

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

1.

Da oltre un decennio, in linea con il rafforzamento delle verifiche europee sull'andamento dei conti pubblici dei Paesi membri, si è posta l'esigenza di assicurare un alto grado di omogeneità nel confronto tra i dati di bilancio prodotti nelle singole realtà nazionali. A tal fine, la rappresentazione più adeguata è quella offerta dalla contabilità nazionale che, come è noto, si fonda su metodologie internazionalmente standardizzate (in Europa il Sistema europeo dei conti, SEC 2010) e che elabora un quadro generale di finanza pubblica, nel quale sono consolidati i conti dello Stato e delle altre Amministrazioni centrali, ma anche quelli di tutti gli altri soggetti istituzionali che rispondono a precisi criteri per l'inserimento nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche (Regioni, Comuni e altri Enti locali, Enti di previdenza ecc.).

Va, tuttavia, considerato che l'ordinamento contabile vigente nei diversi Paesi, pur con le differenze di impostazione a livello nazionale, si fonda generalmente sui criteri della contabilità finanziaria (o pubblica) sia nella fase di formazione ed approvazione del bilancio di previsione che in quella dei consuntivi; criteri che mostrano significativi scostamenti da quelli alla base della costruzione dei quadri di contabilità nazionale.

Anche in funzione degli impegni europei, si rendono quindi necessarie complesse operazioni di traduzione e di raccordo che hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità finanziaria (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi in termini di competenza economica secondo il criterio di riferimento della contabilità nazionale. Un raccordo che viene effettuato sia nella fase di approvazione dei bilanci di previsione che al momento della rendicontazione.

Con riguardo allo Stato, in Italia una specifica norma (legge n. 196 del 2009, art. 21, commi 12-*quater* e *quinquies*) ha disposto di fornire al Parlamento elementi di valutazione *ex ante* sulla "coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica".

Al fine di rispondere a tale esigenza, a partire dal 2012, la Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio pubblica il quadro di raccordo tra il bilancio dello Stato e il Conto dello Stato relativi, entrambi, all'anno di riferimento e al triennio successivo.

In sede di consuntivo, invece, è la Corte dei conti a fornire, in apertura della Relazione sul rendiconto generale dello Stato, il raccordo tra Rendiconto e Conto dello Stato di contabilità nazionale, evidenziando, per le principali categorie economiche di entrata e spesa e per i saldi, i passaggi e le differenze più rilevanti. Differenze da attribuire, in generale, ai diversi criteri di classificazione di entrate e spese della contabilità nazionale rispetto alla contabilità finanziaria e alla scelta del momento di registrazione che, a partire dalle risultanze finanziarie, meglio "approssimi" la rappresentazione del consuntivo per competenza economica.

Gli andamenti di entrate, spese e saldi dello Stato per il 2019, così raccordati, sono, nei paragrafi seguenti, valutati nel riscontro con i risultati conseguiti nel 2018 e posti a confronto sia con la più generale evoluzione della finanza pubblica che con gli obiettivi programmatici originariamente fissati per il 2019.

Nei capitoli successivi la Relazione espone, invece, le risultanze del Rendiconto per il 2019 utilizzando i dati di bilancio espressi in termini di contabilità finanziaria, attraverso analisi sia a livello aggregato per le diverse categorie delle entrate e delle spese che con riguardo alle singole Amministrazioni ministeriali, per le quali vengono effettuate verifiche sull'attuazione delle missioni e dei programmi ad esse assegnati.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2.

Il giudizio di parificazione del Rendiconto dello Stato e la Relazione che lo accompagna sono specificamente diretti a verificare e validare la gestione del bilancio statale, alla luce delle risultanze di consuntivo e avendo a riferimento, per alcuni indicatori finanziari strategici, i valori fissati in sede di programmazione di bilancio.

Le norme di contabilità pubblica (legge n. 196/2009 e successive modifiche) stabiliscono che nel bilancio di previsione siano fissati i livelli massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato, in termini di competenza e di cassa. Il saldo netto da finanziare è pari alla differenza tra le entrate finali e le spese finali iscritte nel bilancio dello Stato, cioè la differenza tra il totale delle entrate e delle spese al netto delle operazioni di accensione e rimborso prestiti. Il ricorso al mercato rappresenta la differenza tra le entrate finali e il totale delle spese, in tal modo indicando la misura in cui occorre fare ricorso al debito per far fronte alle spese che si prevede effettuare nell'anno e che non sono coperte dalle entrate finali.

Per il 2019 i valori assunti come *target* nella legge di bilancio per il 2019 risultavano pari a -57.219 milioni nella competenza e -132.638 milioni nella cassa per il saldo netto da finanziare e pari a 290.861 milioni nella competenza e a 368.146 milioni nella cassa per il ricorso al mercato (tavola 1).

TAVOLA 1

I PRINCIPALI INDICATORI FINANZIARI NEL 2019

(in milioni)

Indicatori finanziari	Legge di bilancio per il 2019		Rendiconto finanziario dello Stato	
	competenza	cassa	competenza	cassa
saldo netto da finanziare	-59.352	-136.638	2.297	-66.495
indebitamento netto	-57.219	-132.454	4.845	-64.115
avanzo primario	19.545	-56.739	70.669	2.048
ricorso al mercato	-290.861	-368.146	-217.594	-286.143

Fonte: legge di bilancio 2019-2021 e Rendiconto dello Stato 2019

A consuntivo il saldo netto da finanziare è risultato in avanzo in termini di competenza (2.297 milioni) e in disavanzo per 66.495 milioni in termini di cassa. Il ricorso al mercato nei dati di rendiconto risulta pari a 217.594 milioni di competenza e a 286.143 milioni nella cassa.

Ai fini di una rappresentazione più adatta a misurare l'impatto sull'economia della gestione di bilancio, è importante il livello dell'indebitamento netto, che è il saldo al netto delle partite finanziarie e dei rimborsi delle passività. Nel 2019 per tale saldo, come per il saldo netto da finanziare, si è registrata a consuntivo una inversione significativa rispetto agli anni precedenti, che si è tradotta in un risultato di avanzo di competenza per 4.845 milioni. Nella cassa il valore resta negativo con -64.115 milioni.

L'avanzo primario, che è rappresentato dalla differenza tra entrate finali e spese finali, ma al netto delle spese per interessi, e che è un indicatore particolarmente rilevante nella valutazione delle prospettive di contenimento dei livelli del debito pubblico, si è attestato nel 2019, sempre a consuntivo, a 70.669 milioni in termini di competenza e a 2.048 milioni nella cassa.

3.

La tavola 2 espone, in forma sintetica, le grandezze relative ad entrate, spese e saldi nelle due diverse definizioni: il Rendiconto finanziario oggetto di parificazione e il Conto del comparto Stato, secondo la contabilità nazionale.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

TAVOLA 2

RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2019

(in milioni)

Voci	Rendiconto finanziario dello Stato		Conto dello Stato (***)
	competenza	cassa	
Entrate finali*	603.960	542.533	483.886
Entrate correnti	603.453	542.026	481.606
di cui tributarie	513.990	479.633	439.678
Entrate in conto capitale	508	508	2.280
Spese finali (**)	599.115	606.648	514.244
Spesa corrente	553.480	571.799	480.883
Interessi passivi	68.372	68.543	59.462
Spesa corrente primaria	485.109	503.256	421.421
Spesa in conto capitale	49.806	38.831	33.361
Spesa finale primaria	534.915	542.087	454.782
Indebitamento netto	4.845	-64.115	-30.358

(*) Accertamenti e versamenti al netto delle partite finanziarie

(**) Impegni lordi e pagamenti totali, al netto delle partite finanziarie

(***) ISTAT Dati provvisori

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche con riguardo all'esercizio 2019 si ripropongono differenze non trascurabili tra Rendiconto finanziario e contabilità nazionale, attribuibili sia alle modifiche di mera classificazione delle entrate e delle spese che all'applicazione dei principi della competenza economica nella costruzione dei conti.

In particolare, nella definizione di contabilità nazionale l'indebitamento netto dello Stato è risultato pari a 30.358 milioni (circa 13 miliardi in meno rispetto al 2018), a fronte dell'analogo saldo che nel Rendiconto è stato un avanzo di 4.845 milioni in termini di competenza e un disavanzo di 64.115 milioni in termini di cassa. Negli ultimi anni si era consolidato un sostanziale allineamento tra il saldo di cassa del Rendiconto e l'indebitamento netto del Conto dello Stato. Nel 2019 questo allineamento si è interrotto, con un risultato di contabilità nazionale che presenta un valore pari a meno della metà del corrispondente saldo del rendiconto; un risultato che appare ricollegabile all'andamento delle entrate, che nella contabilità economica risultano nel 2019 inferiori di poco più di 50 miliardi rispetto ai dati di cassa di contabilità finanziaria, contro uno scostamento che, negli anni precedenti, risultava costantemente vicino ai 100 miliardi.

Questa divergenza tra i due sistemi di registrazione dei consuntivi, ora rilevato con riguardo all'indicatore più significativo - l'indebitamento netto - conferma l'importanza dell'operazione analitica di traduzione delle risultanze finanziarie del Rendiconto nelle grandezze proprie della contabilità nazionale. Un'operazione che, ormai da diversi anni, la Corte dei conti garantisce e rende nota nella Relazione annuale sul rendiconto dello Stato e che è effettuata attraverso una stretta collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato e con l'ISTAT.

Il raccordo, che riguarda tutte le principali voci di entrata e di spesa, è esposto nelle tavole 3 e 4 e si articola in tre principali passaggi:

- in primo luogo, attraverso operazioni di "transcodifica", si procede a separare le operazioni di natura finanziaria, che non rilevano per la contabilità nazionale, da quelle di tipo economico e ad effettuare la riclassificazione delle categorie economiche del bilancio statale secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC 2010). Come si può osservare (tavola 3), si tratta di una riclassificazione che lascia immutato il livello dei saldi;

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3

TRASCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC 2010
ANNO 2019

Categoria economica del Bilancio dello Stato		Rendiconto - (Competenza)	Rendiconto - (Cassa)	Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato	Competenza	Cassa
ENTRATE						
TITOLO I : TRIBUTARIE				TITOLO I : TRIBUTARIE		
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	269.346	255.623	D5	240.071	226.872
CAT II +III+IV+ V	Imposte indirette totali	244.644	224.010	D2	231.829	208.834
TITOLO II - EXTRATRIBUTARIE				TITOLO II - EXTRATRIBUTARIE		
CAT VI	Proventi speciali	916	945	P1	6.141	4.415
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	32.151	24.172			
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	339	307	D4	14.140	12.301
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	3.323	3.323			
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.761	2.954			
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	45.171	28.023	D73	17.633	17.726
				D75	34.156	10.511
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.801	2.667		0	0
Totale entrate correnti		603.453	542.026	Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010		543.970
TITOLO III : ALIENAZIONE ED AVVIAMENTO BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI				TITOLO III : ALIENAZIONE ED AVVIAMENTO BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI		480.659
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	39	39	D92+D9	4.031	4.031
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	469	469	P51c	469	469
				D91	1.063	1.046
Totale entrate in conto capitale		508	508	Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010		5.563
TOTALE ENTRATE netto rimborsi di anticipazioni e crediti		603.960	542.533	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010 netto rimborsi di anticipazioni e crediti e accensione		549.533
					486.205	
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.624	1.601		1.624	1.601
CAT XX	ACCENSIONE PRESTITI	260.409	260.409		260.409	260.409
TOTALE ENTRATE		865.993	804.543	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010		811.566
USCITE				TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010		748.215
TITOLO I : SPESE CORRENTI				TITOLO I : SPESE CORRENTI		
CAT 1	Redditi da lavoro dipendente	94.735	93.876	D1	95.404	94.544
CAT 2	Consumi intermedi	12.538	13.638	P2	13.725	14.755
CAT 3	Imposte pagate sulla produzione	5.182	5.177	D2	5.182	5.177
CAT 4	Trasferimenti correnti a AA.PP.	258.113	274.438	D73	271.920	288.209
CAT 5	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	15.350	14.831			
5.1	Prestazioni sociali in denaro	9.828	9.842	D62	12.823	12.358
5.2	Trasferimenti sociali in natura	1.742	1.554	D632	1.374	1.239
5.3	Altri trasferimenti correnti a famiglie	3.780	3.436	D75	1.906	1.894
CAT 6	Trasferimenti correnti ad imprese	8.607	8.886	D3	3.404	3.874
CAT 7	Trasferimenti correnti ad estero	1.608	1.612	D74	1.609	1.770
CAT 8	Risorse proprie Unione Europea	17.763	17.763	D76	15.449	15.449
CAT 9	Interessi passivi e redditi da capitale	68.372	68.543	D41	68.372	68.543
CAT 10	Poste correttive e compensative	69.408	71.309		0	0
CAT 11	Ammortamenti	469	469	P51c	469	469
CAT 12	Altre uscite correnti	1.334	1.258	D75	25	25
Totale uscite correnti		553.480	571.799	Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010		491.662
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE		
CAT 21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.239	5.011	P51g	8.682	7.437
CAT 22	Contributi agli investimenti a AA. PP.	21.685	12.814	D92	27.267	19.795
CAT 23, 24 e 25	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	11.913	12.878	D92	7.076	6.649
CAT 26	Altri trasferimenti in conto capitale	5.798	4.147	D99	10.002	8.134
Totale uscite in conto capitale netto acquisizione attività finanziarie		45.635	34.850	Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010 netto acquisizione attività finanziarie		53.026
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		599.115	606.648	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010 netto rimborso passività e partite finanziarie		544.688
Indebitamento netto		4.845	-64.115	Indebitamento netto		4.845
CAT 31	Acquisizione attività finanziarie	4.171	3.981		4.171	3.981
Saldo netto da finanziarie		2.297	-66.495	Saldo netto da finanziarie		2.297
CAT 61	Rimborso passività finanziarie	219.891	219.648		219.891	219.648
TOTALE USCITE		823.178	830.277	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010		768.751

