

risultato riconducibile all'aumento delle riscossioni in conto competenza (+3,3 per cento), in parte frenato dalla sostanziale diminuzione delle riscossioni in conto residui (-6,7 per cento). (Tavola 5)

In attenuazione, rispetto all'esercizio precedente, lo scostamento degli accertamenti dalle previsioni definitive di entrata. Un fenomeno che si è distribuito in misura sostanzialmente equivalente fra le entrate extra-tributarie (-26,5 miliardi) e quelle tributarie (-28,6 miliardi) e che appare ricollegabile alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e anche alla difficoltà di prevedere esattamente i comportamenti dei contribuenti di fronte ai diversi provvedimenti adottati.

Le entrate da accertamento e controllo (assunte al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprensive delle sanzioni e degli interessi), pari a 64,5 miliardi, segnalano una flessione rispetto al 2015 (-2,5 per cento), confermando, in ogni caso, una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica complessiva del gettito. (Tavola 6)

Anche nel 2016 le entrate di natura ricorrente rappresentano il 98 per cento delle entrate finali totali: un risultato positivo riconducibile in primo luogo alla componente *entrate tributarie*, nell'ambito della quale la quota delle entrate ricorrenti esprime la quasi totalità (98 per cento) del titolo.

Quanto al fenomeno delle riassegnazioni di entrata (oltre 9,6 miliardi nel 2016), pur dovendosi dare atto dei miglioramenti conseguiti, persistono le problematiche già segnalate in passato.

La massa dei residui attivi nel 2016 si è attestata a 212,2 miliardi (+1,9 per cento), con un incremento sia dei residui da riscossione sia, in maggior misura, di quelli da versamento.

E' noto come il fenomeno si concentri sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate, alla quale compete anche la gestione.

Determinante rilievo assume, pertanto, la valutazione del grado di esigibilità dei residui ai fini della loro riscuotibilità, classificando i resti da riscuotere per grado di esigibilità. Anche per il 2016 la quantificazione dei residui al 31 dicembre è stata il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti, sulla scorta di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali che, partendo dall'importo totale di residui rilevato dalle contabilità finali delle amministrazioni (850,6 miliardi), ha consentito di determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto in 212,2 miliardi.

Anche per il 2016, infatti, è stato adottato un drastico abbattimento dei residui contabili da ruoli (complessivamente 95,3 per cento), nel presupposto di una presunta riscuotibilità nella misura del 4,7 per cento.

9.

L'attività di controllo fiscale presenta, anche nel 2016, caratteri ormai consolidati nel tempo e un elemento del tutto peculiare all'anno in esame, quello relativo alla gestione delle istanze di adesione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*).

La valutazione dei risultati dell'attività di controllo mette in luce caratteri contrastanti. Da un lato, infatti, il controllo delle istanze di adesione volontaria presentate nel 2015 ha dato luogo, nel corso del 2016, ad un introito, per la maggior parte di carattere straordinario, di oltre 4,1 miliardi a fronte di quasi 130 mila istanze presentate, che hanno determinato 323.861 atti di adesione, consentendo in tal modo di pervenire ad un risultato complessivo di molto superiore a quello degli esercizi precedenti (10.588 milioni introitati per effetto dell'attività di controllo sostanziale contro 8.065 milioni nel 2014 e 7.759 milioni nel 2015). Dall'altro, tuttavia, la complessità amministrativa connessa a tale attività straordinaria ha avuto riflessi sull'ordinaria attività di controllo e di accertamento, con la riduzione dei relativi prodotti realizzati e dei risultati finanziari con essi conseguiti.

Alla flessione del numero di controlli si accompagna una sensibile riduzione della maggiore imposta accertata (-10,7 per cento) e dei risultati finanziari conseguiti (-17,2 per cento rispetto al 2015). Si tratta di risultati che vanno posti in stretta correlazione, oltre che con il rilevante assorbimento di energie imposto dalla gestione della collaborazione volontaria, con la progressiva riduzione delle risorse umane destinate all'attività di accertamento e controllo (-6,6 per cento nell'arco degli ultimi sei anni).

La distribuzione degli accertamenti fra le diverse tipologie di contribuenti, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, mette in luce come essi si concentrino nelle fasce di minore importo: su un totale di oltre 746 mila controlli, inclusi quelli sulle dichiarazioni *voluntary disclosure*, il 49 per cento hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta non superiore a 1.549 euro.

Ancora sul piano quantitativo dell'attività di controllo sostanziale posta in essere, emerge una diminuzione (-9,9 per cento) dell'attività istruttoria esterna, nella quale rientrano gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali, che complessivamente passano da 36.551 nel 2015 a 32.940 nel 2016. Risultano in lieve ripresa, dopo la notevole diminuzione del 2015, le verifiche e i controlli nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni, saliti da 306 nel 2015 a 314 nel 2016 (+2,6 per cento).

Si presenta in netta riduzione l'attività di controllo basata sull'accertamento sintetico, sugli studi di settore e sulle indagini finanziarie, fenomeno quest'ultimo che conferma il progressivo indebolimento dell'attività di controllo fiscale, anche alla luce dell'enorme potenziale informativo assicurato dall'anagrafe dei rapporti finanziari.

Anch'esso marginale e disomogeneo sul piano territoriale l'apporto dei comuni all'attività di accertamento svolta dall'Agenzia delle entrate.

