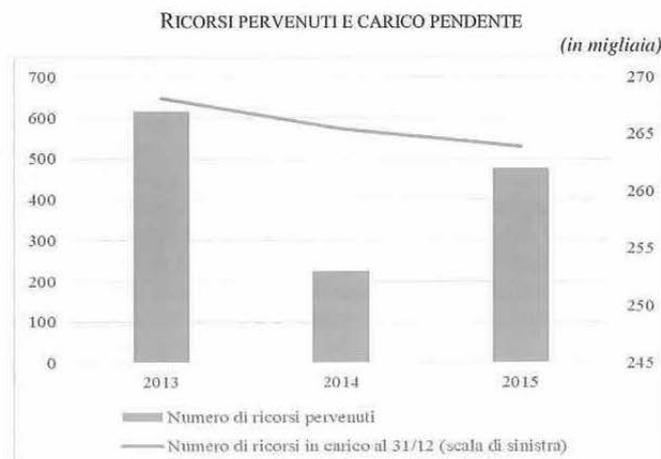


LE ENTRATE DELLO STATO

prevalentemente sul contenzioso di competenza dell’Agenzia delle entrate, di quella delle dogane e degli altri Enti, a fronte di un andamento di segno opposto di quello dell’Agenzia del territorio.

GRAFICO 3.11



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

Il numero delle sentenze emesse nel corso dell’anno risulta invece in diminuzione nelle varie tipologie di amministrazioni coinvolte.

Concentrando l’attenzione sui ricorsi relativi al primo grado di giudizio, si rileva un differente grado di litigiosità, in relazione alle diverse Agenzie fiscali. La concentrazione del fenomeno sull’Agenzia delle entrate (una quota superiore al 90 per cento) riflette, evidentemente, l’ampiezza delle problematiche interessate e della platea dei contribuenti coinvolti.

TAVOLA 3.16

RICORSI DI PRIMO GRADO PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE

	2011	2012	2013	2014	2015
Numero di ricorsi pervenuti	166.789	120.825	111.168	103.003	96.847
<i>di cui:</i>					
Agenzia delle entrate	159.409	113.380	97.683	84.684	88.086
Agenzia del territorio	5.273	6.118	11.804	16.511	6.411
Agenzia delle dogane	2.107	1.327	1.681	1.808	2.350
Numero di ricorsi in carico al 31/12	372.834	338.039	277.672	236.432	198.463
<i>di cui:</i>					
Agenzia delle entrate	357.178	323.190	260.517	210.728	176.812
Agenzia del territorio	11.611	11.362	15.550	22.438	17.568
Agenzia delle dogane	4.045	3.487	1.605	3.266	4.083
Totale sentenze	135.908	107.608	128.517	120.551	114.268
Totale vittorie	60.955	49.835	62.959	59.360	54.992
Totale soccombente	56.359	43.099	49.109	44.837	43.353

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

Nel 2015, il numero complessivo dei ricorsi di primo grado ha subito una flessione ulteriore (tavola 3.16), a conferma di una tendenza in atto ormai da alcuni anni e nonostante l’aumento dei ricorsi pervenuti all’Agenzia delle entrate (4 per cento).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Il numero dei ricorsi in carico si è alleggerito di circa 38 mila unità (-16 per cento), con una riduzione di quasi il 50 per cento rispetto al carico in essere al 31 dicembre 2011. Continua a contrarsi il numero di sentenze emesse nei giudizi di primo grado (-5,2 per cento) ma, in considerazione della diminuzione dei nuovi ricorsi, il rapporto fra questi ultimi e le decisioni rimane stabile sotto l'unità (0,84).

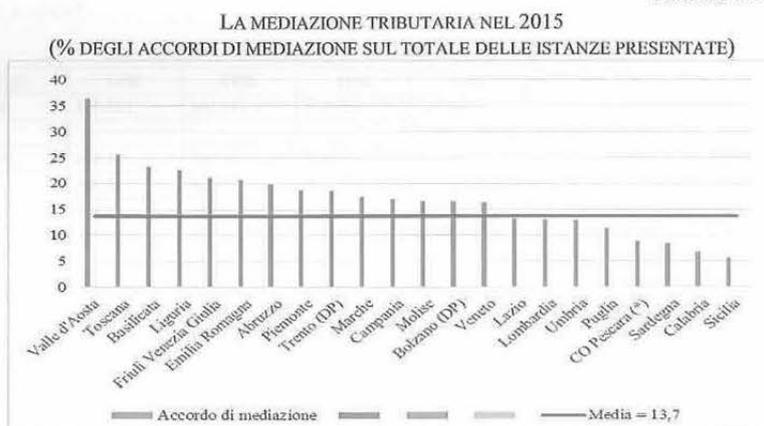
Come illustrato nella Relazione sul rendiconto 2014, la riduzione del contenzioso nel primo grado di giudizio - soprattutto per quanto riguarda l'Agenzia delle entrate - è da ascrivere presumibilmente agli effetti deflattivi degli istituti del reclamo e della mediazione, disciplinati dall'articolo 39, comma 9, del DL n. 98 del 2011³⁵. Il contenimento delle controversie in materia tributaria deriva, inoltre, anche dagli strumenti di correzione degli errori e dagli istituti di definizione bonaria dei rilievi mossi dall'amministrazione, quali il ravvedimento operoso, l'accertamento con adesione, l'acquiescenza con riduzione delle sanzioni, nonché da un maggiore uso dell'autotutela da parte dell'amministrazione finanziaria. E in tale direzione ha altresì spinto un istituto deflattivo "parziale", quale la definizione agevolata delle sanzioni, che consente al contribuente di definire esclusivamente l'aspetto sanzionatorio della pretesa tributaria, con possibilità di adire la Commissione tributaria con riferimento alle sole maggiori imposte accertate.

Il ruolo deflattivo svolto dalla mediazione tributaria emerge chiaramente dalle risultanze del 2015, contrassegnato dalla presentazione di circa 119 mila istanze di mediazione, con un incremento del 9 per cento rispetto all'anno precedente.

Il fenomeno si è distribuito in maniera non omogenea sul territorio, risultando particolarmente diffuso in quattro Regioni (Sicilia, Campania, Lazio e Lombardia), che da sole ne esprimono più della metà. Una prevalenza, questa, che riflette oggettive caratteristiche territoriali (platea dei contribuenti, distribuzione dei redditi e del volume d'affari), ma che potrebbe anche sottintendere una particolare propensione ad utilizzare l'istituto della mediazione come un sostituto di soluzioni deflattive più convenzionali (l'annullamento in autotutela e l'accertamento con adesione).

Nel complesso, le istanze conclusesi con un accordo di mediazione sono state circa 16 mila (il 14 per cento), con una distribuzione territoriale che vede 14 Regioni (in prevalenza del centro-nord) collocarsi su livelli superiori alla media nazionale (grafico 3.12).