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Rendiconto dello Stato 2019

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

TAVOLA 4

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE
ANNO 2019

Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato	Competenza	Cassa	Ag. Fiscali, PCM, CdS, TAR, CdC	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Comparto Stato (CN)
ENTRATE					
Tributarie	471.900	435.706	-	3.972	439.678
D5 Imposte dirette	240.071	226.872	-	7.356	234.228
D2 Imposte indirette	231.829	208.834	-	-3.384	205.450
D612 Contributi sociali figurativi	0	0	-	2.247	2.247
D73 Trasferimenti correnti da AA.PP.	17.633	17.726	-	-6.783	10.943
Trasferimenti da altri soggetti	34.156	10.511	-	-122	10.389
D75 Trasferimenti correnti diversi	34.156	10.511	-	-122	10.389
Altre entrate correnti	20.281	16.716	-	1.633	18.349
D74 Aiuti internazionali	0	0	-	354	354
D4 Redditi da capitale	14.140	12.301	-	331	12.632
P1 Vendita beni e servizi	6.141	4.415	-	948	5.363
Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010	543.970	480.659	-	947	481.606
D91 Imposte in conto capitale	1.063	1.046	-	114	1.160
D92+D99 Trasferimenti in conto capitale	4.031	4.031	-	-2.911	1.120
Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010	5.094	5.077	-	-2.797	2.280
TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010	549.064	485.737	-	-1.851	483.886
USCITE					
D1 Redditi da lavoro dipendente	95.404	94.544	3.122	-1.452	96.214
Consumi intermedi totale	15.099	15.994	1.546	2.438	19.978
P2 Consumi intermedi	13.725	14.755	1.546	1.540	17.841
D632 Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	1.374	1.239	-	898	2.137
D73 Trasferimenti correnti a AA.PP.	271.920	288.209	-7.328	-19.626	261.255
Trasferimenti correnti a altri soggetti	35.191	35.345	285	2.689	38.319
D62 Prestazioni sociali	12.823	12.358	-	-2.335	14.693
D75 Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	1.906	1.894	175	835	2.903
D3 Contributi alla produzione	3.404	3.874	110	113	4.097
D74 Aiuti internazionali	1.609	1.770	-	-134	1.636
D76 Trasferimenti correnti a UE per risorse proprie	15.449	15.449	-	-459	14.990
D41 Interessi	68.372	68.543	-	-8.917	59.626
Altre uscite correnti	5.207	5.202	198	92	5.491
D2 Imposte Indirette	5.182	5.177	198	87	5.462
D71 Premi di assicurazione	25	25	0	4	29
Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010	491.193	507.836	-2.177	-24.776	480.883
P51 Investimenti fissi lordi	8.682	7.437	1.045	-807	7.675
D92 Contributi agli investimenti a AA.PP.	27.267	19.795	1.113	-10.512	10.397
D92 Trasferimenti ad altri soggetti	7.076	6.649	19	3.295	9.963
D99 Altri trasferimenti in conto capitale	10.002	8.134	0	-2.808	5.326
Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010	53.026	42.015	2.177	-10.831	33.361
TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010	544.219	549.851	0	-35.607	514.244
INDEBITAMENTO NETTO	4.845	-64.115	0	33.757	-30.358

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Rendiconto dello Stato 2019 e dati ISTAT

- in secondo luogo, ai dati riclassificati del Rendiconto vengono apportate correzioni che mirano ad approssimare una rappresentazione secondo la competenza economica (il c.d. criterio "accrual"), che è il sistema proprio della contabilità nazionale. A tal fine, rileva la scelta del momento di registrazione delle poste di bilancio, tenendo presente che le stime di contabilità nazionale assumono come periodo di imputazione di spese ed entrate quello in cui si verificano gli eventi economici, indipendentemente dalla fase in cui si effettua la loro regolazione. Nella particolare esperienza italiana, un aspetto di rilievo riguarda la gestione di Tesoreria, le cui

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

operazioni devono essere attentamente vagliate, al fine di valutarne l'impatto sul Conto dello Stato, ad integrazione dei flussi provenienti dalla sola gestione di bilancio.

- in terzo luogo, il raccordo tiene conto del diverso perimetro del comparto "Stato" nel quadro della contabilità nazionale che, oltre al bilancio dello Stato, include quello di altri soggetti istituzionali (come Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio, Consiglio di Stato e Corte dei conti).

RIQUADRO - IL RACCORDO TRA RENDICONTO E CONTO DELLO STATO 2019**1.**

Lo scostamento che, anche nel 2019, si può osservare nel confronto Rendiconto/Contabilità nazionale per le entrate tributarie dipende prevalentemente dai criteri utilizzati dalla contabilità nazionale per ottenere una rappresentazione "per competenza economica" del prelievo tributario. Questi consistono nel "nettizzare" alcuni dati di entrata registrati "al lordo" nel Rendiconto e nel ricorrere, alternativamente, ai dati di competenza giuridica (accertamenti) o a quelli sugli incassi, in relazione al grado di certezza circa l'acquisizione effettiva del gettito della tipologia di entrata considerata. Da tenere presente che gli accertamenti del bilancio dello Stato registrano, per la quasi totalità, le somme riscosse dalla struttura di gestione. Trattandosi di somme versate direttamente dal contribuente al concessionario è implicita la certezza della riscossione. Per tutte le imposte, invece, per le quali non c'è certezza della riscossione, come i ruoli o gli accertamenti per adesione, la contabilità nazionale utilizza un metodo che ricorre in larga misura ai dati di cassa del Rendiconto (talvolta, il criterio adottato può essere una via intermedia tra le due opzioni indicate).

Altre differenze sono da attribuire ad ulteriori riclassificazioni contabili previste dal SEC 2010 quali rimborsi e compensazioni, regolazioni contabili tra Stato e Regioni a statuto speciale, vincite e aggi. Questi ultimi, nel bilancio dello Stato sono ricompresi nella registrazione del gettito lordo delle imposte sui giochi e scommesse, mentre, in contabilità nazionale sono scorporati dalle imposte indirette. Per quanto riguarda le entrate da trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, le rilevanti differenze, di segno riduttivo rispetto al Rendiconto finanziario, sono principalmente da imputare alle operazioni di Tesoreria.

2.

Per quanto riguarda la spesa, il raccordo evidenzia scostamenti nel complesso contenuti per i "consumi collettivi" (una voce che comprende le categorie dei redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi), sia nell'ambito dell'attività di riclassificazione del bilancio sia per effetto dell'applicazione del criterio *accrual*.

Una differenza, in termini di riclassificazione, riguarda, invece, l'inclusione tra i consumi intermedi dei cosiddetti SIFIM (Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) non registrati nel bilancio dello Stato. Il valore dei SIFIM, come stabilito nel SEC 2010, è dato dai margini di intermediazione relativi all'attività di raccolta del risparmio presso i settori istituzionali al cui interno si forma. Per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, tale valore rappresenta il consumo dei servizi di intermediazione da parte dell'operatore pubblico.

Va ricordato che la metodologia per la costruzione del conto economico delle amministrazioni pubbliche dell'Istat è stata aggiornata recentemente, come indicato dal comunicato stampa del 23 settembre 2019 relativo alla diffusione dei dati di Contabilità nazionale. Le stime relative alla revisione generale dei Conti economici nazionali, concordata in sede europea nell'ambito del SEC 2010, introducono in sostanza miglioramenti di metodi e di fonti.

In generale, la rideterminazione del contenuto di alcune operazioni e l'entrata nel perimetro pubblico di soggetti precedentemente classificati nel settore delle imprese, non segnalano impatti rilevanti per le operazioni del settore della PA considerato nel suo complesso.

Vale la pena di segnalare, tuttavia, che alcune voci di spesa sono state soggette ad un diverso trattamento con riflessi sul Conto dello Stato.

Tra queste vi sono: le spese destinate alla ricerca e allo sviluppo che tornano ad essere attribuite direttamente agli enti che svolgono tale servizio pubblico (Enti di ricerca e Università) e che sono

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

finanziate prevalentemente con trasferimenti di risorse da parte del bilancio dello Stato; i contributi agli investimenti che, per effetto dell'ingresso nel perimetro di imprese a controllo pubblico, vengono ripartiti in misura diversa, rispetto al passato, tra amministrazioni pubbliche e imprese. Per quanto riguarda la ricerca si specifica, inoltre, che nei conti nazionali non tutte le attività che generano nuove conoscenze vengono fatte rientrare tra gli investimenti per ricerca e sviluppo. Si considerano tali soltanto quelle che sono esercitate in maniera sistematica e che richiedono l'impiego di risorse dedicate alla ricerca, per le quali si sostengono delle spese (ovvero spese per l'impiego di lavoro, di capitale e di beni e servizi utilizzati come *input* intermedi).

Per quanto riguarda le entrate, la revisione metodologica ha riguardato le regolazioni e devoluzioni di imposte, ora considerate come entrate proprie dello Stato per poi essere trasferite ai bilanci delle regioni. Si tratta di modifiche che determinano alcune differenze in termini di struttura delle entrate e delle spese dello Stato, ma non comportano modifiche significative nei livelli dei saldi del conto dello Stato.

3.

I maggiori scostamenti tra Rendiconto finanziario e contabilità nazionale si concentrano, poi, sull'attività di intermediazione dello Stato e, in particolare, sui trasferimenti e sui contributi alle altre amministrazioni pubbliche e altri soggetti. Va osservato, in proposito, che le variazioni di spesa, in aumento o in diminuzione, imputabili alla gestione di Tesoreria (e, come tali, non registrate nella gestione del bilancio) riguardano in modo particolare tali categorie economiche. Più nello specifico, si segnala che, nella parte corrente del bilancio, i "contributi alla produzione" rappresentano una categoria di spesa sottoposta ad un complesso trattamento contabile nel raccordo tra il Rendiconto e la contabilità nazionale. Va precisato che i contributi alla produzione sono una definizione tipica della contabilità nazionale e che, nel bilancio dello Stato, corrispondono alla somma di trasferimenti ad aziende di pubblici servizi (registrati in base agli impegni di bilancio), trasferimenti a imprese e altre spese correnti (contabilizzati per cassa).

Le riclassificazioni SEC per questa categoria di spesa si riferiscono principalmente ai "crediti d'imposta" (agevolazioni alle imprese via sistema fiscale), riclassificati come contributi agli investimenti a imprese e quindi sottratti ai contributi alla produzione.

Alla base di tale correzione classificatoria vi è la più generale modifica - richiesta dal SEC 2010 - dei criteri di registrazione delle imposte differite (*Deferred Tax Assets*) trasformate in crediti di imposta rimborsabili. La legge n. 10 del 2011 ha stabilito che le imposte anticipate, deducibili fiscalmente in esercizi successivi a quello in cui vengono imputate al conto economico, possono essere trasformate, in caso di perdita d'esercizio, in crediti d'imposta rimborsabili. Tali crediti costituiscono una passività effettiva e non potenziale per lo Stato, che, secondo il SEC, deve essere iscritta nei conti pubblici per l'intero importo nel momento in cui il debito d'imposta viene riconosciuto (e non nel momento in cui viene utilizzato a riduzione delle imposte dovute).

Un altro aggiustamento di rilievo riguarda le prestazioni sociali in denaro che, secondo la contabilità nazionale, includono le pensioni erogate direttamente dallo Stato senza l'intermediazione degli enti di previdenza e quella per altre prestazioni sociali in denaro.

A conclusione dell'analisi della parte corrente del bilancio vanno richiamati i diversi criteri di contabilizzazione utilizzati con riguardo agli interessi passivi. Infatti, per tale spesa, la contabilità nazionale adotta il criterio "*full accrual*" che richiede la quantificazione dello stock di debito per ciascun anno e il calcolo degli interessi nel momento in cui maturano, mentre il Rendiconto dello Stato tiene conto degli impegni e pagamenti che derivano per lo Stato alle scadenze previste.

4.

Per il conto capitale, sono già state ricordate le differenze tra Rendiconto "transcodificato" e Conto dello Stato per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi. Scostamenti importanti, come di consueto, riguardano, invece, tanto i contributi diretti alle altre amministrazioni pubbliche, quanto i trasferimenti ad altri soggetti (soprattutto imprese).

Per entrambe le voci indicate, la traduzione dei dati finanziari in aggregati di contabilità nazionale avviene con l'utilizzo delle risultanze della gestione di cassa, ritenute la migliore approssimazione alla competenza economica. È da sottolineare che in questo caso assume particolare rilievo la considerazione non della sola gestione di bilancio, ma anche della gestione di Tesoreria.

Le risorse statali trasferite alle imprese sono classificate anche negli "Altri trasferimenti in conto capitale".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Si tratta di una categoria di spesa sulla quale, nel rispetto delle regole del SEC, finiscono per essere contabilizzate operazioni di diversa natura, spesso con caratteri di straordinarietà. Sulla base delle regole contabili europee, tra gli “Altri trasferimenti in conto capitale” vanno registrati anche i rimborsi di tributi (o di altre somme percepite) a favore dei quali vi siano pronunce giurisdizionali, e i crediti fiscali richiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente. Al riguardo, va in particolare richiamato il trattamento delle imposte differite (DTA), che vengono registrate per gli importi che risultano dalle dichiarazioni fiscali delle imprese beneficiarie.

4.

Il raccordo appena illustrato costituisce il passaggio informativo necessario affinché l'ISTAT possa costruire il Conto economico dello Stato e, più in generale, il Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, dal quale si traggono gli indicatori essenziali per le verifiche sul rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Il Conto dello Stato per il 2019 (tavola 5) costituisce una versione provvisoria ed una anticipazione dei conti per sottosettori istituzionali che l'ISTAT rende noti, normalmente, dopo l'estate.

TAVOLA 5

IL CONTO DELLO STATO 2018-2019

Voci	in milioni		variazioni % 19/18	% Pil	
	2018	2019		2018	2019
ENTRATE					
Imposte dirette	225.502	234.228	3,9	12,8	13,1
Imposte indirette	201.835	205.450	1,8	11,4	11,5
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	12.608	10.943	-13,2	0,7	0,6
Altre entrate correnti	28.142	30.985	10,1	1,6	1,7
Totale entrate correnti	468.087	481.606	2,9	26,5	26,9
Imposte in conto capitale	1.493	1.160	-22,3	0,1	0,1
Altre entrate in conto capitale	1.035	1.120	8,2	0,1	0,1
Totale entrate in conto capitale	2.528	2.280	-9,8	0,1	0,1
TOTALE ENTRATE	470.615	483.886	2,8	26,6	27,1
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	96.682	96.214	-0,5	5,5	5,4
Consumi intermedi totali	21.079	19.978	-5,2	1,2	1,1
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	256.517	261.255	1,8	14,5	14,6
Trasferimenti correnti diversi	2.790	2.903	4,1	0,2	0,2
Risorse proprie dell'UE	15.266	14.990	-1,8	0,9	0,8
Prestazioni sociali in denaro	15.253	14.693	-3,7	0,9	0,8
Altre spese correnti	10.463	11.388	8,8	0,6	0,6
Totale spese correnti al netto degli interessi	418.050	421.421	0,8	23,7	23,6
Interessi	63.570	59.462	-6,5	3,6	3,3
Totale uscite correnti	481.620	480.883	-0,2	27,3	26,9
Investimenti fissi lordi	6.801	7.660	12,6	0,4	0,4
Contributi agli investimenti a AAPP	9.734	10.397	6,8	0,6	0,6
Trasferimenti ad altri soggetti	9.680	9.963	2,9	0,5	0,6
Altri trasferimenti in conto capitale	6.352	5.326	-16,2	0,4	0,3
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	21	15	-28,6	0,0	0,0
Totale uscite in conto capitale	32.588	33.361	2,4	1,8	1,9
TOTALE USCITE	514.208	514.244	0,0	29,1	28,8
INDEBITAMENTO NETTO	-43.593,0	-30.358,0	-30,4	-2,5	-1,7
<i>Avanzo primario</i>	<i>19.977</i>	<i>29.104</i>	<i>45,7</i>	<i>1,1</i>	<i>1,6</i>
<i>Pil</i>	<i>1.766.168</i>	<i>1.787.664</i>	<i>1,2</i>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT – dati provvisori

Guardando ai dati del Conto, va posto in particolare evidenza come la gestione del bilancio statale sia stata caratterizzata, nel 2019, da andamenti molto positivi sul fronte sia delle entrate

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

sia delle spese e che, soprattutto in tema di composizione della spesa, segnano una virtuosa inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti.

Già l'indicatore sintetico di maggior rilievo, l'indebitamento netto, pari a circa 30 miliardi, si è ridotto nell'anno in misura significativa (di oltre 13 miliardi rispetto al 2018) e assai di più di quanto previsto nei documenti programmatici di bilancio.

La ragione principale si rinviene, a differenza di quanto accaduto nel 2018, in un risultato ben superiore alle attese delle entrate che, nel complesso, sono cresciute del 2,8 per cento (0,17 per cento nel 2018), ma con una forte accelerazione, in particolare, delle imposte dirette (3,9 per cento contro la diminuzione dell'1,1 per cento del 2018). Alla base di tale favorevole andamento del gettito tributario, che è andato oltre le stime che venivano proposte anche in sede di pre-consuntivi, vi sono diversi fattori: in primo luogo, l'obbligatorietà della fatturazione elettronica e l'entrata in funzione degli indicatori di affidabilità in sostituzione degli studi di settore.

Sul fronte della spesa, il livello delle uscite totali è rimasto stabile sui valori del 2018, anno nel quale il risultato era stato sostanzialmente identico, ma deve essere sottolineato soprattutto il "cambio di rotta" nella composizione interna della spesa. Infatti, i dati del 2019 indicano una netta decelerazione delle spese correnti al netto degli interessi, con un aumento rispetto al 2018 limitato allo 0,8 per cento (a fronte dell'1,7 per cento del 2018) e, in particolare, con riduzioni dei livelli sia dei redditi da lavoro dipendente (-0,5 per cento contro il +3,7 per cento del 2018) che dei consumi intermedi (-5,2 per cento contro +3,6 per cento del 2018).

Più accentuata rispetto all'anno precedente è risultata anche la flessione della spesa per interessi (-6,5 per cento contro -0,7).

L'inversione di marcia riguarda anche le spese in conto capitale, ma soprattutto gli investimenti fissi lordi, che finalmente segnano un tasso di crescita positivo (+12,6 per cento contro il -3,7 per cento del 2018). Nel complesso le spese in conto capitale risultano cresciute del 2,4 per cento, a fronte di una diminuzione nel 2018 di circa il 17 per cento, che tuttavia era fortemente influenzata, come illustrato nella Relazione dello scorso anno, da un fenomeno di natura prettamente contabile: la caduta di oltre il 60 per cento della voce "Altri trasferimenti in conto capitale" per il venir meno di operazioni straordinarie che il Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010) classifica in tale categoria di spesa, come il salvataggio di istituti bancari e la registrazione delle imposte differite (trasformate in crediti di imposta).

5.

La buona tenuta della gestione del bilancio statale nel corso del 2019 risalta anche quando la si ponga a raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica, rappresentati nel Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche (tavola 6).

TAVOLA 6

LO STATO NEL QUADRO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: PRINCIPALI INDICATORI

Voci	Amministrazioni pubbliche			Stato		
	(milioni)		Var. %	(milioni)		Var. %
	2018	2019		2018	2019	
Spesa corrente	798.353	809.646	1,4	481.620	480.883	-0,2
Interessi passivi	64.621	60.305	-6,7	63.570	59.462	-6,5
Spesa corrente primaria	733.732	749.341	2,1	418.050	421.421	0,8
Investimenti fissi lordi	38.055	40.665	6,9	6.801	7.660	12,6
Spesa in conto capitale	58.954	61.096	3,6	32.588	33.361	2,4
Spesa totale primaria	792.686	810.437	2,2	450.638	454.782	0,9
Spesa complessiva	857.307	870.742	1,6	514.208	514.244	0,0
Indebitamento netto	-38.844	-29.301	-24,6	-43.593	-30.358	-30,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT – dati provvisori

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Se si concentra l'attenzione sugli aggregati di spesa - per i quali il contributo degli enti diversi dallo Stato è, a differenza delle entrate, di dimensioni rilevanti - è agevole verificare come la dinamica di quasi tutte le categorie economiche risulti nel 2019 nettamente più contenuta nel Conto dello Stato rispetto al Conto delle Amministrazioni pubbliche. Fa eccezione l'andamento degli investimenti, per i quali la ricordata accelerazione evidenziata nel Conto dello Stato si conferma, ma in misura inferiore, nel Conto delle Amministrazioni pubbliche (+12,6 e +6,9 per cento, rispettivamente).

In particolare, va segnalato che la spesa totale primaria, aumentata nello Stato di solo lo 0,9 per cento, ha segnato una crescita superiore nel quadro generale di finanza pubblica (+2,2 per cento).

Con riguardo all'indebitamento netto del Conto delle Amministrazioni pubbliche - che, come è noto, costituisce l'indicatore strategico di riferimento anche nell'ambito delle regole europee - il contenimento è stato di notevole impatto (quasi 10 miliardi in meno rispetto al 2018) ma, anche in questo caso, inferiore a quello ottenuto nel Conto dello Stato (circa 13 miliardi).

Come ormai consolidato negli anni, il livello dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche non si discosta troppo da quello dello Stato (29,3 miliardi contro 30,3) poiché le Amministrazioni locali e gli Enti di previdenza - sorretti dalle risorse trasferite dal bilancio dello Stato - presentano conti in sostanziale equilibrio (nel 2019 si è registrato un avanzo di circa 1 miliardo complessivo per i due sottosettori).

6.

Un contributo informativo di sicuro rilievo nell'interpretazione della gestione di bilancio intervenuta nel corso dell'esercizio finanziario può provenire dal confronto tra i risultati conseguiti e gli obiettivi programmatici originariamente definiti per il 2019. Tali obiettivi, che sostanzialmente assumono a principale riferimento l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche - e, quindi, la metodologia della contabilità SEC - si articolano nei quadri programmatici dei sottosettori delle Amministrazioni centrali (e, in particolare, dello Stato), delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza.

Per lo Stato, naturalmente, l'impostazione del bilancio finanziario programmatico deve essere tale che stanziamenti, impegni e pagamenti (con riguardo alla spesa) e accertamenti, riscossioni e incassi, con riguardo alle entrate, siano calibrati in misura tale da permettere la realizzazione dei traguardi fissati nel Conto dello Stato.

Proprio per questo, come è già stato ricordato, a corredo della legge di bilancio, la Nota tecnico-illustrativa espone, oltre ai dati del bilancio di previsione dello Stato approvato dal Parlamento, il raccordo del bilancio stesso con il Conto dello Stato, che assume pertanto il carattere di un quadro programmatico per l'anno ed il triennio di riferimento. Il raccordo viene esposto secondo lo schema illustrato nel presente capitolo, alle tavole 3 e 4.

Negli anni passati la Relazione ha esposto il confronto tra il Conto programmatico dello Stato e il consuntivo, sempre in termini di contabilità nazionale, sia con le previsioni di inizio dell'anno di riferimento che con quelle di pre-consuntivo, entrambe contenute nelle Note tecnico-illustrative.

In via preliminare, è opportuno ribadire, ancora una volta, che gli scostamenti, talvolta rilevanti, che possono emergere da tale confronto sono riconducibili a cause molto diverse (variazioni del quadro macroeconomico, revisioni di serie storiche, miglioramento della qualità delle basi informative, contabilizzazione di poste straordinarie). Ma, con riguardo al 2019, successivamente alla presentazione della Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio (gennaio 2019), le serie storiche di contabilità nazionale, soprattutto in materia di trasferimenti correnti agli Enti pubblici, alle entrate e agli investimenti fissi lordi, sono state oggetto di revisioni di portata tale da rendere privo di significato il raffronto con i risultati conseguiti a consuntivo.

Per questo, la comparazione (tavola 7) è quest'anno limitata ai dati di preconsuntivo (Nota tecnica al bilancio 2020) e al Conto dello Stato qui presentato nella tavola 5.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

In proposito, si deve subito osservare che il limitato miglioramento del tasso di crescita del Pil nominale (1,2 per cento contro l'1,0 per cento del preconsuntivo) non giustifica, se non in misura ridotta, l'andamento molto più favorevole del previsto delle entrate. I circa 10 miliardi di maggiori imposte dirette e indirette rilevati a consuntivo sono, dunque, imputabili ad altri fattori, già ricordati, che hanno sospinto l'andamento del gettito, soprattutto nel comparto delle imposte dirette.

Lo scostamento in materia di entrate è l'elemento di maggior peso nel confronto, essendo invece gli aggregati di spesa finale corrente e in conto capitale (al netto dei trasferimenti all'interno del quadro delle Amministrazioni pubbliche) sostanzialmente analoghi nel confronto preconsuntivo/consuntivo.

Molto elevato è anche il miglioramento dell'indebitamento netto dello Stato, che è naturalmente calcolato al lordo dei trasferimenti agli enti pubblici (oltre 12 miliardi in meno rispetto al preconsuntivo).

TAVOLA 7

IL CONTO DELLO STATO NEL 2019: OBIETTIVI PROGRAMMATICI E CONSUNTIVI

Voci	Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2020-2022 (gennaio 2020)			Conto dello Stato			Differenze prev-cons
	2018	2019	Δ % 19/18	2018	2019	Δ % 19/18	2019
	a			b			b-a
	<i>(in milioni)</i>						
	ENTRATE						
Imposte dirette	225.365	226.574	0,5	225.502	234.228	3,9	7.654
Imposte indirette	200.960	202.505	0,8	201.835	205.450	1,8	2.945
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	12.582	12.281	-2,4	12.608	10.943	-13,2	-1.338
Altre entrate correnti	28.479	31.356	10,1	28.142	30.985	10,1	-371
Totale entrate correnti	467.386	472.716	1,1	468.087	481.606	2,9	8.890
Imposte in conto capitale	1.493	1.105	-26,0	1.493	1.160	-22,3	55
Altre entrate in conto capitale	1.035	1.183	14,3	1.035	1.120	8,2	-63
Totale entrate in conto capitale	2.528	2.288	-9,5	2.528	2.280	-9,8	-8
TOTALE ENTRATE	469.914	475.004	1,1	470.615	483.886	2,8	8.882
	USCITE						
Redditi da lavoro dipendente	96.572	96.166	-0,4	96.682	96.214	-0,5	48
Consumi intermedi totali	21.091	19.323	-8,4	21.079	19.978	-5,2	655
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	255.284	263.412	3,2	256.517	261.255	1,8	-2.157
Trasferimenti correnti diversi	38.283	38.606	0,8	38.284	38.481	0,5	-125
Risorse proprie dell'UE	15.266	14.897	-2,4	15.266	14.990	-1,8	93
Prestazioni sociali in denaro	15.050	14.815	-1,6	15.253	14.693	-3,7	-122
Altri trasferimenti correnti	7.967	8.894	11,6	7.765	8.798	13,3	-96
Altre uscite correnti	5.492	5.523	0,6	5.488	5.493	0,1	-30
Totale spese correnti al netto degli interessi	416.722	423.030	1,5	418.050	421.421	0,8	-1.609
Interessi	63.559	60.395	-5,0	63.570	59.462	-6,5	-933
Totale uscite correnti	480.281	483.425	0,7	481.620	480.883	-0,2	-2.542
Investimenti fissi lordi	6.761	7.748	14,6	6.822	7.675	12,5	-73
Contributi agli investimenti a AAPP	9.730	12.308	26,5	9.734	10.397	6,8	-1.911
Trasferimenti ad altri soggetti	9.692	9.472	-2,3	9.680	9.963	2,9	491
Altri trasferimenti in conto capitale	6.415	4.444	-30,7	6.352	5.326	-16,2	882
Totale uscite in conto capitale	32.598	33.972	4,2	32.588	33.361	2,4	-611
TOTALE USCITE	512.879	517.397	0,9	514.208	514.244	0,0	-3.153
INDEBITAMENTO NETTO	-42.965	-42.393	-1,3	-43.593	-30.358	-30,4	12.035
AVANZO PRIMARIO	20.594	18.002	-12,6	19.977	29.104	45,7	11.102
Pil	1.765.421	1.783.142	1,0	1.766.168	1.787.664	1,2	4.522

Fonte: elaborazione Corte dei conti dei dati NTI e dati ISTAT provvisori

PAGINA BIANCA

LE ENTRATE DELLO STATO

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

LE ENTRATE DELLO STATO

Considerazioni generali e di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2019: 1.1. *Gli andamenti generali*; 1.2. *Le entrate finali da accertamento e controllo*; 1.3. *Le entrate ricorrenti e non ricorrenti*; 1.4. *Le entrate riassegnabili e le entrate eventuali e diverse*; 1.5. *Le entrate non tributarie*: 1.5.1. *Le entrate da sanzioni*; 1.5.2. *Le entrate da proventi dei beni dello Stato*; 1.6. *La gestione dei residui e la loro classificazione per grado di esigibilità*.

2. L'attività di accertamento e di controllo tributario: 2.1. *I controlli dell'Agenzia delle entrate*: 2.1.1. *I risultati dell'attività di controllo sostanziale*; 2.1.2. *I controlli documentali*; 2.1.3. *Analisi degli accertamenti ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA*; 2.1.4. *La frequenza dei controlli sostanziali*; 2.1.5. *I risultati finanziari dell'attività di controllo sostanziale*; 2.1.6. *Le diverse modalità di definizione degli accertamenti*; 2.1.7. *L'applicazione delle sanzioni accessorie in materia di imposizione diretta e di IVA*; 2.1.8. *L'utilizzo dell'accertamento sintetico*; 2.1.9. *Il ricorso alle indagini finanziarie*; 2.1.10. *L'applicazione degli indici sintetici di affidabilità fiscale*; 2.1.11. *La collaborazione dei Comuni*; 2.1.12. *Il ravvedimento operoso*; 2.1.13. *La liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti*; 2.1.14. *Imposte dichiarate e non versate*; 2.1.15. *La rateazione dei crediti tributari dell'Agenzia delle entrate*; 2.1.16. *I controlli dell'Agenzia delle entrate relativi al settore Territorio*. 2.1.17. *Il contenzioso di Agenzia entrate*: 2.2. *I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*: 2.2.1. *Il settore doganale e delle accise*; 2.2.2. *La gestione dei giochi*; 2.2.3. *Il settore dei tabacchi*; 2.2.4. *La riscossione*; 2.2.5. *Il contenzioso di Agenzia delle dogane e dei monopoli*; 2.3. *I controlli della Guardia di finanza*; 2.4. *L'attività dell'Agenzia delle entrate-riscossione*: 2.4.1. *I carichi affidati*; 2.4.2. *I carichi riscossi*; 2.4.3. *Analisi dei risultati*; 2.4.4. *Ripartizione delle riscossioni per ambiti di attività*; 2.4.5. *Ripartizione delle riscossioni per classi di volume*; 2.4.6. *Le attività svolte*; 2.4.7. *Fattori ostativi alla riscuotibilità dei carichi*; 2.4.8. *La gestione del contenzioso di Agenzia delle entrate-riscossione*; 2.4.9. *L'ennesimo rinvio della presentazione delle comunicazioni di inesigibilità*.

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse: 3.1. *L'andamento dell'IVA in Italia e nei principali Paesi europei*; 3.2. *Le compensazioni e i rimborsi*; 3.3. *Le misure per favorire la tax compliance: la fatturazione elettronica, la gestione degli adempimenti tributari e l'uso delle tecnologie*; 3.4. *Profili di carattere internazionale: il ruling internazionale, gli accordi preventivi, cooperative compliance, patent box e regime di favore per soggetti che stabiliscono la residenza in Italia*: 3.4.1. *Il ruling internazionale*; 3.4.2. *La gestione del patent box*; 3.4.3. *L'adempimento collaborativo*; 3.4.4. *Il*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all'estero; 3.5. *Notazioni critiche sulla gestione del contenzioso*; 3.6. *L'attività antifrode*: 3.6.1. L'attività antifrode della Guardia di Finanza; 3.6.2. L'attività antifrode dell'Agenzia delle entrate; 3.6.3. L'attività antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli; 3.7. *I reati tributari*: 3.7.1. I reati nel settore dell'imposizione sui redditi e dell'IVA; 3.7.2. I reati doganali; 3.8. *La fiscalità petrolifera nel periodo 2017-2019*

Considerazioni generali e di sintesi

Nell'esercizio 2019, le entrate finali accertate sono state pari a 605,6 miliardi (+2,4 per cento rispetto al 2018). Risultano, invece, in flessione i versamenti totali, pari a 515,5 miliardi (rispetto ai circa 545,7 miliardi del 2018). Tale circostanza dipende in gran parte dalla consistente diminuzione dei versamenti in conto residui, passati da circa 42,2 miliardi nel 2018, a circa 29,6 miliardi nel 2019.

Emerge un andamento crescente delle entrate tributarie accertate, con le seguenti differenze: all'aumento dell'IRPEF, dell'IRES e dell'IVA e di altre imposte dirette e indirette (accise e oli minerali, genere monopoli e altre indirette), si contrappone la contrazione delle sostitutive, dell'imposta di registro, di bollo e dell'imposta sostitutiva. Mentre il dato dei versamenti, sia delle imposte dirette che indirette, presenta una flessione, rispettivamente, dello 0,5 per cento e dello 0,12 per cento rispetto al 2018. Tale diminuzione è da imputarsi essenzialmente ai versamenti in conto residui.

Le entrate extratributarie, rispetto all'esercizio 2018, registrano un incremento più a livello di somme accertate che di incassi (pur sempre in aumento). Anche in questo caso, l'incremento dei versamenti è relativo soprattutto al conto competenza. Le entrate del titolo III "Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti" confermano, invece, il trend in diminuzione, sia in termini di accertamenti che di versamenti, facendo registrare - nel 2019 - accertamenti per 2.132 milioni e incassi per 2.109 milioni, con un decremento, rispettivamente, del 3,1 per cento e dello 0,5 rispetto all'esercizio 2018.

Per quanto riguarda la natura ricorrente o non ricorrente delle entrate, si evidenzia che nell'esercizio 2019 le entrate di natura ricorrente rappresentano il 98 per cento delle entrate finali totali. Tale risultato è riconducibile in larga parte alla componente "entrate tributarie", nel cui ambito la quota delle entrate ricorrenti (99 per cento) esprime la quasi totalità del titolo (tavola 1.5). Anche nelle entrate extratributarie si rileva un'alta concentrazione di quelle di natura ricorrente. In quest'ultimo caso, però, molte delle entrate assunte come ricorrenti risultano, per natura intrinseca, proventi di natura non ricorrente.

Un'ulteriore problematica è stata rilevata nelle modalità di utilizzo delle entrate "riassegnabili" e di quelle "eventuali e diverse", accomunate dalla casualità e dall'imprevedibilità, per la copertura di oneri inderogabili, oltre che certi nel loro ammontare, tra cui, in particolare, gli oneri da "Redditi da lavoro dipendente".

Per quanto riguarda la gestione della dinamica dell'entrata, sono stati rilevati - *rectius* confermati - i seguenti fattori di criticità: il trend in aumento delle insussistenze registrate (nel 2019, si attestano a 49.228 milioni, nel 2018 pari a 46.037 milioni); l'aumento degli scostamenti tra le previsioni definitive e gli accertamenti, confermando il permanere di una difficoltà di previsione che si concretizza in una sottostima delle poste di entrata; la cronica difficoltà di riscossione delle entrate in conto residui.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, il lieve incremento registrato nella capacità di riscossione riguarda, infatti, le sole riscossioni in conto competenza che passano da 532 miliardi nel 2018 a 544 miliardi nel 2019 (+2,3 per cento), mentre le riscossioni in conto residui mostrano un decremento, passando da 53,1 miliardi nel 2018 a 46,2 miliardi nel 2019 (-13 per cento), con un trend che negli ultimi tre anni ha visto diminuire il gettito dell'8,8 per cento.

LE ENTRATE DELLO STATO

L'esercizio 2019 ha evidenziato una crescita dei residui attivi rispetto all'anno precedente, che passano da 203,9 miliardi nel 2018 a 216,2 miliardi nel 2019 (pari al +6,0 per cento).

Anche per l'esercizio 2019, sulla dinamica della gestione dei residui, si confermano le medesime problematiche evidenziate in sede di precedenti relazioni.

Partendo dall'importo totale di residui rilevato alla fine del 2019 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (989.190 milioni), si perviene a determinare l'importo da iscriverne nel Rendiconto pari a 216.161 milioni. Il procedimento seguito è illustrato dettagliatamente nel volume sull'attendibilità delle scritture contabili¹. A tale riguardo ci si limita a ribadire che tale *modus operandi* contribuisce a non rendere perfettamente intellegibili - a fine esercizio - le effettive consistenze (e le rispettive fonti) dell'entrata del bilancio dello Stato. Ci si riferisce, in particolare, alle compensazioni in azzeramento automatico degli importi negativi, ai correttivi necessitati dalle informazioni contabili ritardatarie, agli abbattimenti crescenti negli anni che - pur apprezzabili dal punto di vista della prudente gestione - evidenziano criticità in termini di effettiva consistenza della massa attiva del bilancio, con possibili ripercussioni sulla capacità di copertura delle spese originariamente sostenute con le risorse "oggetto di abbattimento".

Inoltre, si ribadisce anche in questa sede, che la mancata separata esplicitazione, nel bilancio, degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui comporta che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio².

L'andamento della cassa (pari a 544.134 milioni) evidenzia un decremento dei versamenti totali pari allo 0,3 per cento rispetto al 2018 (pari a 545.711 milioni)³. Tale decremento si attesta allo 0,5 per cento se si depura il dato della cassa dall'importo dei rimborsi IVA e dagli introiti connessi al "Fondo ammortamento titoli di Stato".

L'attività di accertamento e controllo tributario svolta nel 2019 dai diversi rami dell'Amministrazione finanziaria è stata analizzata allo scopo di valutarne i risultati conseguiti mettendo in rilievo gli aspetti peculiari.

L'Agenzia delle entrate, cui compete la gestione della quota più rilevante dei tributi erariali, anche nel 2019 ha articolato la sua azione lungo le consuete, principali, direttrici dei controlli sostanziali, dei controlli formali, delle verifiche esterne e della liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti.

A tale attività si è, da alcuni anni, affiancato l'invio di comunicazioni ai contribuenti per evidenziare loro irregolarità ed omissioni ed indurli all'autocorrezione (c.d. ravvedimento).

In linea generale deve ancora una volta rilevarsi come gli strumenti e le modalità operative di gestione del rapporto con i contribuenti di cui attualmente dispone l'Amministrazione fiscale non siano in grado di determinare una significativa riduzione dei livelli di evasione che caratterizzano il settore dell'IVA e dell'imposizione sui redditi.

L'effetto degli adempimenti previsti dalla normativa e l'azione dell'Amministrazione, infatti, non sono finora riusciti a modificare apprezzabilmente i livelli di adempimento spontaneo, mentre gravi difficoltà si registrano nell'effettivo recupero delle somme evase.

Ripetutamente la Corte ha segnalato l'esigenza di attuare una strategia coordinata e costante di contenimento dell'evasione basata sull'uso delle moderne tecnologie informatiche e telematiche, sull'ampliamento dei pagamenti tracciati, sull'applicazione della ritenuta d'acconto, e sull'azione di supporto all'adempimento e di controllo svolta dall'Amministrazione fiscale.

Ancora una volta si ribadisce, dunque, l'esigenza di una diversa modalità realizzativa dell'attività di controllo fiscale che dovrebbe costituire il naturale complemento dell'utilizzo preventivo e persuasivo dei dati in possesso del sistema informativo (primi fra tutti quelli relativi

¹ Cfr. Volume III, Attendibilità delle scritture contabili, Tomo I.

² Problematica più diffusamente descritta nel capitolo "Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata", Volume III.

³ Avendo riguardo al quinquennio, continua comunque a registrarsi un incremento del 6,3 per cento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

alle fatture emesse e ricevute e ai corrispettivi conseguiti), già normativamente in parte previsto, ma ancora non compiutamente realizzato.

Infatti, i risultati finanziari derivanti dall'ordinaria attività di accertamento e controllo sostanziale conseguiti dall'Agenzia delle entrate nel corso dell'ultimo quinquennio, pure fortemente condizionati dalla gestione di adempimenti di carattere straordinario quali *voluntary disclosure*, "rottamazioni delle cartelle" e "rottamazioni delle liti", continuano ad essere incoerenti con la gravità del fenomeno evasivo che si registra nel nostro Paese.

Nel 2019 tali risultati (6.480 milioni di euro introitati) si caratterizzano per una ripresa rispetto all'esito, molto negativo, dell'anno precedente (+16,1 per cento), ma si presentano in netto calo se si confronta il risultato con le migliori *performance* degli anni precedenti (-12,5 per cento rispetto al 2015 e -11,52 rispetto al 2017).

Relativamente agli accertamenti eseguiti nel 2019, peraltro, si registra una straordinaria concentrazione dei risultati monetari prodotti nella fascia di controlli oltre i 10 milioni di euro che costituiscono il 49,9 per cento delle entrate realizzate nello stesso anno a seguito dell'attività di controllo sostanziale; ciò in dipendenza della definizione di un unico accertamento scaturito dalla cooperazione tra la Procura della Repubblica di Milano, la Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate, nei confronti di un noto gruppo del settore della moda che ha comportato l'acquisizione di un versamento di imposta per oltre un miliardo di euro. Senza tale apporto il risultato finanziario degli introiti da controlli sostanziali conseguiti nel 2019 sarebbe stato sensibilmente inferiore a quello conseguito nell'anno precedente.

Sul piano dei volumi di produzione, gli accertamenti sostanziali ordinari effettuati nel 2019 ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP (poco più di 267 mila) presentano un leggero aumento rispetto all'anno precedente (+1,6 per cento), tuttavia il loro numero resta sensibilmente lontano dai livelli *ante* 2016 (in media poco più di 310 mila accertamenti all'anno).

All'interno di tale tipologia di controlli, gli accertamenti da studi di settore diminuiscono ulteriormente (-42,7 per cento), confermando la marginalità da tempo assunta dagli studi ai fini della diretta rettifica delle basi imponibili dichiarate. Costante, invece, il numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante mod. F24 che nel 2019 sono stati 7.039 (+0,1 per cento).

In relativa flessione (-4,7 per cento) anche il numero degli accertamenti parziali automatizzati, che passa da 251.907 nel 2018 a 239.996 nel 2019, valori questi sensibilmente lontani da quelli raggiunti negli anni anteriori al 2016.

Continua la flessione del numero di accertamenti nel settore del Registro, passati da 19.060 nel 2018 a 16.254 nel 2019 (-14,7 per cento), con un drastico ridimensionamento dell'attività rispetto ai livelli che aveva nel 2015 (33.203 accertamenti realizzati).

Anche nel 2019 si rileva l'elevata concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo: su un totale complessivo di 508.101 controlli, inclusi gli accertamenti parziali automatizzati, ben 259.133 controlli, pari al 51 per cento del totale, hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta ricompreso tra 0 e 1.549 euro.

È di tutta evidenza come l'elevato numero di controlli dall'esito marginale renda necessaria un'approfondita analisi da parte dell'Agenzia delle entrate, allo scopo di individuare in modo puntuale le cause del fenomeno e le misure idonee a rendere maggiormente proficua l'azione di accertamento.

In flessione tutte le tipologie di attività istruttoria esterna (nella quale rientrano gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali). I controlli esterni passano complessivamente da 31.970 nel 2018 a 28.212 nel 2019 con una diminuzione dell'11,6 per cento. La maggiore riduzione è imputabile agli "accessi brevi" finalizzati al controllo dei dati relativi agli studi di settore (-14,1 per cento).

Considerata la maggiore incisività e proficuità che l'attività di verifica esterna di regola presenta rispetto alle indagini interne, ampiamente confermata anche per il 2019, risulta evidente l'insufficienza delle attuali risorse umane al momento impiegabili.

La distribuzione tra le diverse tipologie di contribuenti del numero di accertamenti e della relativa maggiore imposta accertata, confrontata con i risultati dell'anno precedente, mette in luce,