Anomala anche nel 2016, come già rilevato nella precedente Relazione, la frequenza degli accertamenti che si sono definiti per inerzia del contribuente, pari al 34 per cento dei controlli eseguiti (nel 2015 l'incidenza era stata pari al 33,8 per cento) e al 38,2 per cento in termini di entità finanziaria (nel 2015 era stata pari al 44,6 per cento). La gran parte degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori

dimensioni (43.677 su 104.162 accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tali imprese, pari al 41,9 per cento, con un valore di 3.798 milioni su 6.730 milioni). Sul totale degli accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tutte le tipologie di soggetti, quelli definiti per inerzia relativi alle imprese minori costituiscono quasi il 22 per cento. Significativi appaiono i dati relativi alle società di capitali: 13.909 accertamenti definiti per inerzia su 43.704 accertamenti complessivamente eseguiti su tale tipologia di contribuenti (31,8 per cento), con una entità finanziaria di 4.087 milioni su un totale di 11.414 milioni accertati complessivamente (35,8 per cento). Anche nel caso delle società “grandi contribuenti” si sono rilevati accertamenti definiti per inerzia (39 controlli per un importo complessivo di 489,6 milioni, pari a un importo medio di 12,6 milioni).

Quanto al ravvedimento operoso, relativa risulta essere l'efficacia delle comunicazioni inviate in rapporto agli introiti conseguiti (403.755 comunicazioni complessive e 128,6 milioni di introiti a titolo di ravvedimento indotto). Va, peraltro, tenuto presente che questo strumento dovrebbe in prospettiva ridimensionarsi al crescere delle informazioni e dei dati considerati in sede di precompilazione delle dichiarazioni.

In diminuzione il numero delle comunicazioni di irregolarità emesse nel 2016 a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA, passato da 6,6 milioni di comunicazioni a 5,9 milioni (-10,3 per cento), mentre aumenta l'introito complessivo derivante da tale attività, che raggiunge gli 8.013 milioni, con un incremento di 1.121 milioni rispetto al 2015 (+16,3 per cento).

Ciò conferma il rilievo che ha assunto il fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie), divenuto ormai una inconsueta forma di finanziamento delle attività economiche e, in alcuni casi, una modalità di arricchimento illecito.

Quanto all'attività di riscossione tramite ruoli, va evidenziato un incremento degli incassi da ruoli (+6,2 per cento), il cui livello (8,7 miliardi) risulta prossimo alla *performance* registrata all'inizio del decennio.

Ai positivi risultati registrati in termini di riscossioni si contrappone, nel 2016, una rilevante flessione sul versante dei carichi lordi conferiti all'agente della riscossione (diminuiti di oltre 11,8 miliardi, corrispondenti a una riduzione di tredici punti percentuali) determinata dalla riduzione dei ruoli emessi dall'Agenzia delle entrate nell'anno (-17,4 per cento), ruoli che costituiscono il 75 per cento circa del totale dei carichi lordi emessi nell'esercizio.

Quanto alle rateazioni in essere presso Equitalia, esse a fine 2016 ammontano a 42,3 miliardi con un incremento di 3,8 miliardi rispetto alla situazione a fine 2015 (+10 per cento), mentre le rateazioni revocate alla stessa data ammontano a 69,4 miliardi, con un incremento di 15 miliardi (+27,6 per cento).

L'attività svolta dall'Agenzia delle dogane si caratterizza nel 2016 per una contenuta diminuzione del numero complessivo dei controlli, che passano da 1,44 milioni nel 2015 a 1,41 milioni circa (-1,4 per cento), alla quale si correla un sensibile decremento

dei risultati finanziari conseguiti rispetto all'esercizio precedente, passati da 2,23 miliardi nel 2015 a 1,71 miliardi circa (-23 per cento).

In merito all'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza, emerge nel 2016 un aumento sia delle "verifiche e controlli" (+10 per cento) sia dei "controlli strumentali" (+2 per cento). In termini quantitativi ne deriva complessivamente una relativa stabilità, nel corso dell'ultimo quinquennio, del volume di produzione realizzata dal Corpo per il contrasto dell'evasione fiscale.

Dai dati emerge, tuttavia, nel 2016 una diminuzione, rispetto all'anno precedente, della proficuità potenziale delle "verifiche e controlli" nel settore dell'imposizione diretta, che costituiscono l'attività finanziariamente più rilevante. Dai maggiori componenti rilevati nel 2015, pari a 61,1 miliardi, si è scesi a 55,7 miliardi (-8,9 per cento). La flessione nel settore dell'imposizione diretta risulta parzialmente compensata dall'incremento degli esiti finanziari in materia di IVA (+531,2 milioni) e dal sensibile incremento dei rilievi in materia di ritenute (+104,4 per cento rispetto al 2015), per un importo di oltre 1,3 miliardi.

Si deve ritenere che la diminuzione complessiva degli esiti finanziari registrata nel 2016 si sia riflessa, in parte, già negli introiti da accertamento consuntivati dall'attività dell'Agenzia delle entrate nell'anno.

Quanto al ricorso alle indagini finanziarie da parte del Corpo, esso appare limitato e in decremento rispetto all'anno precedente, anche se nel 2016 si è registrato un incremento degli imponibili determinati.

I pur limitati dati che è stato possibile acquisire relativamente ai procedimenti penali tributari mettono in luce, dopo le modifiche recate alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 74 del 2000, dai decreti legislativi n. 128 del 5 agosto 2015 e n. 156 del 24 settembre 2015, una notevole riduzione delle notizie di reato segnalate alle procure penali già dagli ultimi mesi del 2015 e, in misura ancora maggiore, nel corso del 2016.

10.

Quanto all'andamento dell'IVA va evidenziato come anche nel 2016 si sia confermato il *trend* in crescita avviato a partire dal 2014. Il gettito si è assestato ad oltre 124 miliardi (+5,2 miliardi in termini assoluti, +4,3 in termini percentuali). L'aumento è interamente riconducibile alla componente relativa agli scambi interni (+5,9 miliardi), trainata dai versamenti da *split payment* e dal meccanismo del *reverse charge*, mentre l'IVA sulle importazioni diminuisce di poco meno di un miliardo: diminuzione determinata, come era avvenuto nel 2015, dal mercato degli olii minerali e in particolare dalla diminuzione del prezzo del greggio.