GRAFICO 3.12

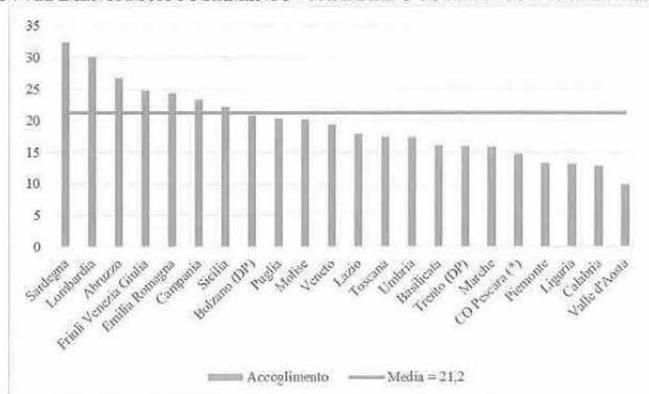


³⁵ Tale provvedimento, inserisce, nel corpo normativo del d.lgs. n. 546 del 1992, riguardante il contenzioso tributario, il nuovo articolo 17-bis, il quale prevede che per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate, chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo alla stessa Agenzia.

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 3.13

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2015
(% DEI PROVVEDIMENTI DI ACCOGLIMENTO - PARZIALE O TOTALE - SUL TOTALE DELLE ISTANZE)



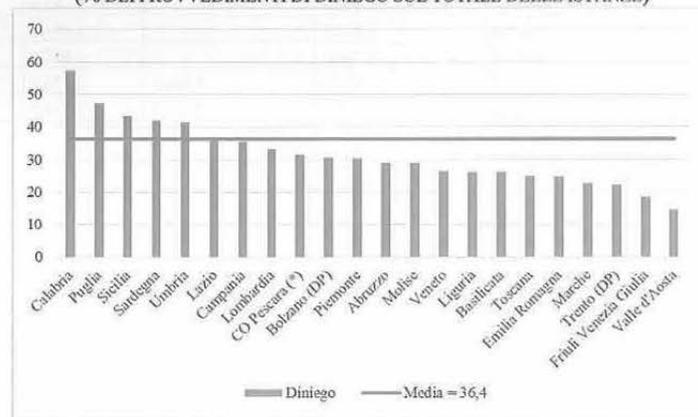
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e (*) Centro operativo di Pescara

Le prime, circa 25 mila, rappresentano il 21 per cento del totale. La distribuzione per Regione evidenzia come il fenomeno dell'accoglimento presenti valori superiori a quello nazionale in sette di esse, fra le quali Lombardia, Campania e Sicilia, ossia tre delle quattro aree in cui risulta più elevato il numero delle istanze presentate.

Infine, per quel che concerne la conclusione dell'istanza attraverso il diniego del provvedimento (grafico 3.14) questo si rileva, a livello nazionale, nel 36 per cento dei casi, con valori superiori alla media nazionale soprattutto nel sud e nelle isole³⁶.

GRAFICO 3.14

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2015
(% DEI PROVVEDIMENTI DI DINIEGO SUL TOTALE DELLE ISTANZE)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e (*) Centro operativo di Pescara

³⁶ La quota restante attiene alle istanze concluse con proposta tempestivamente comunicata al contribuente (20 per cento), a quelle improponibili (5 per cento) e a quelle non esaminate tempestivamente (3 per cento).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Per quanto, invece, riguarda gli esiti del contenzioso dinanzi alle Commissioni tributarie, emerge che nel 2015 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 cento³⁷ (tavola 3.17), invertendo la tendenza manifestatasi nel quadriennio precedente.

TAVOLA 3.17

ESITI DEI GIUDIZI PER IL TOTALE DELLE AGENZIE					
	2011	2012	2013	2014	2015
Incidenza vittorie sul totale sentenze	44,9	46,3	49,0	49,2	48,1
Incidenza soccombenze sul totale sentenze	41,5	40,1	38,2	37,2	37,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

3.6. Compensazioni e rimborsi

Nell'economia del nostro sistema tributario, le compensazioni e i rimborsi fiscali – istituti a disposizione dei contribuenti per far valere i propri crediti d'imposta – hanno registrato un ruolo crescente, anche in ragione del proliferare delle causali sottostanti. Nel 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 (tavola 3.18).

TAVOLA 3.18

COMPENSAZIONI E RIMBORSI: 2009-2015
COMPENSAZIONI F24

Anni	IVA	Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio ⁽¹⁾	Recupero <i>bonus</i> 80 euro erogato dai sostituti d'imposta ⁽²⁾	(in milioni)	
					Agevolazioni	Totale
2009	18.659,0	9.702,0			3.280,1	31.641,1
2010	13.040,1	8.686,6			3.891,3	25.618,0
2011	13.097,3	8.863,3	162,8		1.285,0	23.408,4
2012	14.054,6	9.225,6	2.672,1		1.664,4	27.616,6
2013	13.644,0	10.866,8	2.706,4		2.067,7	29.284,9
2014	13.917,0	9.988,4	3.979,6	3.681,5	2.173,4	33.739,9
2015	14.290,9	18.725,8	4.292,5	7.575,7	2.149,5	47.034,4

⁽¹⁾ Compensazioni effettuate ai sensi dell'art. 2, comma 57, del DL n. 225/2010

⁽²⁾ Compensazioni effettuate ai sensi dell'art. 1, comma 5, del DL n. 66/2014

RIMBORSI

Anni	IVA ⁽¹⁾	Imposte dirette	Agevolazioni ⁽²⁾	Totale	di cui: rimborsi in conto fiscale
2011	6.146,6	2.415,6	25,3	8.587,5	5.851,8
2012	7.162,7	1.772,6	11,6	8.946,8	6.943,5
2013	11.456,4	1.822,6	4,6	13.283,6	10.916,0
2014	8.458,5	4.301,8	2,6	12.762,8	7.888,0
2015	8.741,0	6.984,6	10,0	15.735,6	8.222,1

⁽¹⁾ Comprende: rimborsi erogati mediante conto fiscale; rimborsi erogati dagli uffici territoriali; interessi maturati; rimborsi "IVA auto"; rimborsi IVA ai soggetti non residenti

⁽²⁾ Comprende: rimborsi canone RAI; "bonus incapienti"; "bonus famiglia"

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

³⁷ Il complemento a cento riguarda la quota di sentenze parzialmente favorevoli all'Amministrazione.

LE ENTRATE DELLO STATO

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", fra i più significativi).

