultati e valutazioni che si muovono, naturalmente, nel solco della contabilità finanziaria, con riguardo sia alle analisi generali sulle tendenze delle entrate e delle spese dello Stato, sia alla gestione delle

SINTESI

risorse assegnate a ciascun ministero: una scelta imposta dalla necessità di coerenza con il quadro contabile che è alla base della decisione di parificazione del Rendiconto.

Va tuttavia osservato che la rappresentazione del bilancio dello Stato offerta dal rendiconto finanziario non è immediatamente utilizzabile per la costruzione del quadro generale di finanza pubblica, nella definizione valida per la verifica annuale dell'andamento delle entrate e delle spese dell'intera Amministrazione pubblica e, soprattutto, del rispetto degli obiettivi concordati in sede europea con riguardo ai saldi.

Per consentire una corretta integrazione del Conto dello Stato nel più generale Conto delle amministrazioni pubbliche è indispensabile sottoporre le risultanze del rendiconto a trattamenti contabili complessi, affidati principalmente all'ISTAT e che rispondono all'applicazione delle regole standardizzate del Sistema europeo dei conti (SEC).

Le operazioni a tal fine necessarie hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità pubblica (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi nelle definizioni della competenza economica, il criterio di riferimento della contabilità nazionale.

Il passaggio dal bilancio finanziario al Conto dello Stato richiede non solo la traduzione delle voci di spesa e di entrata in termini di competenza economica, ma anche un attento esame della gestione di Tesoreria, che, nella particolare esperienza italiana, ha sempre mantenuto caratteri anomali e dimensioni inconsuete, dando luogo, non raramente, a flussi aggiuntivi rispetto a quelli rilevabili "a rendiconto" e, come tali, necessariamente da integrare al fine di rappresentare compiutamente le spese e le entrate nel Conto economico dello Stato.

La predisposizione di elementi di passaggio dai dati finanziari a quelli di contabilità nazionale costituisce, da pochi anni, un elemento di novità informativa proposto dalla Corte in sede di consuntivo, mentre una specifica disposizione normativa (legge n. 196/2009, art. 11, comma 9) ne prescrive la pubblicazione, in sede di previsione, nella Nota tecnico-illustrativa della legge di stabilità, in occasione della presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato.

Il raccordo, che è l'esito di un lavoro condotto d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato e con l'ISTAT, avviene a due stadi:

- in primo luogo, si espongono criteri e dimensioni della "transcodifica" delle categorie economiche di bilancio, utile a riclassificare le singole voci nei termini richiesti dal SEC 2010, ma con il vincolo del rispetto dei saldi di competenza e di cassa derivanti dal Rendiconto;

- in secondo luogo, sono quantificate – sia pure in modo aggregato ma, comunque, per singole categorie economiche – le correzioni che le regole di contabilità nazionale impongono per tradurre le poste di bilancio in grandezze espresse secondo la "competenza economica".

10.

Anche con riguardo all'esercizio 2015, si ripropongono differenze non trascurabili tra rendiconto finanziario e contabilità nazionale, attribuibili sia alle modifiche di mera classificazione delle entrate e delle spese che all'applicazione dei principi della competenza economica (*"accrual basis"*) nella costruzione dei conti.

In primo luogo, i saldi esposti nel Conto (in particolare il saldo primario e l'indebitamento netto) - che costituiscono, è bene ribadirlo, i soli saldi presi in considerazione ai fini delle verifiche in sede europea e della gestione della politica economica - non coincidono con i saldi finanziari del Rendiconto dello Stato, oggetto di parificazione.

Nel 2015, in particolare, l'indebitamento netto dello Stato è risultato pari a 44.750 milioni, a fronte di un indebitamento da Rendiconto, in termini di competenza, di 41.845 milioni e, in termini di cassa, di 83.131 milioni.

L'avanzo primario, che nella definizione di contabilità nazionale raggiunge i 22.060 milioni è, invece, nel Rendiconto pari a 32.978 in termini di competenza e a 13.713 milioni in termini di cassa.

Il Conto dello Stato per il 2015 - così raccordato al Rendiconto dello Stato - registra l'indicata riduzione dell'indebitamento netto rispetto al 2014 (poco più di 5 miliardi), per effetto di una dinamica molto contenuta della spesa ed un recupero nella crescita delle entrate.

11.

Nella definizione di contabilità nazionale, il Conto dello Stato può essere posto a raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica, al fine di trarne indicazioni sul contributo del bilancio dello Stato nel processo di riequilibrio dei conti pubblici intervenuto negli ultimi anni.