Sul versante dei crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi), essi hanno superato i 50 miliardi complessivi, con una crescita di oltre il 6 per cento rispetto al 2015, determinata principalmente dalle maggiori compensazioni registrate per IRPEF (+1,8 miliardi), per IVA (+1,3 miliardi) e per Recupero del bonus di 80 euro erogato dai sostituti d'imposta (+0,6 miliardi).

In flessione la dinamica dei rimborsi erogati dall'amministrazione, che complessivamente diminuiscono rispetto al 2015 di 1,6 miliardi. Tale risultato deriva da un incremento di quasi 2 miliardi nei rimborsi erogati ai fini IVA e da una flessione di oltre 3,5 miliardi nei rimborsi erogati ai fini dell'imposizione sul reddito.

Oggetto di una specifica analisi sono state le diverse iniziative adottate per la promozione della *tax compliance* e il miglioramento dei servizi ai contribuenti, tra le quali l'invio di comunicazioni ai contribuenti, realizzata grazie ad un più tempestivo incrocio dei dati che confluiscono in Anagrafe tributaria e l'adozione della fatturazione elettronica e della comunicazione telematica dei dati delle fatture IVA, in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 634 e 635, della legge n. 190 del 2014, nonché di quelle recate dal d.lgs. n. 127 del 2015 e dal DL n. 193 del 2016.

Specifici elementi conoscitivi sono stati pure acquisiti in ordine all'azione svolta per il contrasto dei fenomeni di evasione internazionale, realizzati attraverso la costituzione in Italia di stabili organizzazioni occulte, l'utilizzo strumentale di articolati schermi giuridici, la fittizia domiciliazione in Paesi a bassa fiscalità di persone fisiche e società, l'irregolare applicazione della disciplina sui prezzi di trasferimento e le implicazioni fiscali della c.d. *sharing economy*, nonché la gestione di nuovi strumenti quali il *patent box* e la *cooperative compliance*.

11.

Le entrate da giochi, anche nel 2016, hanno fatto registrare un incremento considerevole (+24 per cento), superando i 10 miliardi e confermando l'andamento positivo dell'anno precedente. La "raccolta lorda" si è attestata intorno ai 95,9 miliardi, in crescita (+9 per cento) rispetto al 2015.

L'incremento delle entrate registrato nel 2016 è spiegato in particolare dall'accresciuta rilevanza della tassazione sul gioco degli apparecchi da divertimento (AWP e VLT, comunemente indicati come *slot machine*), alla quale si deve più della metà del gettito complessivo (5,8 miliardi); oltre 3,5 miliardi derivano dai giochi numerici e dalle lotterie. (Tavola 7)

Nel 2016 il gettito delle accise sui prodotti petroliferi, che rappresenta circa il 12 per cento del totale delle imposte indirette e il 6 per cento del totale delle imposte, è stato di poco superiore ai 25 miliardi, mantenendosi pressoché stabile rispetto all'anno precedente (-7 milioni).

I consumi totali, che nell'ultimo biennio, dopo una costante e significativa riduzione, avevano manifestato una leggera crescita, si sono assestati sui livelli del 2014, con una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente (-1 per cento), in seguito a una flessione, seppur contenuta, nel consumo sia di benzina che di gasolio.

Nel confronto europeo, l'Italia si conferma come uno dei Paesi con la più elevata incidenza della componente fiscale sul prezzo dei prodotti petroliferi, a fronte di un prezzo industriale della benzina senza piombo e del gasolio auto sostanzialmente in linea con la media europea.

Le spese dello Stato

12.

I dati del Rendiconto generale dello Stato per il 2016 sembrano segnare una riduzione della spesa particolarmente netta. Una flessione che era già presente nelle previsioni iniziali di bilancio ma che si accentua nelle previsioni definitive: la spesa complessiva si riduce del 3,3 per cento, la spesa primaria del 2,4, quella corrente (sempre primaria) del 2,8 per cento. Solo le spese in conto capitale erano previste in crescita, dato che si accentua guardando agli stanziamenti definitivi (+3,1 per cento sul 2015).

In termini di prodotto, la spesa corrente primaria registra una significativa riduzione (-1,4 punti), raggiungendo il 29,1 per cento, mentre immutato rimane il peso della spesa in conto capitale. (Tavola 8)

Nella gestione, i tratti ora ricordati si rafforzano: gli impegni sulla competenza si riducono del 5 per cento a livello complessivo, si fa più netta la flessione della spesa primaria (-3,6 per cento); oltre alla spesa corrente flette, seppur in misura limitata, anche quella in conto capitale. Ancora più marcata la caduta dei pagamenti per spesa corrente (al netto interessi) su cui incide sia il calo dei trasferimenti alle famiglie, che si riducono di oltre il 25 per cento, sia quelli alle Amministrazioni pubbliche.

Al netto delle regolazioni contabili, gli andamenti registrati non mutano significativamente: la spesa finale scende dello 0,3 per cento rispetto al 2015, mentre quella primaria, pur confermandosi in calo, riduce la variazione dal 2,4 allo 0,1 per cento. L'impatto delle correzioni contabili è particolarmente rilevante sulla spesa in conto capitale: al netto delle regolazioni, gli stanziamenti a ciò destinati crescono dell'8,3 per cento contro il 3,1. Tali andamenti si riverberano sulle somme impegnate, che vedono più che dimezzata la flessione rispetto al 2015 (la riduzione del 3,7 per cento si ridimensiona all'1,6 per cento). Molto diverso l'andamento della spesa in conto capitale, in aumento sulla competenza del 5,4 per cento (contro una flessione nel risultato al lordo dello 0,8 per cento), mentre si conferma in riduzione in termini complessivi (-21,4 per cento). Ridimensionata risulta anche la flessione dei pagamenti correnti (dal 3,8 all'1,5 per cento), mentre crescono quelli in conto capitale (sempre in competenza). (Tavola 9)

13.