TAVOLA 3.19

COMPENSAZIONI DI CREDITI IVA EFFETTUATE TRAMITE MODELLO F24:
DISTRIBUZIONE PER FASCIA DI IMPORTO

Fascia d'importo	anno 2013		anno 2014		anno 2015		2013	2015
	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	Importo medio (in migliaia)	
da 0,01 a 5.000	1.151.041	1.524,62	1.144.640	1.473,24	1.087.303	1.402,77	1,3	1,3
da 5.000,01 a 10.000	100.511	720,77	98.099	700,45	98.098	700,02	7,2	7,1
da 10.000,01 a 15.000	63.947	838,99	61.986	812,34	62.981	826,27	13,1	13,1
da 15.000,01 a 50.000	55.635	1.550,23	53.187	1.479,29	53.712	1.494,74	27,9	27,8
da 50.000,01 a 100.000	21.410	1.514,18	20.036	1.415,38	20.537	1.454,17	70,7	70,8
da 100.000,01 a 200.000	13.677	1.916,71	13.097	1.839,61	13.529	1.905,94	140,1	140,9
da 200.000,01 a 300.000	5.330	1.300,82	5.181	1.267,69	5.267	1.288,07	244,1	244,6
da 300.000,01 a 400.000	2.902	1.004,45	2.629	910,12	2.841	983,02	346,1	346,0
da 400.000,01 a 516.000	3.683	1.754,88	1.970	896,45	1.987	905,45	476,5	455,7
da 516.000,01 a 700.000	2.473	1.310,52	4.150	2.702,00	4.313	2.813,14	529,9	652,2
> 700.000	196	207,78	441	420,42	467	517,26	1060,1	1107,6
Totale	1.420.805	13.643,95	1.405.416	13.917	1.351.035	14.291	9,6	10,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

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 mod. F24³⁸.

Il terzo fattore, infine – che, diversamente dai due precedenti, ha operato da 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 IVA³⁹.

³⁸ Dal 1998, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 241 del 1997, si effettua, presso un istituto bancario (intermediario della riscossione) un unico versamento delle somme dovute a titolo di tributi o contributi previdenziali, anche se a favore di più soggetti pubblici (Stato, Regioni, INPS, Enti locali, ecc.). I versamenti così effettuati sono contabilizzati in via informatica e poi ripartiti fra i vari enti percettori e distribuiti agli enti destinatari ad opera di un organo amministrativo (la Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate). La stessa norma ha altresì previsto la facoltà per il contribuente di compensare il complesso dei propri debiti fiscali/contributivi con il complesso dei propri crediti fiscali/contributivi, indipendentemente dall'ente pubblico debitore o creditore e dalla tipologia impositiva.

³⁹ Fra i più importanti: a) il DL 1/7/2009, n. 78 (convertito dalla legge 3/8/2009, n. 102), che ha introdotto alcuni vincoli alla possibilità di compensazione in materia di IVA che hanno trovato applicazione a partire dal 1° gennaio 2010. In particolare, i crediti IVA, annuali o infrannuali, di importo superiore a 10.000 euro annui, possono essere compensati con altri tributi, contributi previdenziali e assistenziali o altre somme (cosiddetta compensazione "orizzontale") solo a decorrere dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione IVA (o dall'istanza da cui il credito risulta); per l'utilizzo in compensazione "orizzontale" di crediti di importo superiore a 15.000 euro è anche richiesta l'apposizione del visto di conformità alla dichiarazione da cui risulta il credito; b) la legge n. 122 del 2010, che ha stabilito che dal 1° gennaio 2011 la compensazione tra crediti e debiti erariali non è consentita nel caso di presenza di debiti iscritti a ruolo scaduti di importo superiore a 1.500 euro; c) l'art. 8, comma, 18 del DL n. 16 del 2012, che ha ridotto la soglia di compensazione orizzontale del credito IVA, da 10.000 euro a 5.000 euro; d) la legge di stabilità 2014, che ha reso obbligatorio richiedere l'applicazione del visto di conformità alle dichiarazioni dalle quali emergano crediti

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'evoluzione temporale consente di cogliere cambiamenti anche nella distribuzione del fenomeno (tavola 3.19). In particolare, per quanto attiene la compensazione dei crediti IVA, nell'arco dell'ultimo triennio si rileva innanzitutto la coesistenza di due fenomeni: da un lato, il ridimensionamento (-5 per cento) dei soggetti interessati (1.350 mila nel 2015); dall'altro, un aumento, in misura pressoché uguale (e dell'ordine di 650 milioni), degli importi portati complessivamente in compensazione: ciò che conduce, ovviamente, ad un aumento (da 9,6 a 10,6 mila euro del credito medio compensato).

Ancora più interessante si rivela l'analisi distributiva, che consente di sottolineare come l'aumento dei crediti IVA portati in compensazione si concentri sulle due fasce più elevate di contribuenti (meno dello 0,4 per cento dell'insieme dei soggetti interessati): è al di sopra dei 516 mila euro, infatti, che si registra un deciso aumento degli importi medi compensati (fino al 20 per cento), laddove in tutte le fasce inferiori (in cui si colloca il restante 99,6 per cento) si constata una sostanziale stabilità del fenomeno.

La rilevanza del nuovo assetto in materia di utilizzo dei crediti di imposta ha raggiunto la sua massima espressione nel caso dell'IVA, in cui l'estensione della facoltà di compensazione (a quella verticale si è venuta ad aggiungere la compensazione orizzontale⁴⁰) ha determinato quasi subito un ampio ricorso all'istituto, incidendo direttamente sulla canalizzazione dei versamenti effettuati dai contribuenti e sui relativi flussi informativi. Da qui l'esigenza di creare una struttura e dei processi capaci di supportare l'attribuzione delle somme definitivamente spettanti ai diversi enti creditori, una volta rilevata la compensazione dei rapporti di debito/credito realizzata con la presentazione del modello unico di pagamento (F24).

Per rispondere a tale esigenza, i flussi dei versamenti sono stati centralizzati presso la Tesoreria, mentre i flussi informativi sono stati indirizzati verso la Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate. Inoltre, ai fini del funzionamento complessivo del sistema, sono state istituite, con finalità diverse, quattro contabilità speciali intitolate "Fondi della riscossione" (n. 1777), "Fondi di bilancio" (n. 1778), "Fondi INPS" (n. 1779) e "Fondi INAIL" (n. 1789). In particolare la contabilità speciale n. 1778, oltre che per altre funzioni, è stata istituita per consentire (su *input* della Struttura di Gestione) la ripartizione delle somme di pertinenza dei vari enti destinatari dei versamenti unitari e delle somme necessarie alla regolazione contabile delle compensazioni effettuate con il modello unico di pagamento, nonché delle somme utilizzate dai concessionari per l'erogazione dei rimborsi.