A tal fine, la Relazione esamina gli andamenti dei maggiori aggregati della spesa pubblica e statale, con riferimento a tre distinte periodizzazioni: il decennio precedente la crisi economica internazionale ed interna e i due più recenti trienni, 2010-2012 e 2013-2015, durante i quali le esigenze pressanti di risanamento dei conti pubblici hanno dovuto misurarsi anche con un forte rallentamento della crescita economica e del tasso d'inflazione.

Concentrando l'attenzione sul lato della spesa, si osservano le seguenti principali tendenze:

- durante il lungo periodo dell'espansione (2000-2009) la spesa primaria dello Stato era aumentata ad un tasso medio annuo superiore al 5 per cento, ben oltre la crescita della spesa delle Amministrazioni pubbliche (4,4 per cento), ma soprattutto superando ampiamente la variazione nominale del Pil (3 per cento);
- nel triennio 2010-2012 - il periodo del più intenso riaggiustamento dei conti pubblici - nei dati cumulati, la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche resta

SINTESI

sostanzialmente invariata, mentre per lo Stato la riduzione raggiunge l'1,2 per cento;

- il triennio 2013-2015, nei valori medi di periodo, segnala una moderata inversione di tendenza, con una crescita della spesa primaria dello Stato dell'1,6 per cento (1 per cento medio annuo per l'intera Amministrazione pubblica).

Va, tuttavia, evidenziato che, nel confronto intertemporale, il dato medio dell'ultimo triennio è alterato da un "effetto scalino" nella serie storica dei Consumi intermedi e delle Prestazioni sociali in denaro, per l'inclusione in tali categorie di spesa delle due componenti, di peso rilevante ma di impatto meramente contabile:

- la registrazione nel bilancio dello Stato, a partire dal 2013, sia in entrata che in uscita, delle poste relative a giochi, scommesse e lotterie, che si traduce in maggiori spese per consumi intermedi a titolo di aggi per i concessionari e per i rivenditori (quasi 1 miliardo nel 2013 e circa 2,5 miliardi sia nel 2014 che nel 2015);

- l'iscrizione tra le spese (nelle prestazioni sociali in denaro) del *bonus* da 80 euro.

Se si escludono dal calcolo tali fattori distorsivi, anche la variazione della spesa corrente primaria del triennio 2013-2015 risulta molto contenuta (+0,9 per cento medio annuo per lo Stato e addirittura +0,4 per l'intera Amministrazione pubblica).

Un'altra categoria di spesa sulla quale, nella contabilità nazionale, si concentrano correzioni meramente contabili - e non soltanto con riguardo all'ultimo triennio - è quella degli "altri trasferimenti in conto capitale", tra i quali, nel tempo, sono state registrate, oltre alle imposte differite, diverse operazioni straordinarie, che incidono fortemente sul profilo della spesa effettiva.

Anche in questo caso, depurando la spesa in conto capitale da tale categoria di spesa - operando, in tal modo, una rettifica che, come le altre, resta puramente virtuale in quanto non consentita nella costruzione del quadro di finanza pubblica ufficiale - si evidenziano, tuttavia, andamenti che meglio rappresentano dinamica e composizione della spesa pubblica.

Gli aggregati così rettificati pongono bene in luce i significativi risultati di contenimento della spesa, sia statale che delle amministrazioni pubbliche, durante l'intero arco degli ultimi due trienni ed anche la flessione continua delle spese in conto capitale. In particolare, la spesa complessiva, così ridefinita, segnerebbe una riduzione medio annua dello 0,1 per cento nel triennio 2010-2012, ma di quasi l'1 per cento medio annuo nell'ultimo triennio.

I risultati dell'esercizio 2015

Le entrate dello Stato

12.

Nel 2015, la gestione delle entrate dello Stato è stata caratterizzata, in positivo, dal livello delle risorse complessivamente affluite all'Erario e, per altro verso, dal

progressivo indebolimento dell'attività di controllo e dagli aumentati vincoli ad un'efficiente distribuzione dell'onere del prelievo.

La dinamica delle entrate, che pure ha risentito dei primi segnali di ripresa dell'economia, ha beneficiato di interventi legislativi che hanno comportato un'accelerazione del naturale profilo del gettito. L'accertato finale (poco meno di 570 miliardi) ha registrato un significativo aumento (+3,5 per cento, rispetto al 2014). Ancora più positivo il risultato segnato dalla riscossione che, con oltre 549 miliardi, segnala una marcata crescita (+4,5 per cento), a conferma di un *trend* che dal 2011 ha visto aumentare il gettito di oltre il 14 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile al corposo aumento delle riscossioni in conto competenza, solo in parte frenato dalla sostanziale invarianza delle riscossioni in conto residui.