Da tali risultati non sembra tuttavia possibile trarre indicazioni definitive circa il percorso di riduzione e riqualificazione della spesa dello Stato. Su essi incidono infatti gli andamenti particolari delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie (nonché di una gestione fuori bilancio). Escludendo tali voci, che rispondono prevalentemente a logiche finanziarie e contabili e che rischiano di falsare una lettura più attenta ai fondamentali economici della gestione, il quadro dei risultati del 2016 muta in misura consistente. La spesa corrente primaria cresce nelle previsioni definitive dell'1,3 per cento. La spesa in conto capitale aumenta del 17,7 per cento rispetto al 2015. (Tavola 10)

Nella gestione si consegue sempre una flessione della spesa corrente (in termini di impegni), ma grazie ad un calo della spesa per interessi. Una variazione più consistente della spesa per il servizio del debito (-3,9 per cento rispetto al 2015, in calo di circa 3 miliardi) consente di compensare una spesa primaria più elevata. Guardando agli impegni totali la contrazione si rafforza (-0,7 per cento) grazie anche ad una, seppur limitata, flessione della spesa primaria. A consuntivo, la spesa in conto capitale presenta variazioni molto più lievi di quelle incorporate nelle previsioni definitive (4,2 per cento la crescita degli impegni sulla competenza e 1,4 per cento quella totale), principalmente come risultato di un rafforzamento della crescita dei trasferimenti alle imprese (+45 per cento gli impegni totali rispetto al 2015) e della riduzione sia degli investimenti fissi (-16,2 per cento) che dei contributi alle Amministrazioni pubbliche (-8,2 per cento).

L'analisi svolta guardando anche ai risultati per missione consente di leggere nella gestione del bilancio 2016 ulteriori tre caratteristiche:

- la conferma della tendenza a concentrare gli interventi su poche missioni (alle prime dieci missioni è riferibile oltre il 90 per cento della spesa);
- la capacità di orientare la spesa sulle emergenze: pur a fronte di spazi di manovra limitati, si sono affrontate situazioni di particolare criticità (Soccorso civile, Immigrazione);
- la volontà di imprimere una accelerazione alle realizzazioni effettive. Una scelta che trova riscontro nell'aumento dell'attività di impegno e di pagamento sulla competenza anche per la spesa in conto capitale. Un'accelerazione resa possibile anche da una più efficace selezione degli interventi su cui puntare.

Una conferma dello sforzo esercitato per accelerare la spesa in conto capitale si ha anche guardando alla spesa diretta dello Stato (al netto dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche). Gli impegni e i pagamenti di competenza crescono a tassi elevati, in particolare in alcune missioni (“Competitività e sviluppo delle imprese”, “Diritto alla mobilità e tutela e valorizzazione dei beni culturali”). In crescita anche gli impegni totali, ma non i pagamenti, che fatta eccezione per “Competitività e sviluppo delle imprese” (e per “Ordine pubblico e sicurezza”), non confermano gli incrementi.

Per quanto riguarda la spesa corrente, al di là della crescita degli stanziamenti, essa si mantiene in termini di impegni e pagamenti intorno al 2 per cento, sostanzialmente in linea con la crescita del Pil nominale, e testimonia l'attenzione prestata agli obiettivi complessivi di finanza pubblica. (Tavola 11)

14.

Anche nel 2016 la legge di stabilità prevedeva un contributo delle Amministrazioni centrali alla manovra di finanza pubblica. Si tratta di un importo più rilevante rispetto al 2015 (1,7 miliardi): oltre 3 miliardi di minori spese e circa 300 milioni di maggiori entrate in termini di saldo netto da finanziare.

Il taglio operato sembra aver confermato le attese. Le variazioni disposte nella gestione hanno, nel complesso, ridotto la dimensione dei tagli del solo 17,3 per cento (ben

meno dello scorso esercizio in cui il reintegro di fondi aveva superato l'80 per cento): alle riduzioni per 3.022 milioni hanno fatto seguito aumenti di stanziamenti netti per 522 milioni. (Tavola 12)

Un risultato che tuttavia non ha impedito che si procedesse nella gestione ad una ampia revisione dei contributi richiesti inizialmente, adattando le esigenze di bilancio a quelle che si presentavano per eventi imprevisi o per scelte di politica economica generale come nel caso dell'accelerazione degli investimenti. Ciò è stato fatto, in prevalenza, accentuando i tagli operati o ampliando le riduzioni già proposte ai fondi (è il caso ad esempio del Fondo sviluppo e coesione).

Ma proprio in questo sta il successo, e il limite, del nuovo capitolo della *spending review*. Nonostante il forte incremento nell'importo complessivo, le scelte operate con la legge di stabilità per il 2016 appaiono condizionate dalla necessità di contemperare le esigenze di una strutturale riduzione della spesa con quella di limitarne gli effetti recessivi. Fatta eccezione per alcuni tagli alla spesa corrente di cui andrà valutata la strutturalità, per numerose misure (specie di spesa in conto capitale) risulta ragionevole dubitare non solo della permanenza degli effetti, ma anche dell'effettiva incidenza sulla spesa.

Resta, quindi, evidente che va ancora esplorata la strada 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.

15.

Nel corso del 2016 è stato ulteriormente ampliato il sistema di acquisizione centralizzata degli acquisti delle Amministrazioni pubbliche. (Tavola 13)

Sulla base dei dati forniti dai Ministeri, relativamente agli impegni assunti nel 2016, la spesa per acquisti di beni e servizi risulta, tuttavia, aumentata di oltre il 5 per cento. Nonostante una crescita degli acquisti tramite gli strumenti Consip, si conferma anche nel 2016, sia per i consumi intermedi che per gli investimenti, una prevalenza del ricorso alle procedure extra Consip.