Nella tavola 3.20 sono riportati i dati relativi all'attività svolta dalla Struttura di Gestione nell'anno 2015 ed il ruolo "giocato" dal sistema delle contabilità speciali nell'acquisizione delle entrate e nella loro redistribuzione fra i diversi enti, ad integrazione del versamento netto effettuato dai contribuenti.

che il contribuente voglia utilizzare in compensazione per un importo superiore a 15.000 euro; e) il DL 8/4/2013, n. 35 (convertito dalla legge 6/6/2013, n. 64), che ha aumentato, a decorrere dal 2014, il limite annuale per l'utilizzo di crediti in compensazione da 516.000 euro a 700.000 euro.

⁴⁰ La compensazione è "verticale" se il credito IVA, riportato nelle liquidazioni successive, è utilizzato solo per la riduzione di debiti IVA. E' "orizzontale" se il credito IVA è utilizzato (con il modello F24) per compensare tutti i debiti (e non solo quello IVA) inclusi nella delega di pagamento (altre imposte crariali e territoriali, contributi sociali).

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 3.20

EVIDENZE CONTABILI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015
DALLA STRUTTURA DI GESTIONE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

(in euro)

	Fondi della riscossione C.S. 1777 ^(a)	Fondi di Bilancio C.S. 1778 ^(b)	Fondi Inps C.S. 1779 ^(c)	Fondi Inail C.S. 1789 ^(c)	Totale
Saldo iniziale 2015 ⁽¹⁾	2.162.289.060,93	19.880.525.865,80	37.715.234,17	650.664,30	22.081.180.825,20
Entrate 2015 (+)	583.997.627.411,02	84.209.849.500,52	-	-	668.207.476.911,54
Uscite 2015 (-)	582.985.056.192,18	74.617.295.317,22	4.691.071,43	80.041,81	657.607.122.622,64
di cui:					
- Bilancio dello Stato	358.342.410.612,20	49.166.988.026,60	-	-	407.509.398.638,80
- Regioni ed EE.LL.	64.051.559.762,76	12.493.514.189,69	1.721,83	51.359,38	76.545.127.033,66
- Inps	124.011.237.945,50	954.926.673,01	4.687.737,60	-	124.970.852.356,11
- Inail	29.364.180.731,16	20.251.808,47	-	28.682,43	29.384.461.222,06
Saldo al 31/12/2015	3.174.860.279,77	29.473.080.049,10	33.024.162,74	570.622,49	32.681.535.114,10

⁽¹⁾ Comprese le somme reintegrate sulla c.s. 1777 dalla rettifica della quietanza IVA del 31 dicembre 2014, effettuata il 04/02/2015.^(a) La c.s. 1777 accoglie i saldi dei modelli F24, per il tramite degli intermediari (banche, Poste e agenti della riscossione)^(b) La c.s. 1778 è alimentata con fondi del bilancio dello Stato e degli enti pubblici, per fornire alla Struttura di Gestione i fondi occorrenti per la regolazione contabile delle minori entrate derivanti dai crediti d'imposta compensati tramite modello F24^(c) Le c.s. nn. 1779 e 1789 sono alimentate, rispettivamente, dall'INPS e dall'INAIL, con i fondi necessari per la regolazione contabile dei crediti verso detti Istituti utilizzati in compensazione tramite modello F24

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate

In particolare:

- La c.s. 1777 accoglie i saldi dei modelli F24 per il tramite degli intermediari (banche, poste e agenti della riscossione);
- La c.s. 1778 è alimentata con i fondi del bilancio dello Stato e degli enti pubblici, per fornire alla Struttura di Gestione le risorse occorrenti per la regolazione contabile delle minori entrate derivanti dai crediti d'imposta compensati tramite modello F24. Come emerge dalle informazioni di dettaglio contenute nella Relazione trasmessa alla Corte dalla Struttura di Gestione, i fondi provengono da 33 capitoli di spesa, quattro dei quali (nn. 3813, 3814, 3821 e 3888) esprimono circa l'87 per cento del totale (73 miliardi su 84). Analogo dettaglio è stato fornito in ordine alle uscite della c.s. 1778, distinte per causali ed enti destinatari;
- Le c.s. 1779 e 1789 sono alimentate, rispettivamente, dall'INPS e dall'INAIL, con i fondi necessari per la regolazione contabile dei crediti verso detti Istituti utilizzati in compensazione tramite modello F24.

Gli elementi forniti dall'Agenzia delle entrate in materia di compensazioni IVA rispondono a una delle raccomandazioni espresse dalla Corte in occasione dell'*Audit*⁴¹ 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”.

⁴¹ Corte dei conti, *Audit per la riconciliazione delle poste del bilancio dello Stato relative ai rimborsi IVA di annualità progressive*, febbraio 2015. In particolare, si riteneva “auspicabile assicurare maggiore trasparenza e ufficialità alla complessiva attività della SG dell'Agenzia delle entrate, sia attraverso un sistematico monitoraggio delle risorse gestite e delle funzioni presidiate, sia riportando – con adeguato dettaglio e non solo per macroaggregati – la consuntivazione annuale dei rimborsi e delle compensazioni IVA al Rendiconto generale dello Stato”.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

3.7. Dipendenti dell'Amministrazione fiscale coinvolti in procedimenti penali

Le ricorrenti notizie fornite dagli organi di informazione su casi di patologia comportamentale riscontrati tra i dipendenti dell'amministrazione fiscale rendono opportuno fornire alcuni dati di sintesi sulla base di quanto hanno riferito al riguardo le diverse articolazioni istituzionali interpellate.

Va, peraltro, evidenziato come tutte le amministrazioni abbiano fornito ampi elementi conoscitivi in ordine alle misure di controllo e prevenzione adottate, in conformità alle previsioni della legge n. 190 del 2012 e alle relative disposizioni attuative.

In ordine ai dipendenti coinvolti in procedimenti penali, sulla base dei dati a disposizione delle amministrazioni (riepilogati nella tavola 3.21), si desume quanto segue.

Nel quinquennio 2011-2015 il numero di dipendenti dell'amministrazione fiscale⁴² interessati da indagini penali risulta in progressivo aumento, essendo passato dai 412 del 2011 agli 833 del 2015. Circa la metà dell'aumento del numero di indagati, tuttavia, è riferito a indagini per reati comuni che, nel 2015, costituiscono oltre il 52 per cento degli indagati complessivi.

Se si prendono in considerazione i soli reati propri si rileva una tendenza stabile nei primi tre anni del quinquennio osservato (circa 230 indagati per anno) e una repentina crescita negli ultimi due (309 indagati per reati propri nel 2014 e ben 399 nel 2015).

Se si isolano, all'interno degli indagati per reati propri, gli indagati per condotte corruttive e concussive (art. da 317 a 322 C.P.), il numero dei soggetti coinvolti, comunque di rilievo, risulta abbastanza stabile intorno agli 85 dipendenti annualmente coinvolti in indagini di tale specie.