Peraltro, i risultati di consuntivo fanno emergere anche un'accentuazione dello scostamento tra i risultati (minori accertamenti) e previsioni di entrata. Un fenomeno che coinvolge sia le previsioni iniziali di competenza che quelle definitive e che sembra ricollegabile, da un lato, alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e, dall'altro, alla quantificazione di provvedimenti il cui "rendimento" soggiace alle reazioni di comportamento dei contribuenti.

Le entrate da accertamento e controllo (poco più di 66 miliardi) segnalano una flessione rispetto al 2014, riportandosi ai livelli di inizio decennio. Un risultato non positivo ma che, comunque, non altera una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito. Un ruolo che, d'altra parte, risulta evidente alla luce delle entrate effettivamente affluite all'Erario: il significativo aumento registrato nel 2015, sia nelle riscossioni di competenza che nei versamenti di competenza, porta vicino al 20 per cento l'accelerazione registrata nell'ultimo quinquennio su entrambi i versanti.

La significatività dei risultati del 2015 risulta accentuata anche dall'elevata quota espressa dalle entrate di natura ricorrente: il 98 per cento delle entrate finali totali, che aumenta fino al 99 per cento per il segmento delle entrate tributarie.

Meno confortanti sono le evidenze che emergono sul versante delle entrate riassegnate (oltre 16 miliardi nel 2015): sia perché si è in presenza di risorse che implicano una sottostima delle previsioni di entrata; sia perché si tratta di voci di bilancio per loro natura aleatorie ed indeterminate, utilizzate per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili (interessi sul debito), oltre che certe nel loro ammontare, quali, in particolare, il rimborso dei buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi; sia, infine, perché continua a mancare una puntuale e trasparente conoscenza del fenomeno, in specie per ciò che concerne l'individuazione di una correlazione fra risorse (le entrate riassegnabili) e impieghi (le entrate riassegnate).

Alla fine del 2015, i residui attivi mostrano una consistenza (poco più di 208 miliardi) in ulteriore ridimensionamento (-0,4 per cento). Per quanto limitato, tale risultato conferma la decisa tendenza (-20 per cento) manifestatasi l'anno scorso, anche se l'evoluzione del 2015 appare riconducibile ad una diversa componente: i residui da

SINTESI

versamento” (in flessione del 10 per cento), laddove nel 2014 l'imponente caduta risultava concentrata fra i residui da riscossione (-25 per cento) che, invece, registrano nel 2015 una sorta di effetto di “rimbalzo” che ne riporta lo *stock* al di sopra dei 100 miliardi.

Si tratta di un risultato che discende sia da una minore formazione di nuovi residui, sia da un processo di smaltimento dei vecchi, accelerato dai sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione finanziaria.

Il ridimensionamento si concentra sui residui da riscossione che, da sempre, costituiscono la componente più rilevante e più critica del fenomeno. Un fenomeno che si concentra in particolare sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate, a cui compete anche la gestione. Anche per il 2015, sulla base di quanto proposto dall'Agenzia, è stato adottato un considerevole abbattimento (95,2 per cento), nel presupposto di una presunta “incassabilità” dei ruoli nella misura del 4,8 per cento.

13.

L'attività di contrasto all'evasione fiscale si caratterizza nel 2015 per il progressivo indebolimento che coinvolge sia il numero dei controlli sia i risultati finanziari conseguiti.

Le due evidenze appaiono significative nel segmento principale, di competenza dell'Agenzia delle entrate. Il numero complessivo degli interventi eseguiti (poco più di 621 mila) segnala una flessione superiore di quasi il 4 per cento rispetto al 2014 e di oltre il 16 per cento rispetto al 2012 (quando il numero di controlli risultò superiore di 120 mila unità).

Alla flessione dell'attività posta in essere si sono accompagnate cadute non meno significative sui versanti della maggiore imposta accertata (-17,7 per cento) e dei risultati finanziari conseguiti (-3,9 per cento rispetto al 2014). Si tratta di risultati in stretta correlazione con la progressiva riduzione delle risorse umane destinate all'attività di accertamento e controllo (-6,5 per cento nell'arco dell'ultimo quinquennio). Una tendenza aggravata, nel 2015, dalle incertezze prodotte dalla sentenza (n. 37/2015) con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le norme che consentivano l'attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari della Terza area.

