



La

Corte dei Conti

N. 7/AUD/12

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Mario G.C. SANCETTA, Luigi MAZZILLO, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI,
Giuseppe COGLIANDRO, Gaetano D'AURIA;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Antonio
FRITTELLA, Maurizio PALA, Giovanni COPPOLA, Marco PIERONI, Mario NISPI
LANDI, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia
BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI,
Francesco TARGIA;

Primi Referendari

Giancarlo ASTEGIANO, Alessandra SANGUIGNI.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934,
n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle
Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive
modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, commi 5 bis e 5-ter;

Vista la comunicazione 1 marzo 2012 del Presidente della Commissione Bilancio,
Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati;

Uditi, nell'adunanza del 12 marzo 2012, il Pres. Luigi Mazzillo, cons. Maurizio Pala, cons. Marco Pieroni, cons. Massimo Romano, cons. Vincenzo Palomba, cons. Natale A.M. D'Amico.

DELIBERA

l'approvazione del testo per l'audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul documento della Commissione Europea "Analisi annuale della crescita per il 2012"

I RELATORI

Luigi MAZZILLO

Maurizio PALA

Marco PIERONI

Massimo ROMANO

Vincenzo PALOMBA

Natale A.M. D'AMICO

IL PRESIDENTE

Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 13 marzo 2012

IL DIRIGENTE

Patrizio MICHETTI



CORTE DEI CONTI
Sezioni riunite in sede di controllo

AUDIZIONE NELL' AMBITO
DELL' INDAGINE CONOSCITIVA SUL DOCUMENTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA:

“ANALISI ANNUALE DELLA CRESCITA PER IL 2012”

(V Commissione Bilancio della Camera dei deputati)

13 marzo 2012

INDICE

Crescita e risanamento	Pag.	1
La <i>spending review</i>	“	4
La politica fiscale	“	7
Ritardi nei pagamenti e debiti pregressi	“	11
Grafici		
<i>Grafico 1</i> - La pressione fiscale: Italia vs Europa	“	15
<i>Grafico 2</i> - Il sistema tributario italiano e le distanze dall'Europa	“	16
<i>Grafico 3</i> - Andamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni centrali dello Stato	“	19
Tavole		
<i>Tavola 1</i> - Manovre correttive 2011: variazione del carico tributario per area impositiva	“	17
<i>Tavola 2</i> - I risultati di maggior gettito attesi dalla lotta all'evasione 2006 – 2014	“	18
<i>Tavola 3</i> - Una stima dei debiti commerciali delle Amministrazioni centrali dello Stato. Anni 2002-2010	“	19

1. Crescita e risanamento

I quesiti posti dalla Commissione partono dal tema delle relazioni fra risanamento finanziario e crescita economica. La questione merita di essere considerata con attenzione: la linea interpretativa da tempo proposta dalla Corte dei conti è quella secondo la quale l'azione di risanamento finanziario non solo costituisce una pre-condizione affinché l'Italia possa riprendere il cammino della crescita economica ormai abbandonato da circa un decennio, ma è essa stessa fattore di crescita economica.

La ricostruzione dei fatti non lascia adito a dubbi. Un elevato debito pubblico, alimentato da persistenti deficit annuali di bilancio, determina prima o poi – come si è verificato a partire dalla scorsa estate – un rialzo del costo del debito sovrano. Velocemente questo rialzo nel costo del debito pubblico si trasferisce sul costo del credito per le famiglie e per le imprese. Ne segue la caduta di quella parte della domanda particolarmente sensibile al tasso d'interesse, e cioè in primo luogo degli investimenti e dei consumi durevoli. Particolarmente negativa è la caduta degli investimenti: infatti è proprio attraverso gli investimenti che le imprese incorporano nei processi produttivi l'innovazione tecnologica; una caduta degli investimenti ha effetti di lungo periodo sull'efficienza del sistema produttivo e, con essa, sulle prospettive di crescita dell'economia.

Questa sequenza ha trovato palese conferma nelle vicende più recenti che hanno caratterizzato l'economia e la finanza pubblica nazionali. Da ultimo la Banca d'Italia ha stimato che una riduzione di 200 punti base dello *spread* fra il rendimento dei nostri titoli di stato e gli equivalenti titoli tedeschi determinerebbe, da qui all'anno prossimo, e a parità di altre circostanze, un PIL più elevato di oltre un punto percentuale, che da solo sarebbe sufficiente a determinare entrate fiscali aggiuntive di importo pari a quelle attese dal previsto innalzamento di due punti dell'aliquota IVA ordinaria; risorse equivalenti a quelle necessarie per aumentare di circa un quarto la spesa per investimenti fissi delle amministrazioni pubbliche.

E' opportuno ribadire che, negli impegni che il nostro Paese ha assunto, questo risanamento finanziario, tanto importante anche per le prospettive di crescita dell'economia, coincide con l'obiettivo del pareggio di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Pareggio che, a seguito del nuovo trattato definito *fiscal compact*, sarà scritto

negli obblighi internazionali liberamente contratti dal nostro Paese e che, a seguito del progetto di riforma in corso di approvazione, sarà statuito in Costituzione. Al pareggio di bilancio si affianca il vincolo relativo alla riduzione di un ventesimo all'anno della differenza fra il rapporto effettivo debito/PIL e il valore-soglia del 60%. Si può calcolare che, con un tasso di crescita medio reale della nostra economia dell'1% all'anno, nei prossimi venti anni il pareggio di bilancio comporterebbe di per sé il rispetto di quel vincolo e condurrebbe alla fine del periodo a un rapporto fra il debito e il prodotto del 65% circa.