Va, peraltro, rilevato come il numero complessivo di condannati definitivamente nel quinquennio 2011-2015 per reati di corruzione e concussione sia di 100 dipendenti, con una media annuale di 20.

Sempre con riferimento a condotte corruttive o concussive, i prosciolti con formula piena risultano essere nel quinquennio 71, con una media annuale di 14 dipendenti.

Tendenzialmente si può ritenere che circa il 17 per cento degli indagati per tali reati venga poi prosciolto nel prosieguo del procedimento.

Quanto alle misure disciplinari conseguenti ai procedimenti penali instaurati nei confronti dei dipendenti, va segnalato che le risoluzioni del rapporto di lavoro (licenziamenti) adottate in relazione ai fatti oggetto di indagine penale, risultano essere complessivamente 205 nel quinquennio considerato.

⁴² La rilevazione ha riguardato i dipendenti delle Agenzie fiscali (Entrate-Territorio, Dogane-Monopoli), della Guardia di Finanza e delle Commissioni tributarie.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 3.21
DIPENDENTI DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA COINVOLTI IN PROCEDIMENTI PENALI (NON COLPOSI) -
CONSEGUENZE

Amministrazione ⁽¹⁾	Anno 2011 ⁽²⁾				Anno 2012 ⁽²⁾				Anno 2013 ⁽²⁾				Anno 2014 ⁽²⁾				Anno 2015 ⁽²⁾			
	Indagati	Condannati definit. ⁽³⁾	Prosciolti definit. con formula piena ⁽⁴⁾	Prosciolti per prescrizione	Indagati	Condannati definit. ⁽³⁾	Prosciolti definit. con formula piena ⁽⁴⁾	Prosciolti per prescrizione	Indagati	Condannati definit. ⁽³⁾	Prosciolti definit. con formula piena ⁽⁴⁾	Prosciolti per prescrizione	Indagati	Condannati definit. ⁽³⁾	Prosciolti definit. con formula piena ⁽⁴⁾	Prosciolti per prescrizione	Indagati	Condannati definit. ⁽³⁾	Prosciolti definit. con formula piena ⁽⁴⁾	Prosciolti per prescrizione
intero complessivo	412	52	184	14	437	58	154	27	503	29	190	19	618	56	175	48	833	39	175	2
<i>ca:</i>																				
<i>struzione e concussione (da 317 322 C.P.)</i>	77	17	16	4	87	23	12	7	76	15	12	3	100	28	17	7	85	17	14	1
<i>uso d'ufficio (323 C.P.)</i>	24	0	3	0	28	2	6	1	32	0	18	2	45	1	9	1	63	0	8	0
<i>tri reati propri di dipendenti evisti nel C.P. (compreso cesso abusivo u sistema formatico - art.615ter C.P.)</i>	92	14	19	1	71	9	6	4	73	2	14	3	95	6	12	9	106	7	26	2
<i>ati propri di appartenenti alla l. previsti da altre leggi</i>	34	10	30	0	47	5	11	1	50	4	24	0	69	7	31	4	145	5	23	0
<i>ati comuni non colposi</i>	185	11	116	9	204	19	119	14	272	8	122	11	309	14	106	27	434	10	104	15
<i>isure disciplinari connesse a procedimenti penali adottate</i>	40	30	43	6	28	35	33	12	25	24	37	5	36	25	37	16	31	17	33	1
<i>ca:</i>																				
<i>soluzione del rapporto di lavoro (cacciamento)</i>	18	12	9	0	15	17	5	5	12	17	5	2	24	17	3	3	23	11	1	0
<i>tre sanzioni disciplinari con mantenimento rapporto di lavoro</i>	22	18	34	6	13	18	28	7	13	7	32	3	12	8	34	13	8	6	32	2
<i>soluzione del rapporto di lavoro per altre cause (immissioni, ecc.)</i>	4	2	0	2	1	2	0	1	1	2	0	0	1	3	0	0	0	1	0	1

Agenda delle entrate, Agenzia delle dogane, Guardia di Finanza, personale amministrativo Commissioni tributarie, Equitalia
Anno nel quale è iniziato o si è concluso il procedimento
Incluso patteggiamento
Il fatto non sussiste; il fatto non costituisce reato; l'imputato non lo ha commesso
Fonte: MEF

Naturalmente i dati così sinteticamente riportati richiederebbero più specifiche e dettagliate analisi sui fatti posti a base delle indagini avviate, sui comportamenti tenuti dai dipendenti, sul contesto sociale in cui le condotte maturano, analisi che in questa sede non è possibile effettuare. Resta evidente, tuttavia, la preoccupazione per l'entità dei fenomeni considerati, che costituiscono evidentemente espressione del più generale *deficit* di legalità che affligge da tempo il Paese.

3.8. La gestione degli adempimenti tributari e i nuovi servizi ai contribuenti

Relativamente ai servizi offerti ai contribuenti per facilitare l'adempimento degli obblighi tributari, la principale iniziativa assunta nel 2015 concerne l'introduzione del modello 730 precompilato reso disponibile *on line*.

La misura rientra nella più generale strategia di semplificazione e razionalizzazione delle procedure volta a favorire l'adempimento spontaneo prevista dall'art. 1, commi 634 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ad oggi non ancora attuata.

Con questa iniziativa l'Amministrazione fiscale intende assumere progressivamente un ruolo attivo nella fase in cui il contribuente aderisce volontariamente all'obbligo di versamento dei tributi. Obiettivo finale del progetto è quello di proporre un modello già completo, allo scopo di superare il tradizionale sistema di autoliquidazione delle imposte, nel quale il singolo contribuente è chiamato a compilare la propria dichiarazione determinando le imposte da versare.

Gli sforzi sono stati indirizzati soprattutto verso la definizione dei criteri di utilizzo dei dati elementari trasmessi dai soggetti terzi (sostituti d'imposta, banche, assicurazioni, ecc.) e la semplificazione della procedura informatica per la visualizzazione e la gestione del modello 730

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

precompilato, onde mettere i cittadini in condizione di utilizzare, in completa autonomia, uno strumento di agile fruibilità, pur nella complessità del quadro normativo di riferimento in materia tributaria, e ad assicurare agli intermediari modelli 730 il più possibile completi e corretti.

Nel 2015, primo anno di sperimentazione dell'iniziativa, l'obiettivo può dirsi conseguito solo in parte, considerato che degli oltre 20 milioni di modelli predisposti, soltanto 1,4 milioni di contribuenti circa ha direttamente trasmesso telematicamente il modello (generalmente con modifiche), mentre circa 17,8 milioni di contribuenti hanno fatto ricorso a CAF e professionisti, in non pochi casi con aggravio delle tariffe da questi ultimi praticate e, in via ormai del tutto marginale, al sostituto d'imposta.

