



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI SUL  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL  
SENATO DELLA REPUBBLICA



Aprile 2020

## Indice

	Pag.
Premessa	1
Il quadro macroeconomico	1
Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente	7
Il quadro con nuove politiche	10
I saldi strutturali	13
Il debito	16
La politica delle entrate	20
La spesa di personale	25
La spesa per previdenza e assistenza	29
La spesa sanitaria	33
Gli interventi per i settori produttivi	38
La spesa per investimenti	45
Conclusioni	50
Tavole e Grafici	53

portato in molti paesi il costo medio del debito al di sotto del tasso di crescita dell'economia. Ciò è meno vero per l'Italia, unico paese, tra i principali, in cui nell'ultimo biennio la richiamata relazione non si è prodotta (Grafici 7-9). In un tale quadro, la possibilità di accrescere il rapporto debito/Pil è oggi tanto maggiore quanto più credibile è la garanzia, dopo la temporanea e inevitabile fase espansiva, di collocarlo in un arco di tempo congruo su un percorso di lento ma continuo rientro. È condivisibile, sotto tale aspetto, l'indicazione programmatica che si riscontra nel Documento secondo la quale la strategia di rientro richiederà un appropriato *mix* tra un significativo *surplus* primario di bilancio e una decisa azione di rilancio degli investimenti e della crescita.

In tema di debito, vi è infine da osservare che oltre a quello esplicito, assume rilievo la valutazione dell'insieme delle *contingent liabilities*. Va a tal riguardo sottolineato, specie alla luce del ruolo che le garanzie hanno assunto (d.l. Liquidità) e assumeranno, presumibilmente, nel prossimo futuro, l'aggiornamento, offerto nel Documento, della situazione delle garanzie pubbliche in essere a fine 2019, una consistenza che ha raggiunto gli 88 miliardi di euro (il 4,9 per cento del Pil, di cui il 27 per cento emesse nei confronti del settore finanziario), di cui la quota più consistente è quella rilasciata tramite il Fondo centrale di garanzia (Grafico 10). Si sottolinea, a riguardo, il posizionamento relativamente favorevole dell'Italia nel confronto europeo.

## LA POLITICA DELLE ENTRATE

### 17.

Il DEF 2020 rivede profondamente le previsioni relative alle entrate per il periodo 2020-2021, tenendo conto del mutato quadro macroeconomico e degli effetti finanziari correlati ai provvedimenti legislativi già approvati e di quelli che si prevede di dover adottare per fronteggiare l'emergenza sanitaria e la conseguente fase recessiva.

Le entrate totali della P.A. previste ammontano a 792,8 miliardi nel 2020 e a 846,7 miliardi nel 2021, a fronte di 841,4 miliardi registrati a consuntivo nel 2019. Le entrate tributarie della P.A., dopo i 516,5 miliardi del 2019, si attestano su una previsione di 476,6 miliardi nel 2020 e di 526,7 miliardi nel 2021. Pertanto, rispetto al risultato del 2019, la principale flessione del 2020 è riferibile alle entrate tributarie (poco meno di 40 miliardi di euro), mentre i contributi sociali diminuiscono di 12,7 mld. Il confronto tra il risultato

del 2019 e la previsione 2021 evidenzia un incremento delle entrate totali di 5,2 miliardi determinato da un incremento di 10,1 miliardi nelle entrate tributarie e da una persistente flessione di 5,7 miliardi relativamente ai contributi sociali.