Per quanto riguarda le locazioni passive, nell'ambito delle spese di funzionamento, la spesa totale in termini di costo, al netto dei canoni ed oneri FIP, si è ridotta di oltre 34 milioni nel 2015 e di altri 6 milioni nel 2016. Pur trattandosi di risultati positivi, i risparmi conseguiti sono sensibilmente distanti dal 50 per cento della spesa registrata nel 2014 (oltre 584 milioni, sempre al netto dei canoni FIP), fissato dal Legislatore. Obiettivo ambizioso anche alla luce di quanto previsto dal Piano di razionalizzazione nazionale coordinato dall'Agenzia del demanio, che prevede un risparmio massimo di circa 136 milioni.

Le spese per *facility management* (FM), pulizia e manutenzioni rappresentano circa il 4,5 per cento della spesa totale per acquisto di beni e servizi. In questo caso, la spesa tramite procedure centralizzate supera nettamente quella effettuata al di fuori (oltre 138 milioni a fronte di 64 milioni). Nel caso di tali categorie merceologiche il sistema

centralizzato appare ormai consolidato, ma il “vestito” ritagliato dalle Convenzioni non si adatta perfettamente a tutte le esigenze, specie per gli immobili di più grandi dimensioni e, all’opposto, per le realtà più piccole.

16.

Il problema dei ritardi nei pagamenti e dei corrispondenti debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche è stato affrontato dal Legislatore con misure dirette, da un lato ad accelerarne, attraverso stanziamenti *ad hoc*, l’estinzione, dall’altro a prevenirne la formazione, intervenendo sul complesso insieme delle cause alla base del fenomeno.

L’analisi dei dati delle Amministrazioni centrali, desunti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio, riferiti alle fatture emesse nel 2016, ha evidenziato ancora consistenti ritardi: l’insieme delle fatture è stato pagato in media in 53 giorni, che si riducono a 49 se si tiene conto dell’indice ponderato sull’importo fatturato. Inoltre, risulta confermata la tendenza al pagamento delle fatture di importo più alto. (Tavola 14)

I dati di Rendiconto sembrano poi indicare margini di recupero consistenti: risulta evidenziata, infatti, una costante riduzione nell’ultimo quadriennio della capacità di pagamento fino ad arrivare al 59 per cento del 2016 (-3 punti percentuali rispetto al 2013). Un *trend* che sembra non conciliarsi con la auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo e, conseguentemente, con una riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali.

A poter incidere positivamente sulla gestione del ciclo passivo potrebbero essere le nuove norme da ultimo introdotte nell’ordinamento contabile, in particolare l’estensione, anche allo Stato, del principio di imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili, nonché il ruolo centrale affidato al piano finanziario dei pagamenti.

17.

A partire dal 2012 il Legislatore ha posto una attenzione particolare ai debiti fuori bilancio. Nel periodo compreso tra fine 2012 e fine 2016, tuttavia, i debiti fuori bilancio passano da poco più di 930 a 2.111 milioni. Sono sempre quattro le Amministrazioni (il Ministero dell’interno, il MIT il MIUR e il Ministero della giustizia) che assorbono circa il 98 per cento del debito residuo a fine anno. Si tratta prevalentemente di debiti per consumi intermedi, trasferimenti correnti alle famiglie, altre uscite correnti e investimenti fissi lordi. Nel 2016 il debito pesa, sul complesso delle categorie interessate, per circa l’8,3 per cento in termini di impegni (6,3 per cento circa nel 2015) e per poco più del 9 per cento in termini di pagamenti (6,8 per cento nel 2015). Una dinamica crescente che richiede una particolare attenzione.

In aumento sono anche i debiti delle Amministrazioni verso la Tesoreria per speciali ordini di pagamento (SOP) emessi per far fronte ad obblighi intervenuti in assenza (o insufficienza) di disponibilità finanziarie di bilancio. Tali debiti, la cui sistemazione contabile di norma dovrebbe essere perfezionata entro 6 mesi, risultano cresciuti

nell'anno di 327 milioni, a fronte dei 101 smaltiti. A fine esercizio il debito residuo dei Ministeri era di 738 milioni. (Tavola 15)

18.

Nel 2016 la spesa diretta dello Stato per gli investimenti (categoria XXI), rappresenta solo il 12,5 per cento degli stanziamenti definitivi in conto capitale, poco più di 5 miliardi che si traducono in circa 4 miliardi di impegni e 2 miliardi di pagamenti di competenza, mentre impegni e pagamenti totali sono entrambi poco superiori a 4 miliardi. Importi comunque inferiori ai livelli registrati nel 2015.

Tra le uscite per investimenti si rinvengono spese molto diverse fra loro in base alla natura, ai destinatari finali, agli effetti in termini di crescita e sviluppo potenziale del Paese.

L'11 per cento degli stanziamenti e circa il 7 per cento dei pagamenti, pur essendo finalizzati all'accumulazione di capitale, sono indirizzati in maniera specifica ed esclusiva all'apparato amministrativo. Il 54,6 degli stanziamenti (il 57,1 per cento dei pagamenti) è rappresentato da quella spesa ugualmente destinata all'apparato produttivo amministrativo, ma con la finalità di consentire l'erogazione di servizi e l'esercizio di funzioni che hanno un impatto sulla collettività. Alle spese per l'informatizzazione e digitalizzazione va poi l'8 per cento degli importi (circa a 337,3 milioni), una quota piuttosto contenuta ma con un profilo crescente sia per le risorse stanziare, che impegnate e pagate. Infine, circa 1,3 miliardi di stanziamenti e 1,1 di pagamenti totali (rispettivamente il 26 e il 28 per cento della categoria) rappresentano invece quegli investimenti che riguardano interventi specifici destinati ad incrementare lo *stock* di capitale fisico e infrastrutturale del Paese.