Naturalmente, per effetto dell'iniziativa nel corso della prima parte del 2015 si è fortemente incrementato (+45,9 per cento) il numero di chiavi di accesso (*password* e *pin*) richieste dai contribuenti.

La misura, per la quale nel 2016 sono state previste ulteriori modificazioni evolutive, tra le quali merita di essere evidenziata la progressiva inclusione delle spese sanitarie, incontra inevitabilmente il grave limite costituito dal permanere di un ordinamento tributario sostanziale estremamente complesso e articolato, che rende difficile l'autogestione telematica della posizione fiscale per una gran parte dei contribuenti italiani.

TAVOLA 3.22

ADEMPIMENTI TRIBUTARI E ASSISTENZA AI CONTRIBUENTI		2012	2013	2014	2015
Numero PIN rilasciati a contribuenti attivi al 31/12	Via Internet	222.551	234.102	466.820	1.857.834
	Uffici territoriali	131.063	113.768	135.553	526.263
	<i>Totale</i>	<i>353.614</i>	<i>347.870</i>	<i>602.373</i>	<i>2.384.097</i>
Numero dichiarazioni tributarie presentate in via diretta tramite 730 precompilato, Uniconline e Unicoweb	<i>Totale</i>	584.356	581.824	546.398	2.131.731
Numero modelli F24 presentati direttamente dai contribuenti tramite F24online e F24 web	<i>Totale</i>	39.835.000	40.364.688	43.999.692	53.851.899
Numero contratti di locazione e affitto di immobili registrati telematicamente direttamente dai contribuenti	<i>Totale</i>	31.524	47.251	125.903	176.373
Numero dichiarazioni compilate presso strutture territoriali dell'AE	<i>Totale</i>	61.734	35.288	54.977	155
Numero dichiarazioni con richiesta di trasmissione a cura degli Uffici	<i>Totale</i>	303.083	286.407	246.437	6.237
Numero comunicazioni di irregolarità a seguito di "liquidazione automatizzata" art. 36-bis e 54-bis" annullate o rettifiche	Call center Telematica	161.824	191.290	319.851	267.856
	Uffici territoriali	926.523	859.156	825.846	702.231
	<i>Totale</i>	<i>1.088.347</i>	<i>1.050.446</i>	<i>1.145.697</i>	<i>970.087</i>
<i>di cui:</i>	<i>attività delle strutture territoriali</i>	1.422.403	1.294.619	1.262.813	1.234.886
	<i>attività svolte tramite call center o in via telematica</i>	40.835.255	41.419.155	45.458.664	58.285.693
Totale		42.257.658	42.713.774	46.721.477	59.520.579

Fonte: Agenzia delle entrate

Sul piano generale si deve sottolineare come una compiuta semplificazione degli adempimenti tributari richieda la combinazione di diversi imprescindibili elementi: uso evoluto dell'informatica e della telematica da parte dell'Amministrazione fiscale; banche dati attendibili e aggiornate; semplificazione dell'ordinamento sostanziale; integrazione dello strumento tecnologico con una adeguata attività di assistenza diretta tramite operatori (*call center*, servizi di sportello, posta elettronica, ecc.). Si tratta di elementi che involgono livelli di responsabilità diversi e, in buona misura, anche risorse maggiori di quelle attualmente messe in campo.

LE SPESE DELLO STATO

LE SPESE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

1. Le spese dello Stato nel 2015: 1.1. I risultati del 2015; 1.2. Una rilettura dei risultati al netto dei fenomeni particolari; 1.3. La spesa dello Stato negli anni della crisi.

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati: 2.1. Il difficile passaggio da tagli lineari a scelte selettive: 2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione; 2.1.2. Una valutazione dell'efficacia dei tagli; 2.2. I progressi verso una razionalizzazione degli acquisti: 2.2.1. Nota metodologica; 2.2.2. Risultati dell'analisi; 2.3. I tempi di pagamento: 2.3.1. I rimedi introdotti; 2.3.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale; 2.3.3. Dettaglio per fasce di importo; 2.3.4. Raffronto con dati di rendiconto; 2.4. Il riassorbimento dei debiti fuori bilancio.

3. Analisi specifiche: 3.1. I trasferimenti alle imprese: 3.1.1. Gli impegni e i pagamenti alle società di servizio pubblico e alle imprese; 3.1.2. Trasferimenti per tipologia di intervento alle società di servizio pubblico; 3.1.3. Trasferimenti per tipologia di intervento alle altre imprese; Riquadro: La spesa delle società di "servizi ancillari" nel 2015; 3.2. I trasferimenti alle famiglie e alle Istituzioni sociali private; 3.3. I trasferimenti alle Amministrazioni territoriali; Riquadro: L'Italia e i costi di accoglienza nel 2015; 3.3.1. I trasferimenti alle Regioni; 3.3.2. I trasferimenti agli Enti locali; 3.3.3. Gli altri trasferimenti a enti delle Amministrazioni locali; Riquadri: Il riparto dei trasferimenti alle Regioni; I tagli ai trasferimenti delle Regioni a statuto ordinario nelle manovre di finanza pubblica 2010-2015; 3.4. La spesa di investimento.

Tavole allegate

Considerazioni di sintesi

I dati del Rendiconto generale dello Stato per il 2015 sembrano evidenziare una crescita della spesa di rilievo. La variazione degli stanziamenti è, in termini complessivi, dell'1,2 per cento, mentre la spesa finale primaria aumenta del 2,6 per cento. A fronte di uscite 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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

spesa in conto capitale che risentiva, nel dato lordo, degli stanziamenti a copertura di conto sospeso 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 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.

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.

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.

LE SPESE DELLO STATO

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 bilancio attento al contenimento della spesa. Piuttosto, sembrano confermate, come rilevato anche in passato, le difficoltà di individuare tagli di carattere strutturale. Le riduzioni proposte appaiono come "appostazioni di bilancio" da gestire nell'anno a seconda degli spazi finanziari disponibili e delle urgenze di spesa. Una modalità di gestione cui non sono certamente estranei le severe misure di contenimento operate negli scorsi esercizi, specie in determinate categorie di spesa. Resta, quindi, ancora attuale la necessità di una revisione attenta di quanto può, o non può più, essere a carico del bilancio dello Stato, in un processo di selezione della spesa attento a non incidere negativamente sul potenziale di crescita del Paese.

Sul fronte degli acquisti l'analisi svolta ha fatto emergere una ridotta consapevolezza delle amministrazioni in ordine ai volumi di spesa centralizzati. Margini di risparmio ulteriori, quindi, possono trarsi da tali modalità di acquisizione di beni e servizi anche se con qualche qualificazione.