Quali primi interventi per fronteggiare l'emergenza Covid-19, il DEF 2020 richiama le misure introdotte con il d.l. n. 18/2020 e con il d.l. n. 23/2020. In particolare, relativamente alle misure di carattere tributario, si ricorda l'assegnazione di risorse per un ammontare di 1,3 miliardi di euro nel 2020 per l'introduzione per gli esercenti attività d'impresa, arti o professioni di un credito d'imposta pari al 60 per cento delle spese sostenute nel mese di marzo 2020 per i canoni di affitto di negozi e botteghe, nell'ipotesi che in tale periodo risulti sospesa l'attività e di un ulteriore credito d'imposta nella misura complessiva del 50 per cento delle spese di sanificazione degli ambienti di lavoro. Pure vengono ricordati gli incentivi fiscali per le erogazioni liberali in denaro e in natura a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza epidemiologica (per un importo di circa 0,4 miliardi nel 2020 e 0,1 miliardi nel 2021); la sospensione dei termini di versamento dei carichi fiscali affidati agli agenti della riscossione (circa 0,8 miliardi nel 2020) e la sospensione, per il periodo 8 marzo - 31 maggio 2020, degli adempimenti fiscali e contributivi e i termini relativi. Ancora va considerata la possibilità di trasformazione in credito di imposta delle DTA (*Deferred Tax Asset*), cioè delle imposte anticipate riferite alle perdite fiscali non ancora computate in diminuzione del reddito imponibile e all'importo del rendimento nozionale eccedente il reddito complessivo netto non ancora dedotto né fruito tramite credito d'imposta alla data della cessione, prevista dall'art. 55 del d.l. n. 18/2020, al quale, secondo quanto riportato nella RT al decreto, vengono riferiti oneri, in termini di cassa, per circa 857 milioni di euro per l'anno 2020. Il DEF prevede, inoltre, la soppressione degli aumenti dell'IVA e delle accise già stabiliti per gli anni 2021 e seguenti, con conseguente ulteriore innalzamento dell'indebitamento netto.

## **18.**

Quanto alle linee generali della futura strategia da adottare per superare la crisi, il DEF 2020 indica il contrasto all'evasione fiscale e la riforma del sistema fiscale.

La gravità dell'evasione in Italia è ben nota e impone specifiche azioni strategiche per una riforma strutturale del sistema, proseguendo e rafforzando l'azione di contrasto già

avviata. I positivi risultati conseguiti nel 2019, soprattutto per effetto della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, devono indurre a completare il disegno e ad attuarlo con la massima determinazione.

A questo riguardo andrebbe tra l'altro valutato, a giudizio della Corte, il superamento della facoltatività della fatturazione elettronica per i contribuenti che si avvalgono del c.d. regime forfetario, acquisendo il necessario assenso della Commissione UE. Ciò in considerazione del rilievo che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici e tenuto conto che le ragioni che hanno indotto a rendere solo facoltativo l'adempimento (art. 1, comma 692, della legge n. 160/2019) possono ritenersi ormai superate, dato il livello di semplificazione operativa raggiunto dalle attuali tecnologie disponibili sul mercato. Ciò, d'altra parte, trova riscontro nel significativo numero di operatori che, pur rientrando nel regime forfetario, hanno emesso e ricevuto già nel 2019 fatture elettroniche attraverso il Sistema d'Interscambio a conferma della semplicità di gestione del processo e dei vantaggi, in termini di semplificazione amministrativa, che lo stesso comporta. Non va trascurato, inoltre, che un passaggio generalizzato alla fatturazione elettronica consentirebbe di gestire completamente in via informatizzata i processi di registrazione, liquidazione e dichiarazione IVA e permetterebbe all'Amministrazione fiscale di erogare i servizi di precompilazione delle dichiarazioni con il massimo dei benefici proprio nei confronti degli operatori in regime forfetario. Quanto alla trasmissione telematica dei corrispettivi si rileva come, compatibilmente con le difficoltà tecniche insorte per effetto del blocco delle attività degli ultimi mesi, è necessario che al più presto sia portato a regime l'adempimento per tutti i contribuenti interessati. Parallelamente andrebbe mantenuto l'obiettivo di tempestivo avvio della lotteria dei corrispettivi.

Accanto ai processi di digitalizzazione delle forme di certificazione fiscale, tra le azioni strategiche di riforma del fisco occorre proseguire quella di spinta all'utilizzo dei pagamenti elettronici e alla riduzione drastica dell'uso del contante, strategia già delineata con le disposizioni contenute nella manovra di bilancio 2020 (d.l. n. 124/2019 e legge n. 160/2019).

Al riguardo, andrebbe valutata l'introduzione, per le operazioni superiori ad una determinata soglia (p.e. 500 euro), dell'obbligo di pagamento tracciato negli scambi tra soggetti IVA (c.d. operazioni *B2B*) con correlata effettuazione di una ritenuta d'acconto a cura della banca, analogamente a quanto da tempo avviene per le spese di manutenzione edilizia e per gli interventi di risparmio energetico. Ciò consentirebbe di raccordare sul piano temporale parte del versamento dell'imposta al momento di effettiva percezione delle componenti positive del reddito, in analogia a quanto avviene per i redditi da lavoro dipendente, con evidenti benefici in termini di maggiore *compliance*.

Relativamente alle operazioni che coinvolgono il consumatore finale (operazioni *B2C*), per le quali è elevato il rischio di evasione, potrebbe essere utile introdurre una forma - sia pure temporanea - di detraibilità parziale ai fini IRPEF delle spese sostenute, vincolata al pagamento elettronico e alla contestuale comunicazione dei predetti pagamenti da parte degli operatori bancari all'Amministrazione fiscale, in modo tale da consentire l'inserimento delle detrazioni maturate nella dichiarazione precompilata. È ragionevole ritenere che questa misura, oltre a rilanciare i consumi, garantirebbe a monte la tracciabilità delle operazioni riducendo in modo significativo l'evasione "di massa".

Quanto all'azione di controllo delle posizioni fiscali, va sottolineata l'esigenza di non arretrare nell'attività di accertamento demandata all'Agenzia delle entrate che, al contrario, andrebbe al più presto potenziata. Per tenere conto delle attuali difficoltà

finanziarie del mondo produttivo indotte dalla fase recessiva in atto, potrebbero eventualmente essere introdotte più favorevoli possibilità di rateizzazione prolungata delle somme dovute accordabili in sede di definizione della procedura di controllo.

Se l'esigenza di un energico contrasto dell'evasione tributaria costituisce, purtroppo, un problema che da tempo differenzia negativamente l'Italia dalla maggior parte degli stati dell'Unione europea, non altrettanto può dirsi del fenomeno, pur esso grave e rilevante, della delocalizzazione delle basi imponibili in paesi a fiscalità privilegiata realizzato da importanti imprese multinazionali e, segnatamente, da quelle operanti nella *new economy*. Si tratta di un fenomeno di cui ormai i paesi dell'area OECD e gli stati dell'Unione europea hanno acquisito consapevolezza, ma che finora non è stato affrontato con la necessaria determinazione normativa, soprattutto per l'azione interdittiva svolta da singoli stati membri delle medesime istituzioni sovranazionali, in buona misura interessati a favorire le attività di intermediazione e di triangolazione che caratterizzano le operazioni di delocalizzazione verso i c.d. *Tax Haven*.

La gravità della crisi che, sia pure in diversa misura, sta coinvolgendo i principali stati europei e l'evidente ulteriore sviluppo dei servizi di *new economy* verificatosi durante il lungo periodo di *lockdown* delle popolazioni, dovrebbero indurre, finalmente, a porre questo problema al centro delle trattative tra gli stati, onde adottare tempestivamente le necessarie regolamentazioni per consentire la corretta imputazione dei rilevanti utili conseguiti. È, pertanto, vivamente auspicabile che l'Italia possa svolgere un ruolo decisivo al riguardo.

## 19.

La riforma del Sistema Tributario deve necessariamente costituire un elemento centrale di un progetto di rilancio del Paese dopo la crisi. L'attuale sistema risale ai primi anni '70 e fu strutturato sulla base degli indirizzi allora maturati a livello internazionale, che individuavano nell'imposizione sul reddito il suo asse portante. Nel volgere di pochi anni, per effetto dell'alta inflazione, della mancata parallela riforma dell'amministrazione fiscale e della diffusa evasione, il sistema mostrò tutti i suoi evidenti limiti. Ciò ha determinato il susseguirsi di interventi frammentari che hanno introdotto regimi sostitutivi, deroghe ed eccezioni, agevolazioni delle quali non si conosce esattamente neppure il relativo costo in termini di mancato gettito. Oggi il Sistema non ha più nulla a

che vedere con l'originario disegno. L'IRPEF è divenuta essenzialmente un'imposta sui redditi di lavoro e di pensione, con evidenti effetti distorsivi sullo sviluppo delle attività economiche e dell'occupazione, favorendo la frammentazione produttiva. La complessità raggiunta dalla normativa ha da tempo superato il livello di guardia, determinando un aumento dei costi di adempimento, divenuti spesso del tutto sproporzionati allo stesso ammontare delle imposte versate all'Erario.

Appare, dunque, necessario avviare al più presto un organico ridisegno del sistema, nel quale trovino un più razionale trattamento i fenomeni economici che devono necessariamente formare oggetto di prelievo.

Nell'ambito dell'auspicata riforma, oltre al prioritario intervento sull'imposizione personale sul reddito andrebbe pure considerata la possibilità di un intervento di razionalizzazione delle aliquote dell'IVA, possibilmente superando l'attuale molteplicità di aliquote (22, 10, 5 e 4), che si presta anche a forme di evasione nelle fasi intermedie, ma soprattutto affrontando le illogicità cui le stesse attualmente danno luogo. Basti pensare alle diverse aliquote applicabili alle fonti energetiche (per il metano da riscaldamento l'aliquota è il 22 per cento, mentre per l'energia elettrica è il 10) o a quelle previste per buona parte dei prodotti alimentari, a cominciare dall'acqua naturale in bottiglia (alla quale si applica l'aliquota del 4 per cento se servita in mensa, del 10 se somministrata nei bar e nei ristoranti e del 22 per cento se acquistata in negozio).

In un disegno riformatore dovrebbe anche rientrare una profonda revisione del prelievo patrimoniale immobiliare, oggi caratterizzato da una base di valori catastali molto poco coerente con i valori economici degli immobili. Non può sfuggire, infatti, come la riforma del catasto sia funzionale alla determinazione in termini più razionali e perequativi delle basi imponibili, rilevanti non solo ai fini dell'imposta di registro e, in minor misura, delle imposte sul reddito, ma soprattutto ai fini della fiscalità locale e della salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti.

A questo riguardo potrebbe essere esplorata la possibilità di adottare un sistema di valutazione, basato sui dati dell'Osservatorio dei valori immobiliari e che abbia a riferimento le superfici degli immobili, oggi quasi sempre presenti nelle planimetrie catastali associato ad altri parametri adeguativi desumibili dal sistema informativo.

Più in generale, nell'ambito di un percorso di revisione del sistema tributario, va ancora una volta sottolineata l'esigenza di una attenta revisione delle agevolazioni fiscali, non

poche delle quali dovrebbero considerarsi ormai superate, soprattutto in considerazione della complessa situazione nella quale si trova la finanza pubblica.

Da ultimo, si ritiene di dover sottolineare l'importanza di raccordare i futuri interventi legislativi imposti dalla straordinarietà della situazione con le prospettive di revisione organica dell'ordinamento fiscale, evitando un'ulteriore disarticolazione del sistema che renderebbe ancora più difficile l'effettiva realizzazione di un disegno riformatore.

## LA SPESA DI PERSONALE

### 20.

Il DEF indica in 173,3 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente sostenuta nel trascorso esercizio 2019 corrispondente al 9,7 per cento del prodotto interno lordo, con un leggero incremento rispetto alle ultime stime riportate nella nota di aggiornamento (+0,35 miliardi).

Rispetto al 2018, l'incremento della spesa di personale del 2019 (0,75 miliardi pari allo 0,4 per cento) è in linea con l'andamento della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, ormai quasi completamente conclusa, e rispecchia fedelmente le stime indicate nel quadro tendenziale dello scorso anno. Nell'anno 2019 sono stati stipulati contratti collettivi nazionali relativi alle aree della dirigenza che, pur avendo retribuzioni superiori al valore medio, rappresentano una quota modesta dell'occupazione totale, tale da non incidere significativamente sui dati generali di crescita della spesa.

Nel quadro tendenziale, la spesa per redditi aumenta di circa 2,3 miliardi nel 2020, per raggiungere i 5,3 miliardi nel 2021. La parte più consistente è riferibile al rinnovo dei contratti per il triennio 2019-2021 per il quale le leggi di bilancio per l'anno 2019 e 2020 hanno previsto appositi stanziamenti a copertura degli oneri per il personale delle amministrazioni statali (le amministrazioni non statali provvedono alla copertura delle spese contrattuali con risorse a carico dei rispettivi bilanci). Oltre al rinnovo contrattuale concorrono a formare il quadro tendenziale di spesa altre componenti, quali: *i*) la corresponsione dei miglioramenti economici, per il medesimo arco temporale, in favore del personale non contrattualizzato; *ii*) il finanziamento dell'organico di fatto del settore scolastico ed educativo; *iii*) gli effetti del *wage drift* misurati sulla base dell'andamento registrato nel quinquennio precedente. La componente di riduzione della spesa collegata