Nel 2016 sono in crescita solo le spese per l'informatizzazione (in aumento del 17,9 per cento in termini di pagamenti totali) e le spese destinate direttamente allo sviluppo e alla crescita infrastrutturale del Paese che mostrano una accelerazione dei pagamenti sia di competenza (+14,9 per cento) sia totali (+2 per cento). (Tavola 16)

Per un quadro complessivo della spesa per investimenti è necessario considerare, inoltre, che in diversi servizi di pubblica utilità lo Stato ha ceduto a società esterne (che rimangono sotto il controllo pubblico) l'attività diretta, mantenendo il ruolo di regolatore del mercato. Pertanto, considerando i contributi in conto capitale a tali imprese, nel 2016 i pagamenti per investimento raggiungono gli 8,9 miliardi (-1,6 per cento rispetto al 2015): al lieve aumento riscontrato nell'ambito della categoria XXI, si aggiunge solo l'incremento del 10,4 per cento nei contributi agli investimenti, mentre i contributi alle imprese pubbliche registrano minori pagamenti per il 9,4 per cento e gli altri trasferimenti per il 6,5.

19.

Le risorse dedicate alla ricerca ammontano nel 2016 a 2.957 milioni, registrando un contenuto incremento rispetto al precedente esercizio (2.869 milioni nel 2015), ma attestandosi ad un valore nettamente inferiore a quello di soli pochi anni prima (3.977 milioni nel 2010).

Si tratta degli importi relativi a nove programmi di spesa della missione “Ricerca e innovazione”, che coinvolgono direttamente otto Ministeri. Gli stanziamenti si concentrano nel programma affidato al Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca - che assorbe circa il 77,5 per cento delle risorse - seguito dal Ministero della salute (10 per cento delle risorse) e dal Ministero dell’economia e delle finanze (6,5 per cento delle risorse). (Tavola 17)

In flessione le spese di funzionamento (che non superano l’1,5 per cento delle somme impegnate) e i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche presentano, invece, una consistente crescita sia i contributi agli investimenti a imprese (6,5 per cento degli impegni), sia i contributi agli investimenti (circa il 70 per cento degli impegni).

Si tratta, peraltro, di risorse quasi interamente assorbite dal programma di spesa del MIUR, nel cui ambito i contributi alle imprese si riconducono al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) – le cui risorse consentono il finanziamento della sola ricerca di base affidata alle università e agli Enti di ricerca (PRIN) – e i contributi agli investimenti a PA risultano destinati per oltre l’80 per cento al Fondo di funzionamento ordinario degli Enti di ricerca vigilati.

La rappresentazione della spesa di ricerca offerta dal bilancio dello Stato presenta più di un limite. Esaminando i singoli programmi, sia sotto il profilo finanziario sia sotto quello contenutistico, emerge di frequente, infatti, che si tratta di risorse e di attività solo indirettamente finalizzate ad interventi di ricerca o di meri trasferimenti di fondi a enti di ricerca vigilati.

Inoltre, una rilevante quota degli stanziamenti destinati ad attività di ricerca, in particolare industriale e precompetitiva, viene attualmente contabilizzata in programmi appartenenti ad altre missioni facenti capo, in particolare, al Ministero per lo sviluppo economico, al Ministero della difesa e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Il patrimonio**20.**

Il “Conto del patrimonio” costituisce la seconda parte del Rendiconto generale dello Stato ed espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio, con l’indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell’anno nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altre cause incidenti sui relativi valori ed illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria del bilancio e quella patrimoniale.

Le verifiche svolte dalla Corte, in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato, ai fini del giudizio di parificazione del Conto generale del patrimonio, sono volte ad accertare la regolare iscrizione delle singole variazioni alle poste patrimoniali ed ai relativi allegati, sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa dei dati riportati nelle scritture contabili, delle modalità di aggiornamento dei valori iscritti, della sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità per il mantenimento della iscrizione, delle modalità di determinazione dei valori di iscrizione dei beni materiali prodotti.

Per le verifiche concernenti la gestione patrimoniale, la Corte acquisisce, mediante il Sistema del conto del patrimonio (SIPATR), la documentazione giustificativa fornita dalle Amministrazioni per il tramite degli Uffici centrali di bilancio nelle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale. Nei casi, frequenti, di mancata variazione ovvero di insufficiente o inadeguata giustificazione della variazione, la Corte, nel dichiarare la regolarità del Conto del patrimonio, esclude da tale giudizio, segnalandole al Parlamento, le partite contabili non giustificate.

Una ridotta significatività delle risultanze del Conto, che si riflettono sul patrimonio dello Stato, è data dalle “rettificazioni” apportate in applicazione di disposizioni amministrative, circolari o altri provvedimenti non connessi alla gestione del bilancio. Per maggiore chiarezza e leggibilità delle risultanze del conto andrebbero più dettagliatamente illustrate le cause giustificative di tali “rettificazioni”, che incidono in modo rilevante sulle risultanze gestionali e che riguardano principalmente i beni immobili e quelli mobili.

Andrebbe migliorata, infine, la leggibilità dei punti di concordanza tra Conto del bilancio e Conto del patrimonio, con riferimento alla prospettazione delle partite relative alla gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di tesoreria, scorporandone i flussi che costituiscono una potenziale duplicazione di operazioni di bilancio e ciò per meglio evidenziare gli effetti autonomi connessi alle sole movimentazioni di tesoreria.

L’applicazione dei criteri del SEC2010, di cui al regolamento n. 549 del 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, è avvenuta già a partire da settembre 2014 in riferimento alle Amministrazioni pubbliche da parte dell’ISTAT; per quanto attiene al Conto del patrimonio dello Stato, non risulta ancora completamente conseguita la rivisitazione dello stesso secondo le regole del SEC2010. L’applicazione del sistema di regole di classificazione dei conti economici nazionali SEC2010, per quanto attiene al Conto del patrimonio dello Stato, permette di rispondere alle esigenze di comparabilità internazionale delle poste ed allegati patrimoniali.

La significatività dei dati esposti nel Conto è connessa alla completa compilazione dei singoli elementi attivi e passivi; non vengono ancora registrate nel Conto del patrimonio, alcune significative voci, quali, tra quelle attive, le opere permanenti destinate alla difesa nazionale, le infrastrutture portuali e aeroportuali civili, le strutture e infrastrutture idrauliche, le opere di manutenzione straordinaria, le vie di comunicazione, le linee ferrate e gli impianti fissi, i beni conferiti alle società di trasporti in gestione

governativa, le quote dei fondi di investimento mobiliari, i beni storici, i beni paleontologici, le opere di restauro, gli strumenti finanziari derivati a breve termine, le società finanziarie e non finanziarie collegate, il demanio marittimo, il demanio idrico, le foreste, l'avviamento di attività commerciali, i diritti di autore, i brevetti; tra quelle passive, ad esempio, le riserve tecniche di pensione.

Nel Conto del patrimonio presentato nel 2016, le passività (finanziarie) dello Stato - pari a 2.784,95 miliardi - superano le attività - pari a 986,98 miliardi - (di cui finanziarie 675,91 e non finanziarie 311,07), come già rilevato negli anni precedenti. (Tavola 18)

Il peggioramento patrimoniale complessivo scaturito dalla gestione 2016 è pari a 39,55 miliardi, derivante dalla differenza tra l'“eccedenza di passività” registrata nel 2016 (pari a 1.797,97 miliardi) e quella del 2015 (pari a 1.758,42 miliardi).

La minor misura del peggioramento patrimoniale del 2016 non deriva dalla componente delle passività finanziarie, che è incrementata di quasi 64 miliardi (da 2.721 a 2.785 miliardi) di un importo superiore rispetto al dato dell'anno precedente (60,9 miliardi), quanto dall'aumento delle attività per 24,37 miliardi, le quali nel 2015 erano diminuite di quasi 6 miliardi.

Per il 2016 si rileva che, osservando i risultati differenziali, la gestione del bilancio ha apportato al patrimonio un miglioramento con l'avanzo accertato di circa 57,51 miliardi (erano 2,48 nel 2015 e 29,6 nel 2014).

Le attività sono aumentate di 24,37 miliardi soprattutto nella componente delle attività finanziarie (18,81 miliardi) e in misura minore (5,55) per quelle non finanziarie.

L'incremento delle passività di 63,92 miliardi è il risultato di voci in aumento (principalmente i Buoni del tesoro poliennali e i Residui passivi) e in diminuzione (imputabili principalmente alle voci Debiti di Tesoreria e Residui passivi perenti).

L'ordinamento contabile

21.

Nel 2016 si è consolidata l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile, da un lato dando attuazione alle deleghe previste nelle fondamentali materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40 della legge n. 196 del 2009) e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 42 della stessa legge), dall'altro chiudendo il ciclo di revisione dell'ordinamento contabile apertosi nel 2012 con le modifiche di alcuni articoli della Costituzione (artt. 81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. “rinforzata” n. 243.

Ciò è avvenuto attraverso alcuni passaggi fondamentali, accompagnati ciascuno da riflessioni offerte dalla Corte dei conti al Parlamento nelle sedi deputate: l'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi delle deleghe indicate (d.lgs. n. 90 del 2016 e d.lgs. n. 93 del 2016) e l'approvazione di una legge destinata ad innovare i contenuti e l'articolazione della legge di bilancio dello Stato (legge n. 163 del 2016).

In particolare, per ciascuno dei settori d'intervento si sono svolte indagini conoscitive ad opera delle Commissioni bilancio congiunte dei due rami del Parlamento, nel corso delle quali è stata sentita la Corte in audizione. Inoltre è stato reso un parere al Governo, sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'art. 9, comma 4, del citato d.lgs. n. 93 del 2016, ovvero in tema di sperimentazione sulle nuove nozioni di impegno e pagamento. Infine, importanti considerazioni sono state enunciate in occasione della Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri del 10 Marzo 2017 (riferita alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2016), ove è stata esaminata la prima legge di bilancio applicativa delle novità riguardanti, fra l'altro, gli strumenti della sessione di bilancio.

L'organizzazione e il personale

22.

Anche per effetto della sentenza n. 251 del 25 novembre 2016 della Corte costituzionale, il processo di attuazione della legge delega n. 124 del 2015 non ha portato ancora sviluppi concreti.

Rispetto ai decreti emanati nel primo semestre del 2016, risultano attualmente pubblicati due ulteriori decreti legislativi. Il primo riguarda "Modifiche ed integrazioni al d.lgs. n. 165 del 2001, contenente la disciplina del pubblico impiego" e il secondo la revisione della normativa sulla valutazione della *performance* contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009. Inoltre, tre schemi di decreti legislativi sono stati approvati in via preliminare ed hanno iniziato il previsto *iter* per l'emanazione (Revisione dei ruoli delle Forze di polizia; Documento unico di proprietà e circolazione degli autoveicoli; Riordino della disciplina del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco).

A fronte di un disegno riformatore, positivamente commentato dalla Corte, proprio per la coerenza e la completezza dei settori di intervento, riguardanti l'organizzazione, l'attività amministrativa, il personale e le procedure, la delega è stata attuata attraverso interventi frammentari e marginali, tra loro non coordinati, relativi a specifici procedimenti e settori di attività, al di fuori di un complessivo disegno organico di riforma dell'amministrazione.

L'approccio seguito è stato quello di modificare ed integrare la normativa vigente e non già di procedere, come pure sarebbe stato possibile attesa la ampiezza dei criteri di delega, a vere e proprie redazioni di testi unici di settore.

E' rimasto, in particolare, inattuato il corpo centrale della legge delega, contenuto nell'articolo 8, concernente il riordino delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri, Agenzie governative nazionali, Enti pubblici non economici nazionali).

La Corte auspica una ripresa del processo riformatore, per un effettivo recupero di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa anche allo scopo di corrispondere

alle raccomandazioni dell'Unione Europea, da ultimo ribadite in occasione dell'esame del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità per il 2017.

23.

In attesa di un riavvio del percorso di riforma dell'assetto ordinamentale delle pubbliche amministrazioni, nel 2016 non si segnalano particolari modifiche all'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri continua ad accentuare il proprio ruolo di amministrazione attiva, acquisendo competenze in un complesso di settori strategici. La legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 140), ha infatti attribuito alla PCM la gestione del fondo unico per gli investimenti, con l'obiettivo di concentrare le attività necessarie allo sviluppo infrastrutturale del Paese nell'organo deputato alla definizione dell'indirizzo politico.

E' proseguita, nell'esercizio 2016, l'attività necessaria a garantire la piena operatività di alcune neo istituite Agenzie Governative (l'INL -Ispettorato Nazionale del Lavoro- e l'ANPAL-Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro-, presso il Ministero del lavoro, e l'Agenzia per la cooperazione e lo sviluppo, presso il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale).

Il frequente ricorso alla figura organizzativa dell'Agenzia, rende urgente il riavvio del processo riformatore, allo scopo di unificare le caratteristiche di tale modello, sotto il profilo del grado di autonomia, della omogenea definizione di poteri ministeriali di vigilanza ed indirizzo, dei controlli esterni, di un uniforme ordinamento del personale, della struttura organizzativa e della composizione degli organi di direzione. Anche sotto il profilo contabile vanno individuati i necessari raccordi con il bilancio ed il Rendiconto generale dello Stato.

Nel corso del 2016 sono stati portati a conclusione le attività di ricollocamento del personale connesse ad importanti interventi di riassetto istituzionale dell'organizzazione dello Stato, di riduzione del perimetro della pubblica amministrazione, di razionalizzazione e di riorganizzazione delle funzioni pubbliche.

Sono, infine, proseguite le attività per il completamento degli interventi previsti nei cinque settori strategici individuati dall'Agenda per la semplificazione: cittadinanza digitale; *welfare* e salute; fisco; edilizia e impresa.

24.

Il consuntivo ISTAT del 2016 indica in 163,1 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente, evidenziando un incremento rispetto al precedente esercizio di 0,7 punti percentuali.

Tale andamento conferma il giudizio sulla straordinaria efficacia delle misure di contenimento della spesa di personale, disposte dal decreto legge n. 78 del 2010, più volte prorogate nel tempo.

Nei primi cinque anni di vigenza delle citate misure, la spesa per redditi evidenzia un calo di oltre il 6 per cento, particolarmente evidente nel 2011 e nel 2012 (rispettivamente -1,7 e -2,1 per cento); negli anni successivi la diminuzione si consolida su valori prossimi allo 0,8 per cento. La lieve ripresa della dinamica incrementale nel 2016, comporta, comunque, rispetto al 2010, una diminuzione complessiva del 5,4 per cento. (Tavola 19)

Il Conto Annuale per il 2015, predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato evidenzia, all'inizio del 2016, un numero di dipendenti pubblici con rapporto di lavoro stabile pari 3.222.000 sostanzialmente in linea con quello registrato 2014 (-0,1 per cento).

Si tratta, peraltro, di un andamento derivante da una dinamica occupazionale in aumento dell'1,7 per cento, relativamente al personale statale (1.841.000 unità) e in diminuzione del 2,5 con riferimento alla restante categoria di dipendenti (1.382.000 unità).

Nel Rendiconto generale dello Stato, la categoria I espone, in termini di contabilità finanziaria, la spesa per redditi, riferibile al personale statale, che rappresenta il 57 per cento in termini numerici e il 53 per cento in termini di spesa per retribuzioni, del personale pubblico nel suo complesso.

La spesa per redditi rappresenta nel 2016 il 17,3 per cento della spesa corrente.

I dati del Rendiconto 2016 evidenziano, per il personale a carico del bilancio dello Stato, un incremento della spesa - in termini di impegni lordi - di 3,3 punti percentuali, rispetto al 2015. (Tavola 20)

Superata la fase dell'emergenza finanziaria e dei tagli alla spesa di personale e alla dotazione organica, permangono alcune criticità relative alla ormai prossima ripresa della contrattazione collettiva, con particolare riferimento alla copertura degli incrementi retributivi, concordati nell'intesa sottoscritta tra il Governo e le parti sociali.

In relazione alla mancata emanazione del decreto legislativo, previsto dall'art. 11 della legge n. 124 del 2015, resta aperta la problematica relativa all'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica.

25.

Nel considerare la spesa per il funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, occorre tener conto anche dei costi delle numerose società strumentali, che operano per la fornitura di servizi rientranti nella competenza istituzionale dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si tratta di ventidue società che erogano servizi di supporto informatico e di gestione degli acquisti, di attività finanziarie e gestione del patrimonio e che svolgono compiti tecnico-professionali, in particolari settori di attività. La spesa complessiva per i predetti enti, ammonta, per il 2016, a 661 milioni, con un numero di dipendenti pari a circa 11.000 unità.

Il modello dei servizi strumentali, tipico del settore privato di produzione di servizi, si è diffuso con adattamenti e soluzioni organizzative derivanti dalla specificità dei