Per lo Stato, infatti, l'area interessata copre complessivamente circa il 30 per cento dell'intera categoria di consumi intermedi. Circa 8,2 miliardi nel 2015 (7,4 miliardi nel 2014), riguardano "altre spese" che non sono riconducibili ad attività strettamente contrattuale, in quanto riferite ad aggi, imposte, spese postali, indennità e gettoni di presenza, o che, a detta delle amministrazioni, sono relative ad attività istituzionali che vengono sostenute fondamentalmente sulla base di accordi di collaborazione (ex art. 15 legge 241/1990) ovvero convenzioni con enti pubblici o altre amministrazioni.

Anche guardando all'area più ristretta degli acquisti di beni e servizi, le modalità con cui si procede all'approvvigionamento sono in netta prevalenza riconducibili a procedure non centralizzate (72,6 per cento), mentre l'acquisto tramite Consip rimane circoscritto al 27,4 per cento. Rispetto al 2014, tuttavia, gli acquisti *extra* Consip flettono nel 2015 del 5,1 per cento, a fronte di un'area di spesa centralizzata che aumenta del 4,8 per cento.

Nel caso degli investimenti fissi lordi, più del 60 per cento della spesa risulta riconducibile ad acquisti di beni e servizi che potrebbero rientrare in procedure di centralizzazione. Tuttavia esse interessano solo il 9 per cento circa del totale degli acquisti, anche se nell'esercizio la spesa gestita tramite Consip ha registrato una crescita di ben tre volte superiore a quella non centralizzata.

Le nuove disposizioni introdotte con la legge di stabilità per il 2016 tese ad incrementare il ricorso a tale strumento potranno quindi incidere sui livelli di spesa degli anni a venire, pur

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

tenendo conto che una rilevante quota di acquisti, non riferibile ad attività strettamente contrattuale, potrà, come tale, difficilmente essere suscettibile di “centralizzazione”.

A partire dal DL 35 del 2013 e con il recepimento della direttiva comunitaria, la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ha assunto un ruolo centrale. Ciò, sia per la possibilità di imprimere per questa via un impulso alla crescita, incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese, sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle amministrazioni.

Le misure assunte negli ultimi anni hanno mirato ad affrontare il complesso insieme delle cause dei ritardi: la mancata tempestiva disponibilità delle deleghe di spesa; la tardività delle assegnazioni di cassa; i tempi di trasferimento dei fondi in particolare presso gli uffici periferici; la perenzione dei residui ed i tempi per la reiscrizione in bilancio; il sovrapporsi di misure di contenimento della spesa; la non piena efficacia delle disposizioni di flessibilità che non hanno impedito il formarsi di economie sui capitoli relativi all'acquisto di beni e servizi.

L'analisi dei dati delle Amministrazioni centrali desunti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio, riferiti alle fatture emesse nel 2015 e di cui risulta effettuato il pagamento evidenzia ancora un consistente ritardo. I pagamenti eccedono il limite di oltre 30 giorni (14 nel caso di indici ponderati per la dimensione del pagamento). I dati relativi alle fatture pagate nei termini di legge confermano la tendenza a un maggiore rispetto dei tempi per le fatture di importo più alto, avvalorata dal dato sul totale dell'importo pagato entro i termini (dal 78,7 per cento della fascia superiore, a 38,3 per cento della inferiore).

I dati di rendiconto e, in particolare, la capacità di pagamento sulle categorie maggiormente interessate sembrano poi indicare margini di recupero consistenti. Emerge infatti un trend in riduzione della capacità di pagamento nel triennio 2013-15 che mal si concilia con una auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo, e conseguentemente a ridurre tempi di pagamento dei debiti commerciali.

Una osservazione che sembra peraltro confermata da altri fenomeni contabili, quali le evidenze in ordine al mancato pieno utilizzo delle nuove disponibilità di risorse assegnate, ovvero dal persistere di debiti fuori bilancio; entrambi segnali della difficoltà delle amministrazioni nell'effettuare una efficace programmazione di cassa.

Proprio il formarsi di significativi debiti fuori bilancio, ossia obbligazioni giuridicamente perfezionate a fronte delle quali non sussistono residui passivi anche perenti, hanno portato negli anni recenti ad interventi normativi volti a ripianare i debiti accumulati e a rivedere la posizione debitoria effettiva delle Amministrazioni. Con il DL 8 aprile 2013, n. 35, in particolare, il Legislatore ha perseguito anche l'obiettivo di estinguere e prevenire il formarsi di nuovi debiti fuori bilancio. In base all'esame condotto presso le amministrazioni tale obiettivo non sembrerebbe essere stato raggiunto.

A fronte di un ammontare di debiti dichiarati dai Ministeri al 31/12/2012 pari a poco più di 930 milioni, si registra a fine 2014 un debito residuo pari a circa 1.705 milioni, che supera i 2 miliardi nel 2015.

I debiti si formano prevalentemente in alcune categorie di spesa, quali consumi intermedi, trasferimenti correnti alle famiglie, altre uscite correnti e investimenti fissi lordi; ad esse è infatti riferibile il 77 per cento dell'ammontare complessivo del debito da smaltire. Un importo che rappresenta il 6,3 per cento in termini di impegni e il 6,8 per cento in termini di pagamenti su tali categorie.

Come spesso sottolineato dalla Corte negli ultimi anni, il frequente emergere di debiti fuori bilancio, ma anche l'intreccio gestionale tra bilancio e Tesoreria e il ricorso ai pagamenti in conto sospeso, hanno messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del rendiconto.

LE SPESE DELLO STATO

1. Le spese dello Stato nel 2015

Il Rendiconto generale dello Stato per il 2015 è composto dai Conti del bilancio e del patrimonio. Il primo si articola in tredici consuntivi di spesa e nel consuntivo di entrata. Nel volume secondo della relazione, per ciascuna Amministrazione, si dà conto dei risultati ottenuti nelle principali missioni e programmi. In questo capitolo introduttivo si fornisce un quadro informativo sull'andamento della spesa facendo riferimento ai diversi momenti della gestione e considerando, oltre che l'articolazione per categorie economiche, anche l'aggregazione per missioni. Il riferimento a tale classificazione consente una seppur semplificata analisi dei risultati del bilancio per politiche pubbliche, rendendo possibile una lettura unitaria. Per un approfondimento delle principali problematiche emerse a seguito dell'attività istruttoria si rinvia alle relazioni specifiche contenute, appunto, nel secondo volume.

Il capitolo è organizzato in tre parti.