La distribuzione degli accertamenti fra le diverse tipologie di contribuenti mette in luce l'accentuata flessione prodottasi nel 2015, sia numerica che in termini di maggiore imposta accertata (MIA), di quelli operati nei confronti dei grandi contribuenti (rispettivamente -12,2 per cento e -38,2 per cento). Diminuiscono, altresì, gli accertamenti nei confronti delle imprese di medie dimensioni e dei professionisti.

Nell'insieme, il numero complessivo dei controlli sostanziali eseguiti nel 2015 nei confronti dei soggetti ricompresi negli studi di settore ha coinvolto il 2,4 per cento del totale dei soggetti considerati.

Va poi rilevato, in ordine alle diverse tipologie di attività di accertamento, il

carattere del tutto residuale assunto dall'accertamento sintetico dei redditi delle persone fisiche ai fini dell'IRPEF (il cd. redditometro), sia in termini di numero di prodotti realizzati (-47,5 per cento rispetto al 2014), sia in termini di ricadute finanziarie (quasi il 30 per cento in meno): esiti molto lontani dagli obiettivi fissati dal legislatore (con il DL n. 112 del 2008 e il DL n. 78 del 2010).

In netta riduzione, inoltre, risulta il numero delle indagini finanziarie autorizzate nel 2015: dimezzato rispetto al 2014 e, addirittura, ridotto a circa un quarto nell'arco di un quinquennio. Un fenomeno, questo, che conferma ulteriormente il progressivo indebolimento dell'attività di controllo fiscale, anche alla luce dell'enorme potenziale informativo assicurato dall'anagrafe dei rapporti finanziari.

Marginale appare il contributo dei Comuni all'attività di accertamento 2015, il cui numero si è ridotto del 27 per cento rispetto al 2014 e del 43 nell'arco dell'ultimo quadriennio. Per contro, l'ammontare complessivamente riconosciuto ai Comuni è aumentato di oltre il 22,7 per cento, passando da 17,7 a 21,7 milioni.

Pure in sensibile riduzione il numero dei controlli da liquidazione (da 7,3 a 6,7 milioni nel 2015), anche se ad essi si accompagna un incremento del gettito pari a 783 milioni rispetto al 2014 (+12,8 per cento).

Le dimensioni raggiunte dal fenomeno delle imposte dichiarate ma non versate si colgono anche guardando all'elevato e crescente numero di posizioni interessate ai pagamenti dilazionati. Alla fine del 2015, il carico richiesto in rateazione ha ormai superato i 105 miliardi, con un incremento rispetto all'anno precedente di quasi 22 miliardi (+26,4 per cento). Alla stessa data, le rateazioni concesse ammontano a 38,4 miliardi, con un incremento di 6,9 miliardi rispetto alla situazione a fine 2014. I dati delle rateazioni mettono in luce, da un lato l'anomalo ruolo ormai assunto da Equitalia, quale Ente di concessione di credito e, dall'altro, l'elevata probabile inesigibilità di buona parte delle dilazioni in essere, considerata l'assenza di garanzie e i limiti frapposti alle procedure di riscossione coattiva.

Meno omogenea la dinamica registrata nel 2015 dall'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza. A fronte di una sostanziale stabilità del volume complessivo valore di produzione destinato al contrasto dell'evasione, risulta in flessione la componente delle "verifiche" e quella dei "controlli strumentali", mentre segnano un aumento i "controlli" e le "altre verifiche e controlli". Quanto alle indagini finanziarie eseguite, anche per la Guardia di finanza emerge un ricorso limitato e complessivamente in decremento rispetto al 2014.

In controtendenza, infine, risulta l'attività di controllo dell'Agenzia delle dogane: la crescita complessiva dell'ordine del 5 per cento, appare imputabile all'aumento dei controlli sulle importazioni e ad un più intenso utilizzo della modalità di controllo tramite *scanner*.

SINTESI

14.

La gestione delle entrate ha risentito nel 2015 anche delle scelte del legislatore, come pure delle incertezze e delle criticità che investono diversi aspetti del sistema impositivo.

La tassazione degli immobili coinvolge tutti e tre i temi, in un contesto in cui la varietà delle forme impositive converge verso un livello (quasi 44 miliardi nel complesso, pari a 2,7 punti di Pil) e una dinamica del gettito (+ 37 per cento nell'ultimo quinquennio) che proprio nel 2015 hanno trovato la massima espressione. A tali evidenze se ne aggiunge una terza: la crescente rilevanza del prelievo sugli immobili nel finanziamento dei Comuni e nell'assicurare un progressivo aumento del grado di autonomia degli Enti locali. Almeno fino al 2015, il legislatore ha adottato un'ottica di decentramento fiscale, in quanto le imposte sulla casa presentano le caratteristiche ideali di un tributo locale; occorre comunque segnalare elementi di criticità del settore immobiliare quali il fenomeno di evasione e di erosione che, secondo talune stime, determinano una consistente "evaporazione" di base imponibile.

Più recente, invece, è la questione della sottrazione a prelievo della casa di abitazione che, sul versante patrimoniale (oggi Tasi, ieri ICI), finisce per impattare pesantemente sul finanziamento e sul grado di autonomia impositiva degli Enti locali. C'è, infine, un interrogativo più specifico che discende dall'ampia diffusione del regime della cedolare secca nella tassazione degli affitti: quello relativo al conseguimento del più importante obiettivo ad esso affidato, ossia la riduzione dell'area di evasione dei redditi da locazione immobiliare.

15.

Nel 2015, le entrate da giochi hanno fatto registrare una significativa crescita (6 per cento) rispetto all'anno precedente, ritornando - dopo un quinquennio segnato da ripetute flessioni - al massimo livello di gettito (8,8 miliardi) già toccato nel 2009. Trova conferma, dunque, il consolidamento dell'affidabilità di una fonte di entrata che sembra aver perduto la sua tradizionale connotazione di aleatorietà.

Ma il risultato del 2015 ripropone anche un fenomeno apparentemente paradossale: nell'ultimo quinquennio, nonostante un aumento delle giocate dell'ordine di 27 miliardi (+ 44 per cento), l'utile erariale ha segnato una caduta dell'ordine di 300 milioni (-4 per cento). E, nel più ampio arco temporale 2004-2015, per ottenere un aumento di 1,15 miliardi del gettito da giochi (+15 per cento), il valore delle giocate è dovuto crescere di 63,5 miliardi (+256 per cento). Si tratta di andamenti che riflettono un progressivo mutamento nelle scelte dei consumatori, più orientati verso tipologie di gioco che assicurano un'elevata percentuale di redistribuzione ai giocatori della raccolta lorda (c.d. *payout*) e implicano un breve lasso di tempo tra la giocata e il corrispondente evento/partita: è il caso dei c.d. apparecchi da intrattenimento (*new slot* e *video lottery*), verso i quali si concentra ormai il 54,9 per cento della spesa complessiva dei giocatori

(nel 2004 era stato il 18 per cento) e il 51,7 per cento delle entrate erariali (nel 2004 era stato il 7 per cento). I fenomeni di sostituzione che hanno interessato il mercato dei giochi hanno comportato un significativo ridimensionamento della resa media dell'intero settore (utili netti per l'Erario), attestatasi nel 2015 al 9,6 per cento, un terzo rispetto a dieci anni prima. E' questo il risultato di un livello di tassazione fortemente differenziato da gioco a gioco, e della quota predominante assunta dagli apparecchi di intrattenimento che, con un'incidenza del prelievo pari al 9,3 per cento, finiscono per condizionare il gettito dell'intero settore. Peraltro, va aggiunto, la progressiva saturazione del settore e la crescente sensibilità per le "perdite" economiche e sociali che la diffusione delle nuove tipologie di gioco possono determinare, sembrano suggerire che i risultati di gettito assicurato dal settore difficilmente potranno essere superati nel prossimo futuro.

16.

Nel 2015, il gettito delle accise sui prodotti petroliferi ha superato i 25 miliardi, con un incremento dell'1,6 per cento rispetto al 2014, invertendo una dinamica decrescente che durava dal 2013. Un gettito di tali dimensioni riflette una ripresa dei consumi di prodotti petroliferi, e un livello di tassazione che resta elevato, come testimonia il confronto europeo, che identifica l'Italia come uno dei paesi con la più elevata incidenza della componente fiscale sul prezzo di vendita. A fronte di un prezzo industriale sostanzialmente in linea con quello degli altri Paesi, l'incidenza del prelievo fiscale risulta in Italia fra i più elevati: il 70,4 per cento del prezzo alla pompa nel caso della benzina (il 4° posto in Europa, con un divario di 2,1 punti rispetto al livello medio); il 69,7 per cento (il 2° posto in Europa, con una differenza di 4,7 punti rispetto al prezzo medio europeo), nel caso del gasolio per autotrazione. Peraltro, il comparto dei consumi petroliferi resta privilegiato nella tendenza ad acquisire volumi aggiuntivi di gettito: negli ultimi anni, sono numerosi i provvedimenti che – nel quadro di una generale strategia intesa a "prenotare" gettito futuro – hanno disposto una serie di aumenti delle accise a decorrenza differita, con uno sforzo progressivo di gettito, dell'ordine di 1,2 miliardi.

17.

Lo scorso anno l'attività di riscossione ha registrato un'ulteriore crescita (+11,2 per cento gli incassi da ruoli), a conferma della tendenza avviata nel 2014, nonostante il perdurare di un quadro socio-economico condizionato da una non positiva fase congiunturale e gli effetti prodotti da una legislazione che, nell'intento di accrescere le tutele dei debitori, ha finito per incidere sull'operatività degli agenti della riscossione.

Tale risultato si confronta con il crescente livello di rigidità del sistema della riscossione che, a fronte di un carico netto affidato al concessionario Equitalia crescente nel tempo (77 miliardi il volume 2015, quattro volte il livello del 2002), produce riscossioni limitate: nei confronti del livello del 2002 - l'anno di minimo, con 19,3

SINTESI

miliardi - il carico risulta quadruplicato. Peraltro, il volume del riscosso totale a mezzo ruoli, fra il 2000 e il 2015, è risultato pari a 92,3 miliardi, a fronte di un carico netto di 815,0 miliardi (appena l'11,3 per cento); un indicatore, quest'ultimo, che non tiene conto dell'abbattimento di residui attivi registratosi negli ultimi anni e che investe in misura massiccia le annualità più "anziane".

18.

Il contenzioso tributario conferma, in parte, le tendenze messe in evidenza nelle Relazioni sul rendiconto degli ultimi due anni. Da un lato, infatti, si assiste alla riduzione dello *stock* dei ricorsi in carico a fine anno (530 mila, -7 per cento rispetto al 2014); dall'altro, invece, si riscontra un'inversione di tendenza sul fronte dei nuovi ricorsi totali pervenuti, i quali, dopo quattro anni di discesa, fanno segnare complessivamente un sostanzioso incremento (+9 mila). A determinare tale esito hanno contribuito anche gli effetti deflativi degli istituti del reclamo e della mediazione tributaria che, nel 2015, hanno dato luogo alla presentazione di circa 119 mila istanze da parte dei contribuenti. Il numero delle sentenze emesse in corso d'anno risulta in diminuzione, soprattutto in virtù della riduzione del numero di quelle emesse nei giudizi di primo grado (-5 per cento). Per quanto, invece, riguarda gli esiti del contenzioso dinanzi alle Commissioni tributarie, le evidenze del 2015 indicano che le Agenzie fiscali sono risultate vittoriose nel 48,1 per cento dei casi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno prevalso per poco meno del 38 per cento, con un'inversione della tendenza andatasi affermando nell'ultimo quinquennio.

19.

Alla fine del 2015, i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) hanno superato i 47 miliardi complessivi, con una crescita del 49 per cento rispetto ai 31,6 miliardi segnati nel 2009. Ancora più sostenuta è risultata la dinamica dei rimborsi erogati dall'Amministrazione: + 83 per cento nel corso dell'ultimo quinquennio, anche se il livello raggiunto nel 2015 (15,7 miliardi) si commisura appena ad un terzo di quello delle compensazioni. A determinare i descritti andamenti hanno contribuito, accanto all'evoluzione dell'economia e dei parametri della tassazione, almeno altri tre fattori. Il primo è rappresentato dall'estensione della casistica idonea a generare crediti d'imposta: se, in passato, il fenomeno era ristretto all'ambito fiscale e al livello di governo centrale (crediti relativi a Iva e imposte dirette), successivamente ne sono stati interessati ulteriori ambiti, caratterizzati da finalità agevolative (rimborsi "Iva auto", "bonus incapienti", rimborso canone RAI, "bonus 80 euro", ecc.). Il secondo è costituito dalla progressiva entrata a regime della nuova normativa in materia di rimborsi e compensazioni, varata alla fine dello scorso secolo e imperniata sul sistema unitario di versamento, a mezzo principalmente del modello F24. Il terzo fattore, infine - che, diversamente dai due precedenti, ha operato in direzione di un contenimento del

fenomeno in esame – è rappresentato dai ripetuti interventi del legislatore che, al fine di contrastare gli abusi nella compensazione dei crediti d'imposta, ha introdotto una serie di vincoli (alcuni di portata generale, altri riguardanti specificamente l'ambito Iva).

20.

In occasione della predisposizione del Rendiconto annuale sul bilancio statale, l'Agenzia delle entrate ha fornito un'ampia rendicontazione circa l'attività svolta dalla sua Struttura di Gestione, dando puntuale riscontro a una delle raccomandazioni espresse dalla Corte in occasione dell'*Audit* svolto – su designazione del MEF e della Commissione europea - per individuare la metodologia da impiegare nel calcolo di due componenti (rimborsi e compensazioni Iva) rilevanti nell'ambito della predisposizione del *Relevé*, ai fini della determinazione del contributo italiano al bilancio comunitario.

Questi stessi elementi, peraltro, consentono alla Corte – in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato – di acquisire elementi di trasparenza e di conoscenza su un importante segmento del fenomeno delle contabilità speciali, da molto tempo “escluso” dall'annuale parifica.

Le spese dello Stato

21.

I dati del Rendiconto generale dello Stato per il 2015 sembrano evidenziare una crescita della spesa di rilievo. In termini complessivi la variazione è dell'1,2 per cento, mentre la spesa finale primaria aumenta del 2,6 per cento. A fronte di esborsi correnti (al netto interessi) in rapido aumento (+10,8 per cento), è un calo più forte degli stanziamenti definitivi per spesa in conto capitale (in riduzione di oltre il 45 per cento) a mantenere la variazione complessiva entro margini più contenuti. In termini di prodotto, la spesa finale netta aumenta ulteriormente, passando dal 32,9 per cento del 2014 al 33,2 per cento. E' la spesa corrente primaria che cresce di oltre 2,5 punti nell'anno (raggiungendo il 30,6 per cento del prodotto).

Al netto delle regolazioni contabili gli andamenti registrati si attenuano, ma non mutano significativamente. Nelle previsioni definitive la spesa finale primaria, pur confermandosi in crescita, aumenta solo dello 0,7 per cento. L'impatto delle correzioni apportate con le regolazioni sulla spesa corrente (primaria) ne riduce l'incremento al 9,8 per cento. Si accentua il calo della spesa in conto capitale che risentiva, nel dato lordo, degli stanziamenti a copertura di conto sospesi per spese di investimento delle amministrazioni locali: la flessione nell'anno è del 48 per cento. Guardando alle somme impegnate e pagate, la spesa primaria, seppur ridotta rispetto al dato lordo, si conferma in forte crescita: +6,4 per cento gli impegni e +7,3 per cento i pagamenti. Ciò si traduce

SINTESI

in un incremento della spesa in termini di prodotto, rispettivamente, di 1,8 e 2,2 punti rispetto al 2014.

Sugli andamenti ricordati pesano, tuttavia, alcuni fenomeni particolari che falsano il confronto tra gli anni. Si tratta degli importi relativi a “Poste correttive e compensative” in forte crescita nel 2015, delle “Acquisizioni di attività finanziarie” che presentano nei due ultimi esercizi andamenti particolari e del *bonus* introdotto con il DL 66/2014, la cui imputazione in bilancio più che alle modalità di corresponsione di una spesa appare assimilabile ad una regolazione contabile di una posta fiscale. L’esclusione di tali voci consente di guardare ai risultati del 2015 secondo un angolo visuale meno condizionato da casi particolari e contingenti.

In termini di stanziamenti, la spesa finale primaria aumenta del 2,2 per cento, come risultato di una crescita di quella corrente al netto degli interessi del 2,9 per cento e di una flessione di quella in conto capitale (-4,4 per cento). Più elevate le variazioni di impegni e pagamenti, ma quasi dimezzate anche rispetto al quadro al netto delle regolazioni contabili: gli impegni correnti primari crescono tra il 3,4 e il 4 per cento (a seconda che si guardi alla sola competenza o al dato totale), aumentano del 4,5 per cento gli impegni finali al netto interessi, grazie ad un aumento del 9,4 per cento di quelli in conto capitale. Si ridimensiona, ma rimane significativa, la variazione in crescita della spesa in termini di prodotto: +0,8 punti rispetto al 2014.

22.

I risultati letti guardando ad un periodo più ampio, quello della crisi, consentono di cogliere il sostanziale rallentamento conseguito nella dinamica della spesa. La spesa finale, al netto dei fenomeni prima ricordati in termini di prodotto è rimasta tra il 2009 e il 2015 sostanzialmente immutata: 31,9 per cento del prodotto, due decimi di punto superiore al 2009; essa scende al 27 per cento se si guarda al netto degli interessi; la crescita degli stanziamenti per spesa corrente primaria di circa un punto e mezzo (sempre in termini di prodotto) ha trovato in parte compensazione nel calo della spesa in conto capitale che si è ridotta nello stesso arco temporale di 1,2 punti percentuali. Meno positivi i risultati in termini di impegni e pagamenti totali: la spesa finale primaria è in crescita di circa un punto in termini di prodotto. I quasi due punti accumulati dalla spesa corrente primaria sono stati compensati solo parzialmente dalla flessione di quella in conto capitale.

Se si guarda, poi, alla dinamica e alla composizione della spesa direttamente gestita dallo Stato (al netto dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e quindi a Enti territoriali e previdenza), gli effetti della politica di riduzione della spesa sono ancora più evidenti. Si tratta di un’area di spesa limitata: nel 2009 gli stanziamenti definitivi al netto degli interessi erano pari a 178 miliardi, somma che scende nel 2015 a 161 miliardi. La spesa finale primaria si riduce nel periodo di poco meno del 10 per cento in termini di stanziamenti, del 5,9 in impegni totali e del 5,2 in pagamenti; anche in rapporto al

prodotto la riduzione è di rilievo: dall'11,3 per cento al 9,9. Un risultato su cui ha contato la forte flessione della spesa in conto capitale, ridottasi del 40 per cento in termini di stanziamenti, di circa il 34 in impegni e del 31 per cento in pagamenti; nel 2015 il peso delle risorse in conto capitale dello Stato era pari all'1,2 per cento del prodotto, dimezzato rispetto agli importi di inizio periodo. Un andamento che è, tuttavia, accompagnato anche dalla sostanziale invarianza in termini nominali della spesa corrente primaria (gli impegni totali aumentano solo di un decimo di punto); ne deriva una riduzione, anche se lieve (3 decimi di punto), dell'incidenza della spesa sul Pil.

23.

E' proprio il rilievo della correzione operata sulla dinamica della spesa negli anni della crisi (letta sempre al netto di Poste correttive e Acquisizioni di attività finanziarie) che, come già sottolineato in passato dalla Corte, rende più complesso e ad un tempo cruciale il procedere nel percorso di selezione della spesa, di efficientamento negli acquisti e nella gestione dei rapporti con i fornitori dello Stato, nonché il riassorbimento dei debiti fuori bilancio.

Su questi fronti i risultati ottenuti nell'anno presentano margini ulteriori di miglioramento.

Nel quadro degli interventi di contenimento del disavanzo pubblico, la legge di stabilità per il 2015 prevedeva un contributo in termini di riduzione della spesa dello Stato quantificato in sede di manovra in 1.685 milioni in termini di saldo netto da finanziare, che si traducevano in 1.568 milioni nel loro impatto sull'indebitamento netto. La manovra era caratterizzata dalla scelta di abbandonare il metodo dei tagli "lineari" – che, pure, avevano consentito rapidi e consistenti risparmi nel momento della più acuta emergenza finanziaria – per passare alla più complessa revisione selettiva dei livelli di spesa dei singoli Ministeri.

I tagli, pur di rilievo, rappresentano poco più dello 0,3 per cento della spesa complessivamente riferibile alle categorie toccate dalle riduzioni. Si tratta quindi di importi molto limitati. Al di là del risultato complessivo che i dati finanziari in precedenza ricordati confermano per l'anno ancora in crescita e quelli di contabilità nazionale in sostanziale stabilizzazione, le misure di riduzione sembrano avere consentito di rendere coerente con gli obiettivi di bilancio l'operare di interventi a sostegno dei comparti produttivi ma non di incidere sul livello della spesa.

Limitati appaiono, poi, gli effetti ottenuti anche ove i tagli operati miravano ad una razionalizzazione della spesa, volta ad individuare aree di intervento da abbandonare o da rivedere. Guardando agli stanziamenti dei capitoli interessati dalle riduzioni, le variazioni disposte nella gestione hanno, infatti, ridotto la dimensione dei tagli di oltre 82 per cento: alle riduzioni per 1.685 milioni hanno fatto seguito aumenti di stanziamenti per poco meno di 1.400 milioni. Buona parte dei capitoli interessati sono stati reintegrati nel corso della gestione. Naturalmente, ciò non significa che non si sia mantenuto un impianto del