Certamente, dal punto di vista della crescita fa differenza a quale livello della pressione fiscale – e quindi della spesa pubblica – quel pareggio di bilancio verrà conseguito. Sulla spinta dell'emergenza, le ripetute manovre di aggiustamento finanziario condotte nel 2011 hanno operato soprattutto dal lato dell'aumento della pressione fiscale, piuttosto che, come sarebbe stato desiderabile, dal lato della riduzione della spesa. Il risultato è che ci avviamo verso una pressione superiore al 45% del prodotto, un livello che ha pochi confronti nel mondo. Se a ciò si aggiunge che le stime più accreditate ipotizzano un livello dell'evasione fiscale dell'ordine del 10-12% del prodotto, ne consegue che il nostro sistema è disegnato in modo tale da far gravare un carico tributario sui contribuenti fedeli sicuramente eccessivo.

Per cui, una volta attenuatesi le condizioni di emergenza, per poter aprire lo spazio a una riduzione della pressione fiscale, che aiuti il rilancio dell'economia ma non comprometta l'equilibrio di bilancio, è necessario lavorare con tenacia e determinazione alla riduzione della spesa. Salvaguardando, per quanto possibile, quella sua parte che ha effetti benefici sulla propensione alla crescita del nostro sistema.

Ciò chiama in primo luogo in causa la spesa d'investimento che, al contrario di quanto sarebbe stato necessario, si è rivelata la parte di spesa più sacrificata negli ultimi anni (come la Corte ha documentato nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica dello scorso anno). In una prospettiva di risorse pubbliche scarse, occorrerà in primo luogo rimuovere i due principali ostacoli alla finanza di progetto che rendono nel nostro Paese particolarmente esigua la parte di opere infrastrutturali finanziate con fondi privati: 1) la frammentazione delle stazioni appaltanti, che ostacola la formazione, tra l'altro, nella pubblica amministrazione delle professionalità specifiche necessarie per la

realizzazione di questo genere di progetti; 2) la mutevolezza delle regole che sovrintendono alla fissazione delle tariffe, che rende aleatorie le previsioni riguardo al rendimento degli investimenti realizzati.

L'altra componente della spesa pubblica particolarmente rilevante ai fini della promozione della crescita economica è quella destinata alla formazione del capitale umano. Come sappiamo, e come ci fa osservare l'OCSE ogni anno nei suoi rapporti sul tema, nel confronto internazionale l'alta formazione garantita nel nostro Paese è scadente. La posizione delle nostre Università nelle graduatorie qualitative internazionali, pur con tutti i *caveat* che devono essere tenuti presenti quando si guarda a questi confronti, è, infatti, tutt'altro che lusinghiera. Solo in parte è una questione di risorse. E' invece principalmente una questione di meccanismi e di incentivi. Se c'è un settore della pubblica amministrazione nel quale l'introduzione di efficaci meccanismi di valutazione dell'impegno di ciascuno, dei risultati individuali e dei risultati delle singole unità organizzative è assolutamente urgente, questo è il settore della scuola e dell'università. Negli ultimi anni alcune innovazioni in questa direzione sono state introdotte; si tratta ora di perseguire lungo questa strada senza deflettere. Sapendo che, nelle società moderne, in larga misura e sempre più la ricchezza delle nazioni dipende dalla ricchezza del capitale umano.

Il processo di investimento e la formazione di capitale umano potranno essere sostenuti anche attraverso una migliore utilizzazione delle risorse comunitarie.

Anche in condizioni di pareggio di bilancio, e per quanto il risanamento faccia flettere lo *spread*, ancora a lungo avremo a che fare con elevati oneri per interessi del debito pubblico. Non si può, pertanto, rinunciare a ridurre lo stock del debito attraverso la cessione di quelle parti del patrimonio pubblico non funzionali allo svolgimento dei compiti essenziali delle amministrazioni e non oggetto di tutele artistiche e simili.

In via di principio, il metodo da seguire ci viene indicato dal primo precetto dell'*asset and liabilities management*: occorre cedere tutte le attività patrimoniali che offrono un rendimento inferiore al costo del debito. Ovviamente, alcune attività patrimoniali possono essere legittimamente oggetto di scelte politiche, in relazione ad esempio a partecipazioni in imprese ritenute strategiche rispetto al futuro del Paese. Ma per una gran parte delle attività patrimoniali pubbliche l'ostacolo alla cessione non

consiste affatto in eventuali considerazioni strategiche, bensì in difficoltà di procedura, in resistenze burocratiche, in ritardi operativi. Ciascuno di questi ostacoli dovrà essere oggetto di un attento esame, affinché essi siano superati in tempi brevi, sempre nel pieno rispetto delle necessarie cautele che tali operazioni richiedono per evitare i rischi di svendita del patrimonio pubblico.

2. La *spending review*

La *spending review* volta alla riduzione selettiva della spesa attraverso l'eliminazione delle sue componenti improduttive, in luogo dei meri tagli lineari, è un tema su cui già da qualche anno è iniziata la riflessione nel nostro paese. Ma da ultimo, sia con la prima manovra estiva del 2011 (d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. L. 15 luglio 2011, n. 111) sia con la seconda (d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. L. 14 settembre 2011, n. 148), sono state approvate varie norme che si spingono fino alla quantificazione dei risparmi da conseguire.

Le analisi finora condotte evidenziano come ad incidere negativamente siano, insieme con l'elevata rigidità della spesa e la pratica dei tagli lineari, specialmente ad esercizio inoltrato, i blocchi temporanei negli impegni e nei pagamenti, con conseguente creazione delle premesse per la formazione di debito sommerso o per il semplice rinvio delle spese.

In relazione alla rigidità della spesa, le previsioni per il 2012 evidenziano una spesa non rimodulabile ancora superiore al 90 per cento.

Alla luce delle modifiche normative che hanno ulteriormente circoscritto l'ambito delle spese classificate come oneri inderogabili, appare pertanto contenuta la quota suscettibile di più immediata razionalizzazione, tenendo altresì presente che – salva la possibilità di incidere temporaneamente sulle spese non rimodulabili (comma 02, art. 1, d.l. 138/2011 cit.) - le Amministrazioni centrali dello Stato possono significativamente incidere in via amministrativa solo su quella parte della spesa rimodulabile che comprende le spese per il funzionamento e per gli interventi realizzati direttamente, nonché per le risorse erogate al settore privato senza il tramite di altre amministrazioni pubbliche.

In linea generale, per la parte non rimodulabile della spesa, è chiaro che non si tratta solo di migliorarne la qualità, ma di operare una revisione dell'offerta da parte dell'operatore-Stato, che è problema che investe la politica *tout-court* e che passa per nuove leggi.

Per la quota di spesa più flessibile, invece, la riduzione delle inefficienze sembra legata a modifiche non tanto legislative, quanto della normativa attuativa o meramente organizzativa di ciascun comparto di spesa, nonché alla revisione delle strutture organizzative e delle procedure.

In tale ambito appare ampiamente condivisibile la particolare attenzione posta, anche sotto il profilo contabile, all'organizzazione territoriale di quei ministeri che presentano un significativo decentramento di strutture, al fine di verificare la più idonea allocazione delle risorse in relazione agli effettivi livelli di domanda del territorio e delle funzioni ad esse affidate.

Potrebbero giovare, sul piano più generale, una migliore stima *ex ante* dell'entità delle spese in confronto ai fabbisogni effettivi, un intenso lavoro sul miglioramento degli indici di *performance*, una rivalutazione e un decisivo miglioramento dell'apparato delle note integrative a ciascuno stato di previsione, soprattutto in riferimento al rendiconto, in attuazione peraltro di quanto ampiamente previsto al riguardo dalla legge di contabilità. Va quindi rivalutata la logica del *bottom-up*, al di là delle pur indispensabili programmazioni macro di controllo della spesa (*top-down*).

Gli indicatori da predisporre dovrebbero essere in grado di offrire un quadro aggiornato non solo dell'attività dell'amministrazione ma anche della domanda di servizi, della quantità e qualità di servizi effettivamente offerti nonché dei fenomeni che si intende influenzare con l'attuazione delle politiche declinate nelle missioni e nei programmi.

Un ultimo aspetto, strettamente legato alle politiche di contenimento e di razionalizzazione della spesa, si riconduce al programma di modernizzazione della pubblica amministrazione diretto ad aumentare l'efficienza e la produttività del settore pubblico per contribuire al rilancio della crescita complessiva dell'economia. Tali finalità, ribadite in tutti i documenti di programmazione, si riconducono attualmente al Piano di *e-government* 2012 e all'Agenda digitale italiana.

Ora – a parte i limiti comunque riconducibili alla *spending review* delle amministrazioni centrali – va osservato che sul versante delle amministrazioni territoriali il contenimento della spesa resta prevalentemente affidato agli strumenti del patto di stabilità interno e dei costi standard. In ogni caso, risultati significativi in termini di riduzione della spesa potrebbero essere ottenuti anche per le amministrazioni territoriali, da subito fissando obiettivi quantitativi nei provvedimenti collegati previsti dal d.l. 138/2011 cit..

Naturalmente, tale processo di revisione della spesa pubblica deve misurarsi anche con le modifiche del Titolo V, Parte II, della Costituzione, che hanno attribuito alle Amministrazioni locali una marcata autonomia di spesa e di entrata.

È vicenda a tutti nota la difficoltà applicativa della riforma costituzionale, che ha dato luogo ad un imponente contenzioso costituzionale tra Regioni e Stato circa il perimetro dell'intervento della legislazione statale sul contenimento della spesa delle Regioni e degli enti locali, specie sul versante della natura e dell'ampiezza del potere statale nel definire la normativa di principio nella materia del "coordinamento della finanza pubblica", tenuto conto della «autonomia finanziaria» riconosciuta dalla novella costituzionale a regioni ed enti locali.

La Corte costituzionale ha cercato di dirimere il contenzioso affermando che il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti».

Restano, così, evidenti le difficoltà che si frappongono a un effettivo coordinamento della finanza delle pubbliche amministrazioni nella loro interezza, e in particolare a quella di introdurre una disciplina intesa a condizionare nel dettaglio la capacità e la qualità di spesa delle amministrazioni pubbliche locali.

3. La politica fiscale

Nell'assegnare alla politica fiscale il duplice obiettivo di contribuire al riequilibrio dei conti pubblici e di favorire la crescita del sistema economico, la Commissione europea ne lascia la combinazione alla valutazione di ciascun paese. Nel caso dell'Italia non sembrano esserci dubbi circa la scelta di uno dei tre percorsi schematizzati. Scartato, a causa dell'elevata pressione fiscale alla quale si è giunti e della quale si è già detto, l'aumento del livello del prelievo (a sistema invariato o attraverso l'introduzione di nuove norme impositive), ma essendo anche impraticabile, nell'immediato, la sua riduzione, resta la soluzione intermedia: - quella in cui la tenuta dei conti pubblici e la finalizzazione alla crescita economica sono affidate ad una redistribuzione del carico impositivo.

Il confronto con l'Europa segnala per l'Italia un'*elevata pressione fiscale*, una *distribuzione del prelievo* che penalizza i fattori produttivi rispetto alla tassazione dei consumi e dei patrimoni, una *dimensione dell'evasione fiscale* che colloca il nostro paese ai vertici delle graduatorie europee.

Questo quadro, delineato nelle sue dimensioni quantitative nelle tavole e nei grafici allegati alla relazione, non tiene conto degli eventi che hanno caratterizzato il 2011, quando sono state poste le premesse per un'ulteriore decisa impennata della pressione fiscale, ma è stato anche avviato un "rimescolamento" che dovrebbe aver ridotto le distanze che ci separano dall'Europa sul piano distributivo.

I 15,7 miliardi di maggiori entrate a carico dei consumi (comprese le accise) comporteranno una significativa crescita dell'aliquota implicita di tassazione (dal 16,3% al 17,9%) e – in assenza di cambiamenti nella struttura degli altri paesi dell'area euro – ridurranno il "gap" dell'Italia a circa tre decimi di punto di Pil. Per quanto riguarda il carico sul patrimonio immobiliare e su quello mobiliare, si determina un allargamento della differenza che il nostro paese già registrava rispetto alla media dell'area UE.

Piuttosto contenuta, e comunque insufficiente a farci perdere il non invidiabile primato nell'area UE, la riduzione del prelievo sui redditi. Leggermente più significativo l'impatto degli sgravi a favore delle imprese (essenzialmente ACE e deducibilità Irap): in assenza di analoghi cambiamenti negli altri paesi, il divario dalla

media UE potrebbe ridursi di 1,5 punti, ma il livello assoluto del prelievo e la distanza dall'Europa continuerebbero a restare decisamente elevati.

In termini complessivi, se si assume che l'assetto fiscale "medio" europeo (Europa a 17) identifichi il *benchmark* cui rapportare un'evoluzione virtuosa del sistema tributario italiano, gli sgravi necessari per riportare a livello europeo il prelievo sui redditi da lavoro e da impresa dovrebbero aggirarsi attorno ai 50 miliardi di euro (32 per i redditi da lavoro e 18 per quelli d'impresa). Considerato che gli spazi per un ulteriore aumento del prelievo sui consumi non assicurerebbero più di un decimo del fabbisogno complessivo, se ne può concludere che la praticabilità di un'operazione di trasformazione del sistema per conferirgli un assetto "europeo" in grado di rilanciare competitività, efficienza e crescita economica resta subordinata, oltre che all'attuazione di una severa politica di contenimento e di riduzione della spesa, all'ampliamento strutturale della base imponibile soggetta a tassazione, affrontando in modo deciso le due grandi questioni della politica fiscale del nostro paese: l'erosione e l'evasione.

Il recupero di gettito atteso da una revisione dei regimi di agevolazione e di esenzione è stato "ipotecato" più volte e in diverse direzioni. Da ultimo, tuttavia, ne è stata ridimensionata l'urgenza, avendo voluto eliminare, con l'aumento dell'aliquota ordinaria dell'IVA, ogni incertezza intorno al completamento della manovra estiva. Il proposito di destinare a copertura degli equilibri di bilancio una quota crescente (dai 4 miliardi del 2012, ai 16 del 2013, ai 20 del 2014) di gettito da recuperare dalla riduzione delle agevolazioni non è stato tuttavia accantonato.

Gli elementi di valutazione a disposizione del decisore politico sono, ora, ampi e facilitati dalla classificazione adottata dalla Commissione Ceriani per sottolineare le diverse finalità associate alle misure agevolative e, dunque, la diversa stringenza dei vincoli condizionanti un intervento. Ciononostante, conservano piena attualità le osservazioni formulate dalla Corte in occasione dell'audizione sul d.l. 138/2011. Osservazioni connesse, da una parte, all'incertezza delle stime, e, dall'altra, alla considerazione che va tenuto conto sia delle reazioni di comportamento dei contribuenti, sia della difficoltà di chiaramente distinguere fra forme di intervento devianti rispetto alla struttura normale di un tributo e trattamenti tributari preferenziali che rappresentano, invece, un elemento strutturale dell'imposta.

Anche per questo è la lotta all'evasione che costituisce la leva più significativa a disposizione del *policy maker* per consentire di combinare due obiettivi della politica fiscale: garantire gli equilibri del bilancio pubblico e ridistribuire l'onere del prelievo. Azionare tale leva richiede, tuttavia, la consapevolezza che i risultati devono diventare strutturali e non vanno in ogni caso ipotecati a preventivo. Così come postula un'adeguata conoscenza del fenomeno, un trasparente monitoraggio dei risultati dell'azione di contrasto, la puntuale fissazione di priorità circa gli obiettivi e le modalità d'impiego del gettito recuperato.

Ampi sono i risultati finanziari della lotta all'evasione previsti dalle recenti manovre di finanza pubblica: circa 73 miliardi per le manovre 2006-2011, con un'incidenza del 35,5% sul totale delle maggiori entrate complessive nette. Queste previsioni, di cui occorre verificare la realizzazione a consuntivo, non esauriscono tuttavia gli spazi di possibile recupero, tenuto conto della, purtroppo, perdurante ampiezza del fenomeno che impone una rafforzata azione di contrasto.

Molti ed incisivi sono gli interventi che più di recente sono stati in tal senso adottati, istituendo o ripristinando una serie di misure di contrasto quali l'obbligo degli elenchi telematici clienti e fornitori, il pagamento tracciato dei compensi professionali e la comunicazione telematica dei corrispettivi, l'abbassamento della soglia di utilizzo del contante a 5.000 euro, il dimezzamento delle sanzioni previste nei casi di definizione bonaria di verbali e accertamenti.

A decorrere dal 2010, sotto l'incalzare della crisi economica e dell'instabilità dei mercati finanziari, le strategie di contrasto all'evasione sono tornate ad essere più incisive, in particolare con l'introduzione di misure per il contrasto delle frodi fiscali internazionali e nazionali (d.l. n. 40), con l'adozione del c.d. "spesometro" per la comunicazione delle operazioni IVA superiori a 3.000 euro e con la prospettiva di un nuovo "redditometro" per l'accertamento sintetico Irpef (d.l. 78) e, infine con un parziale ritorno a livelli più elevati delle sanzioni amministrative.

Nel 2011 le strategie antievasione, pur con qualche evidente contraddizione (chiusura agevolata delle controversie da accertamenti fino a 20.000 euro prevista dal d.l. 98), sono diventate più decise e hanno comportato, tra l'altro, un ampliamento delle

informazioni concernenti i rapporti finanziari utilizzabili in sede programmatoria dei controlli, e il drastico inasprimento della disciplina repressiva penale (d.l. 138).

Con il d.l. n. 201 del 2011 l'azione di contrasto dell'evasione fiscale sembra aver ricevuto nuovo e sicuro impulso, con l'introduzione dell'obbligo per gli operatori finanziari di comunicare periodicamente i saldi risultanti dai rapporti intrattenuti con la clientela e l'ulteriore riduzione a 1.000 euro del limite per l'uso del contante. Infine, con il d.l. 2 marzo 2012, n. 16, ora all'esame del Parlamento, si è pervenuti alla sostanziale reintroduzione degli elenchi telematici clienti e fornitori.

L'ampiezza delle dimensioni del fenomeno e la gravità delle distorsioni indotte dall'evasione rendono, tuttavia, necessario ricercare ulteriori interventi necessari per un effettivo e duraturo miglioramento della *tax compliance*:

1) il completamento degli strumenti che, utilizzando le moderne tecnologie, possono contribuire alla naturale emersione delle basi imponibili, come il controllo telematico dei corrispettivi;

2) l'introduzione dell'onere del pagamento tracciato, anche al di sotto dell'attuale soglia di 1.000 euro, quale requisito di ammissibilità fiscale della spesa sia nell'ambito delle attività d'impresa e professionali, sia ai fini del riconoscimento di oneri deducibili e detraibili delle persone fisiche;

3) l'evoluzione dell'impegno dell'amministrazione finanziaria, oggi essenzialmente focalizzato sul controllo repressivo successivo all'adempimento, verso un ruolo persuasivo e proattivo già nella fase della dichiarazione. In tal modo, senza introdurre negative ipotesi di concordato preventivo e lasciando comunque alla responsabilità del contribuente il contenuto della dichiarazione, sarebbe possibile confrontare la coerenza degli imponibili con le informazioni di cui oggi l'amministrazione dispone, o può agevolmente disporre: dati degli studi di settore, manifestazioni di consumo e di agiatezza, incroci clienti e fornitori, rapporti finanziari, ecc.

4. Ritardi nei pagamenti e debiti pregressi.

Il quesito sui ritardi dei pagamenti nelle transazioni tra pubbliche amministrazioni e imprese muove dalla constatazione dei riflessi negativi sulla crescita economica e sul sistema produttivo di una inadempienza amministrativa che ha assunto, in Italia, caratteri e dimensioni sconosciuti negli altri principali paesi europei.

Si pongono, pertanto, due questioni correlate:

- come procedere ad una progressiva eliminazione dello *stock* di debiti in essere delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato nei confronti delle imprese;
- come evitare in futuro il riprodursi di tali anomalie contabili e, soprattutto, come assicurare la tempestività dei pagamenti richiesta dalla direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Non vi è dubbio che il ritardo nei pagamenti di forniture e appalti da parte di Stato ed enti locali abbia assunto, negli ultimi anni, caratteri di vera e propria patologia, anche in conseguenza di disallineamenti tra le misure di severo contenimento della spesa indotte dalla crisi economico-finanziaria e la programmazione dell'attività delle amministrazioni.

Di recente sono state avanzate valutazioni sull'ammontare complessivo dei debiti commerciali (come tali, esclusi dalle statistiche sul debito pubblico), senza che l'eterogeneità dei criteri adottati per le stime abbia consentito di pervenire a risultati puntuali. Non è, del resto, agevole identificare i soli crediti delle imprese per "forniture, somministrazioni ed appalti", all'interno di categorie di bilancio che incorporano capitoli di spesa molto differenziati. Neppure può essere trascurata la necessità di verificare con attenzione la "qualità" delle diverse passività, tra le quali si annidano posizioni non più corrispondenti a vere e proprie partite debitorie.

La complessità, ma anche il rilievo, di questi aspetti sono, del resto, confermati dalla scelta recentissima (Circolare n. 6 del 27 febbraio 2012) della RGS di disporre, innovativamente, una sorta di *due diligence*, diretta proprio ad una radicale revisione dello *stock* dei debiti dello Stato, al fine di eliminare le partite non più "attive".

La quantificazione in doppia cifra (60-70 miliardi, al netto dei crediti fiscali, secondo le stime più attendibili, ma anch'esse meritevoli, come si dirà, di ulteriori verifiche), espone al rischio di una lettura inappropriata e semplicistica del fenomeno

dei debiti nei confronti di imprese fornitrici dell'amministrazione pubblica. Una lettura propensa a considerare l'intero ammontare dei debiti come perfettamente rappresentativo di risorse sottratte ad imprese produttive e, quindi, direttamente e negativamente correlate alle prospettive di crescita economica. Si tratta, ad avviso della Corte, di un assunto affrettato.

Ad un più attento esame, infatti, la massa dei debiti ingloba fattispecie molto diversificate e partite di dubbio fondamento, che richiedono maggiore prudenza nell'interpretazione. In ogni caso, anche prima di conoscere gli esiti della complessa e lunga operazione di revisione appena avviata dal MEF (e che, peraltro, è limitata ai rapporti tra amministrazioni centrali dello Stato e imprese), si può sostenere, con fondamento, che un effetto analogo al *credit crunch* per le imprese produttive riguardi una quota minore dei debiti delle amministrazioni pubbliche. Non può, inoltre, essere sottovalutato che, verosimilmente, una parte significativa dei debiti è stata, nel tempo, ceduta agli intermediari finanziari. Ipotesi da verificare, ma che ridimensionerebbe in modo significativo la portata economica dell'inadempienza amministrativa.

Allo scopo di fornire qualche valutazione più puntuale della consistenza dei debiti commerciali verso le imprese è opportuno muovere da una più precisa definizione del perimetro contabile del fenomeno.

Il riferimento generale è rappresentato dall'intero settore delle amministrazioni pubbliche (Stato, Amministrazioni regionali e locali, enti di previdenza ecc.) e dal complessivo fatturato delle imprese verso le stesse amministrazioni. Con una buona approssimazione, le categorie economiche dei bilanci pubblici che registrano il fatturato delle imprese fornitrici sono, nell'ambito della spesa corrente, i consumi intermedi e, per il conto capitale, gli investimenti fissi. Nelle definizioni di contabilità nazionale, ai consumi intermedi si affiancano le prestazioni sociali in natura, che incorporano gran parte delle forniture nel settore sanitario e farmaceutico.

Quanto ai momenti contabili rilevanti per la stima dei debiti commerciali, è necessario considerare le tre diverse tipologie di obbligazione dei residui passivi propri, dei residui perenti e dei debiti fuori bilancio.

Seguendo lo schema di analisi indicato, è possibile proporre una ricostruzione al 2010 della situazione dei debiti commerciali pregressi dello Stato, che, in valori approssimati, dovrebbero essere complessivamente compresi entro 7 miliardi circa, per i

consumi intermedi, ed entro 10 miliardi circa, per gli investimenti fissi. Nel caso delle spese in conto capitale l'incidenza dei residui propri è stabilmente superiore ai residui perenti, mentre non vi è evidenza di debiti fuori bilancio. Al contrario, per le spese di parte corrente, negli ultimi anni – a seguito dell'accorciamento dei tempi di permanenza in bilancio - l'ammontare dei residui propri si è ridotto, non discostandosi troppo da quello dei residui perenti, mentre è emersa la tendenza a ricorrenti “oneri latenti”, debiti fuori bilancio accertati con decreti del Ministro dell'economia con riferimento agli anni 2007-2010.

Il ricorso ripetuto a strumenti di accertamento e copertura di tali debiti pregressi appare, sotto questo profilo, come una vera e propria garanzia di sanatoria amministrativo-contabile, con effetti non dissimili da quelli prodotti dai ricorrenti condoni fiscali del passato.

Le stime proposte debbono essere considerate una valutazione per eccesso, trattandosi di dati grezzi, non ancora sottoposti a quella operazione straordinaria di revisione e di “pulizia” che la RGS si propone di concludere in tempi utili per il Rendiconto dello Stato 2012 (e, quindi, non prima della primavera del 2013).

Per le amministrazioni enti locali, le verifiche necessarie per formulare valutazioni analoghe richiedono istruttorie più complesse. La Corte dei conti sta, in particolare, prestando da tempo grande attenzione al tema dell'indebitamento degli enti sanitari regionali. In questo ambito, si è già avuto modo di porre in evidenza come l'esatta quantificazione del fenomeno richieda una valutazione complessiva delle passività, e, quindi, non solo dell'indebitamento a lungo termine tradizionalmente inteso, ma anche dell'esposizione debitoria verso i fornitori.

L'incremento delle passività a breve termine indica la difficoltà degli enti a far fronte ai propri impegni commerciali, per insufficiente liquidità. Poiché le aziende sanitarie si alimentano essenzialmente con la quota del fondo sanitario ad esse attribuito dalla Regione di appartenenza, il problema è strettamente connesso al ritardo con cui le Regioni trasferiscono le risorse. Ciò comporta un allungamento dei tempi di pagamento delle forniture, il frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria e, nel passato, ad operazioni di cartolarizzazione dei debiti. Soluzioni che comportano tutte un aggravio di oneri, quanto meno in termini di interessi, e che – nel caso delle cartolarizzazioni - riversano sugli esercizi futuri le difficoltà attuali.

L'insolvenza degli enti, poi, in talune realtà territoriali determina un pesante contenzioso, con ulteriore aggravio dei costi.

Il problema delle passività nel settore sanitario è costantemente monitorato sia attraverso le puntuali verifiche che le Sezioni regionali di controllo effettuano sui singoli enti del servizio sanitario pubblico sia attraverso una ricostruzione degli andamenti generali.

Peraltro, determinare esattamente l'ammontare del debito degli enti sanitari verso i fornitori presenta ostacoli di non poco momento, che possono essere riferiti a difficoltà di lettura dei conti patrimoniali e ai limiti dei canali informativi disponibili; ad inefficienze organizzative e dei sistemi informativi degli enti che causano una non corretta (o addirittura omessa) contabilizzazione delle operazioni; alle ricorrenti rettifiche dei dati di bilancio conseguenti alle verifiche cui sono sottoposte le regioni con piani di rientro dal disavanzo sanitario; alle difficoltà di conciliare le posizioni delle varie aziende e delle aziende con la Regione, con possibilità di duplicazioni od omissioni di componenti del passivo.

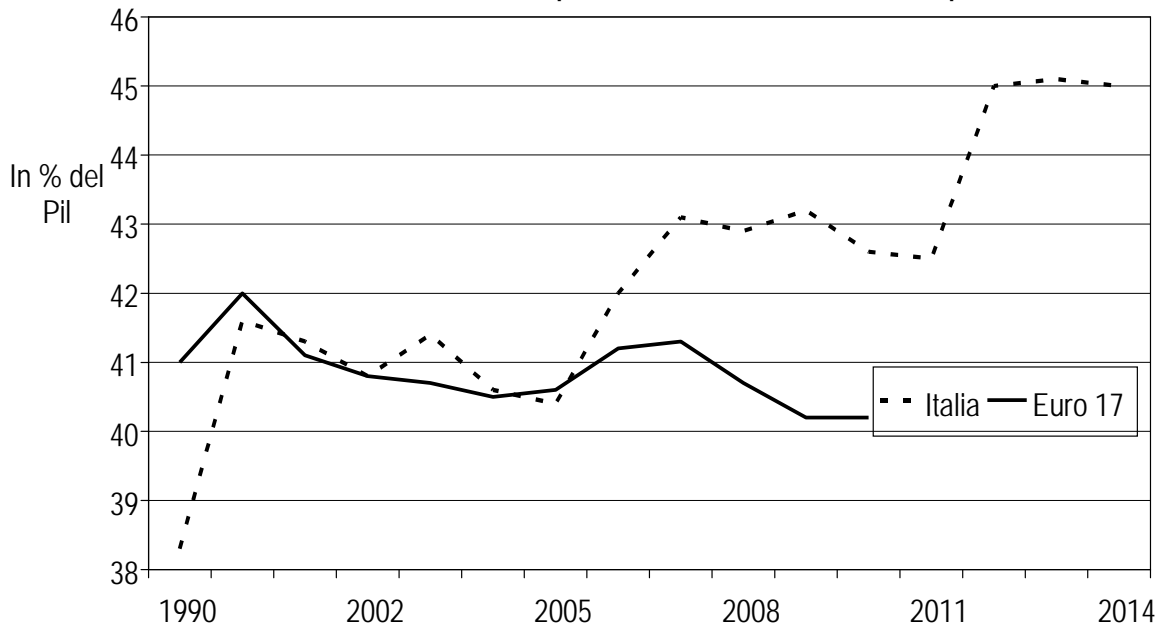
Con questa avvertenza di cautela, dai dati dello stato patrimoniale degli enti sanitari consolidati a livello regionale si rileva che il debito verso fornitori – così come rappresentato – ha un peso notevole, sia in rapporto al totale dei debiti, sia per i valori assoluti.

Nel 2010, i debiti verso i fornitori costituiscono la parte preponderante dell'intera massa debitoria: oltre il 67 per cento nel 2010 per un ammontare dell'ordine di 35 miliardi. Oltre la metà dell'intero importo è riferibile alle regioni sottoposte a piani di rientro dai disavanzi sanitari.

Va ribadito che - oltre ai problemi legati alla corretta esposizione dei dati nei documenti contabili - non si tratta esclusivamente di debiti insoluti, in quanto è fisiologica la presenza di debiti non scaduti a fine anno e, quindi, registrati nel passivo dello stato patrimoniale. Va, peraltro, considerato che, con riguardo ai tempi di pagamento, la situazione delle regioni è fortemente diversificata.

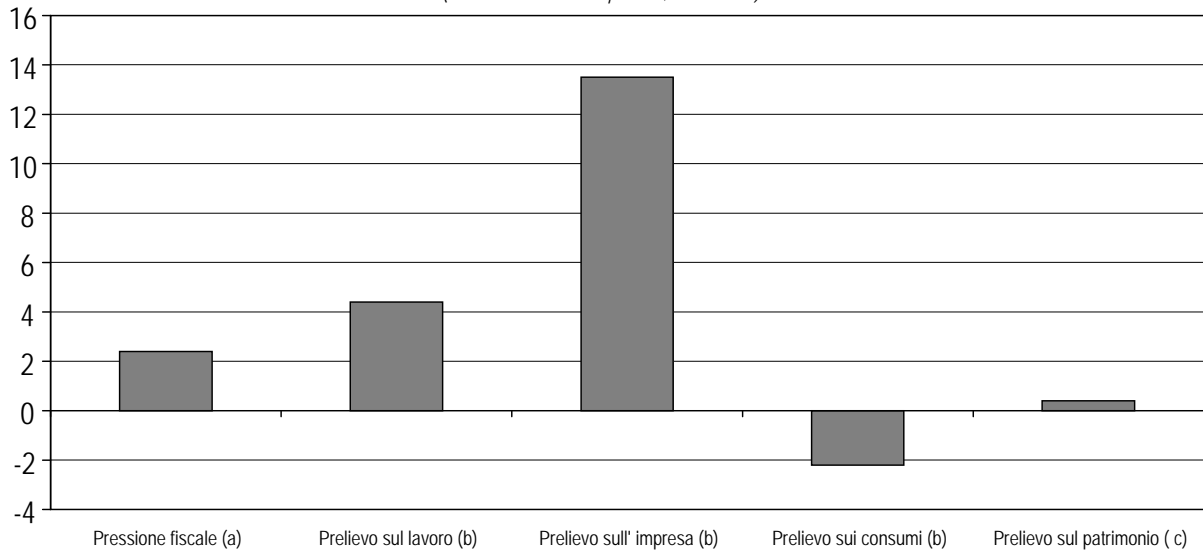
La Corte resta impegnata ad indagare per far maggiore luce su questo tema che si pone particolarmente rilevante e sensibile nel quadro generale della problematica della crescita economica del Paese.

Grafico 1 - La pressione fiscale: Italia vs Europa



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat. Per il 2012-2014, previsioni Cer, Prometeia, Ref.

Grafico 2 - Il sistema tributario italiano e le distanze dall'Europa
(differenze Italia - Europa a 17; anno 2009)



(a) In % del Pil; (b) aliquota implicita (ITR); (c) in % entrate totali.
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Taxation trends 2011.

Tavola 1 – Manovre correttive 2011: variazione del carico tributario per area impositiva (*)

(milioni di euro)

<i>Tipologie di prelievo</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Patrimonio immobiliare	0	10758
Patrimonio mobiliare	1269	5808
Consumi	700	7516
Accise	0	8191
Redditi da lavoro	0	-895
Redditi d'impresa	-180	-2482
Totale	1789	28896

(*) L. 111/2011, L.148/2011, L.183/2011 (legge di stabilità), L.214/2011.

Fonte: elaborazioni su dati ufficiali

Tavola 2 - Il ruolo della lotta all'evasione 2006 – 2014

(milioni di euro)

Manovra anno	(in % delle maggiori entrate nette complessive)									Effetti 2006-2014		
	Effetti sull'anno									entrate lotta evasione (a)	entrate nette complessive (b)	(a) in % (b)
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
2006 (1)	21,5	32,4	35,2							5.946,30	20.139,80	29,5
2007 (2)		30,2	41,1	42,6						17.107,90	45.566,80	37,5
2008 (3)			--	--	--					1.155,20	-8.178,50	..
2009(4)				32,0	80,0	110,4	127,0			17.197,40	23.722,00	72,5
2010 (5)					67,9	87,0	78,6	85,5		21.218,50	25.718,30	82,5
2011 (6)						13,0	10,7	10,6	9,5	9.984,2	97.502,9	10,2
2006-11	21,5	30,8	44,9	47,3	120,7	83,6	38,1	24,2	9,5	72.609,50	204.471,30	35,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF – Rgs.

(1): Legge n. 266/2005.

(2): Legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) e DL n. 262/2006, convertito nella L. n. 286/2006.

(3): Legge n. 244/2007 (finanziaria 2008).

(4): Leggi nn.: 133/2008, 2/2009, 33/2009 e 102/2009.

(5): Leggi nn.: 73/2010, 122/2010, 220/2010 (Stabilità 2011).

(6): Leggi nn.: 111/11, 148/11.

Tavola 3 - Una stima dei debiti commerciali delle amministrazioni centrali dello Stato. Anni 2002-2010.

(in milioni)

Anni	consumi intermedi				investimenti fissi			TOTALE
	residui propri	residui perenti	debiti pregressi	totale debiti	residui propri	residui perenti	totale debiti	
2002	7.765	3.205		10.970	7.627	1.265	8.892	19.862
2003	7.241	3.047		10.289	8.268	1.296	9.564	19.853
2004	7.041	2.961		10.002	7.892	1.298	9.190	19.192
2005	6.414	3.035		9.449	8.305	1.395	9.700	19.149
2006	5.283	2.994		8.277	7.800	1.443	9.243	17.520
2007	4.007	3.292	1.261	8.560	5.492	3.247	8.739	17.298
2008	3.858	3.905	867	8.629	5.892	3.752	9.643	18.272
2009	3.300	2.965	502	6.767	6.489	3.471	9.960	16.727
2010	3.363	2.931	1.046	7.339	6.733	3.843	10.576	17.915

Elaborazione Corte dei conti su dati estratti dal SI RGS-CDC

Fonte: residui passivi propri accertati al 31 dicembre di ogni anno per le amministrazioni centrali dello Stato, consistenza dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi risultanti nel conto generale del patrimonio dello Stato al 31 dicembre di ogni esercizio e somme stanziare per debiti pregressi con specifici DMEF di variazione per ciascun esercizio finanziario.