Nella prima si fornisce una lettura dei dati generali traibili dal rendiconto, per cogliere le tendenze della spesa nell'ultimo esercizio. Per far emergere gli andamenti effettivi della spesa sono enucleati alcuni fenomeni particolari che, altrimenti, rischierebbero di distorcere l'interpretazione dei dati rilevati. Il confronto tra l'esercizio appena concluso e il 2009 consente, poi, di valutare le modifiche intervenute nella gestione del bilancio dello Stato.

Nella seconda parte del capitolo, ci si sofferma sui risultati ottenuti su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria del 2015.

Nella legge di stabilità sono stati disposti tagli alla spesa dello Stato per circa 1,6 miliardi. Con la manovra si è voluto abbandonare la logica dei tagli lineari, che aveva caratterizzato precedenti misure di contenimento della spesa, per puntare ad una serie di riduzioni mirate frutto delle scelte delle singole Amministrazioni, anche sulla base delle proposte emerse nei tavoli costituiti per l'attuazione della *spending review*. L'obiettivo dell'analisi è offrire elementi per una valutazione dei risultati di tale nuovo approccio, guardando alla composizione dei tagli per missione e programmi oltre che per categoria economica.

Dalla centralizzazione degli acquisti erano (e sono) attesi risparmi consistenti in termini di spesa per beni e servizi. La valutazione dei progressi ottenuti su questo fronte e delle ragioni alla base del permanere di sistemi di acquisto differenziati è una ulteriore chiave di lettura del risultato del 2015.

A partire dal DL 35 del 2013 e con il recepimento della direttiva comunitaria, la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ha assunto un ruolo centrale. Ciò sia per la possibilità di imprimere per questa via un impulso alla crescita, incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese; sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni. Anche sotto questo profilo, l'istruttoria della Corte mira a valutare i risultati conseguiti dalle Amministrazioni dello Stato.

Infine, negli ultimi anni l'intreccio gestionale tra bilancio e Tesoreria, il ricorso ai pagamenti in conto sospeso e il frequente emergere di debiti fuori bilancio hanno messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del rendiconto. Tali problematiche sono state di recente affrontate a livello normativo, nell'intento di ripianare i debiti accumulati e di rivedere la posizione debitoria effettiva delle Amministrazioni. L'istruttoria condotta dalla Corte sulla situazione al 31 dicembre 2015 consente di fare il punto del processo in corso.

Nella terza parte del capitolo sono presenti alcuni approfondimenti su specifiche categorie di spesa, con l'intento di evidenziare cosa effettivamente è ricompreso in quella particolare tipologia, di valutare la coerenza con i principi contabili e di verificare la leggibilità del bilancio. Sono quattro le categorie di spesa esaminate: si tratta dei trasferimenti agli enti territoriali, di quelli alle famiglie, alle imprese e, infine, degli investimenti.

Un esame in cui prevale il contenuto informativo, nell'intento di contribuire a dare al bilancio dello Stato una maggior leggibilità e con essa una consapevolezza dell'orientamento dell'intervento pubblico fino ad ora molto più concentrato sui contenuti della manovra annuale e meno attento alla dimensione e ai contenuti del bilancio. Un limite che la prossima attuazione della riforma prevista dalla 196 del 2009 dovrebbe poter contribuire a superare.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

1.1. I risultati del 2015

Nel 2015 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano ad oltre 847 miliardi contro gli 825 miliardi dell'esercizio 2014, in crescita quindi del 2,7 per cento. La spesa finale, al netto delle somme stanziata per la missione debito pubblico, presentava una variazione ancora maggiore (+4,3 per cento). A fronte della riduzione attesa dell'onere per interessi sul debito e di una ulteriore flessione della spesa in conto capitale, la spesa primaria era previsto aumentare di oltre il 6,3 per cento, ciò grazie ad un aumento superiore al 10 per cento di quella corrente primaria.

TAVOLA 1
(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	534.862,5	574.458,0	7,4	543.230,8	582.392,1	7,2
Spesa corrente primaria	441.364,4	487.048,4	10,4	452.438,6	501.534,7	10,9
Spesa in conto capitale	54.566,3	40.229,5	-26,3	77.537,8	42.316,0	-45,4
Spesa finale	589.428,8	614.687,6	4,3	620.768,6	624.708,1	0,6
Spesa finale primaria	495.930,7	527.277,9	6,3	529.976,5	543.850,7	2,6
Rimborso prestiti	235.664,3	232.620,3	-1,3	226.889,7	233.062,5	2,7
Spesa complessiva	825.093,2	847.307,9	2,7	847.658,3	857.770,6	1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le previsioni definitive sembrano confermare tale andamento ma con un profilo meno netto: la spesa complessiva cresce solo dell'1,2 per cento; la spesa finale primaria aumenta di poco più del 2,6 per cento. A fronte di una spesa corrente netta in rapido aumento (di oltre il 10,8 per cento), è un calo più forte del previsto della spesa in conto capitale, in riduzione di oltre il 45 per cento, a mantenere la variazione complessiva entro margini più contenuti.

TAVOLA 2
(in milioni)

Voci	Autorizzazioni iniziali di cassa			Autorizzazioni definitive di cassa		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	546.300,1	583.641,2	6,8	554.368,9	600.135,2	8,3
Spesa corrente primaria	452.801,5	496.231,6	9,6	463.573,4	519.150,4	12,0
Spesa in conto capitale	56.917,8	42.024,9	-26,2	84.082,1	60.124,2	-28,5
Spesa finale	603.217,9	625.666,2	3,7	638.451,0	660.259,4	3,4
Spesa finale primaria	509.719,3	538.256,5	5,6	547.655,5	579.274,6	5,8
Rimborso prestiti	235.677,4	232.620,3	-1,3	227.144,0	233.436,9	2,8
Spesa complessiva	838.895,3	858.286,5	2,3	865.595,0	893.696,3	3,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le autorizzazioni di cassa, diversamente da quelle di competenza, sono riviste durante l'esercizio in aumento rispetto al 2014: si tratta delle autorizzazioni per spesa corrente che crescono dell'8,3 per cento (contro il 6,8 previsto inizialmente). Insieme alla crescita delle risorse destinate alla riduzione delle passività finanziarie (+2,8 per cento), ciò porta ad un aumento del risultato totale di circa il 3,3 per cento.

TAVOLA 3
(in percentuale del Pil)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	33,2	35,1	1,9	33,7	35,6	1,9
Spesa corrente primaria	27,4	29,8	2,4	28,1	30,6	2,6
Spesa in conto capitale	3,4	2,5	-0,9	4,8	2,6	-2,2
Spesa finale	36,6	37,6	1,0	38,5	38,2	-0,3
Spesa finale primaria	30,8	32,2	1,5	32,9	33,2	0,4
Rimborso prestiti	14,6	14,2	-0,4	14,1	14,2	0,2
Spesa complessiva	51,2	51,8	0,6	52,6	52,4	-0,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS