LE SPESE DELLO STATO

Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, introducendo una nuova disciplina per i tempi di pagamento nelle transazioni commerciali¹⁵.

Ma sono anche altre le misure introdotte negli ultimi anni dirette, da un lato ad accelerare, attraverso stanziamenti *ad hoc*, l'estinzione del volume dei debiti pubblici cumulatosi nel tempo, dall'altro a creare strumenti di carattere strutturale deputati a prevenire il cumularsi di posizioni debitorie.

Sotto il primo profilo, in termini di risorse finanziarie, tra il 2013 ed il 2015, sono state stanziare risorse per un importo complessivo di 56.289 milioni¹⁶. Il totale delle dotazioni effettivamente trasferite alle PA per tali finalità, al verificarsi delle condizioni previste, è stato pari a 46.969 milioni, di cui 25.844 milioni nel 2013, 19.204 milioni nel 2014 e 1.921 milioni nel 2015¹⁷; i pagamenti ai creditori, invece, come rendicontati dagli enti alla data del 27 gennaio 2016, si attestano a 41.418 milioni, pari a circa l'88 per cento dell'erogato¹⁸. Secondo le stime fornite da Banca d'Italia¹⁹, i debiti commerciali complessivi delle Amministrazioni pubbliche sono lievemente diminuiti nel 2015, passando da circa 70 miliardi (4,3 per cento del Pil) a circa 65 miliardi (4 per cento sul Pil): un livello considerato comunque elevato e non coerente con i tempi di pagamento stabiliti contrattualmente dalle parti²⁰.

Ma se smaltire lo *stock* di debito cumulatosi negli anni costituisce una priorità indiscussa, non meno rilevante è creare le condizioni necessarie a prevenirne la formazione. In tale ottica vanno interpretate le norme in materia di obblighi informativi e sistemi di monitoraggio, unitamente a forme di maggiore responsabilizzazione delle Pubbliche Amministrazioni. Agli obblighi già previsti a partire dal decreto-legge n. 35 del 2013²¹, l'art. 41, comma 1 del decreto-legge del 24 aprile 2014, n. 66 convertito con modificazioni, dalla legge del 23 giugno 2014 n. 89, ha associato, per tutte le Amministrazioni pubbliche, l'obbligo di attestare l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini, e di elaborare e pubblicare l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti²².

Una importante leva al contenimento dei ritardi, è rappresentata dalla introduzione del vincolo posto alle Amministrazioni pubbliche di pagare i fornitori solo a fronte di fatture emesse in formato elettronico, vigente per i ministeri, le agenzie fiscali e gli enti di previdenza e assistenza sociale già da giugno del 2014.

Particolari aspettative sono riposte, altresì, nel sistema di monitoraggio accentrato dei pagamenti delle fatture delle pubbliche amministrazioni reso possibile grazie alla creazione di una Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei crediti commerciali che si connota oggi quale strumento di monitoraggio permanente e continuo di tutti i debiti delle Pubbliche Amministrazioni

¹⁵ Per i contratti tra Pubblica amministrazione e imprese il termine di pagamento è, di regola, stabilito in 30 giorni; le parti possono pattuire, in modo espresso, un diverso termine di pagamento, in ogni caso non superiore a 60 giorni, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione; per gli enti che forniscono assistenza sanitaria il termine ordinario viene automaticamente elevato a 60; in caso di mancato pagamento nei termini prescritti, il debitore è tenuto a corrispondere interessi moratori, decorrenti senza che sia necessaria la costituzione in mora.

¹⁶ Per effetto delle previsioni di cui ai decreti-legge n. 35 e n. 102 del 2013, n. 66 del 2014, nonché con la legge n. 147/2013 (LS 2014) e con il decreto-legge n. 78 del 2015.

¹⁷ L'imputazione delle risorse ai differenti anni è stata definita in base all'anno di emanazione del provvedimento legislativo che ne ha previsto lo stanziamento iniziale.

¹⁸ Dati forniti da RGS.

¹⁹ Stime, elaborate da Banca d'Italia sulla base di proprie indagini statistiche, condotte sulle imprese, e delle segnalazioni di vigilanza. Come precisato nella stessa Relazione annuale per il 2015, da cui sono tratte, in ragione della natura campionaria di alcune informazioni, tali stime sono caratterizzate da un grado di incertezza non trascurabile.

²⁰ Lo *stock* fisiologico, peraltro, è diminuito nell'ultimo triennio a seguito del richiamato recepimento della direttiva europea in tema di tempi di pagamento.

²¹ Le Amministrazioni sono tenute a pubblicare sul sito web istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", l'elenco completo dei debiti, in ordine cronologico di emissione della fattura o della richiesta equivalente di pagamento, indicando l'importo e la data prevista di pagamento comunicata al creditore, nonché a comunicare trimestralmente al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite gli Uffici Centrali di Bilancio, i pagamenti effettuati, evidenziando altresì quelli che non hanno potuto essere estinti.

²² Definito con il dPCM del 22 settembre 2014 in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

(circa 22.000 enti), non solo dunque di quelli scaduti. Allo stato attuale, l'acquisizione delle informazioni relative allo smaltimento dei debiti avviene su *input* delle singole PA, e non attraverso un monitoraggio automatico e costante sul pagamento delle fatture emesse²³.

Infine, deve guardarsi, con particolare attenzione, al processo di riforma dell'ordinamento contabile in atto. Per le Regioni e gli Enti locali la riforma della contabilità entrata in vigore a partire dall'esercizio 2015, in attuazione del d.lgs. 118/2011, non solo prevede regole puntuali per la contabilizzazione delle partite di credito e debito (dando la possibilità di trarre direttamente dai bilanci degli enti informazioni significative sulla situazione debitoria degli stessi), ma anche, attraverso l'adozione del principio della competenza finanziaria "potenziata" e la previsione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (che dovranno favorire la realizzazione di equilibri di bilancio effettivi), crea i presupposti per pagamenti tempestivi da parte delle Amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda l'Amministrazione statale, invece, a poter incidere positivamente sulla gestione del ciclo passivo dovrebbero essere gli istituti introdotti con il decreto legislativo delegato 12 maggio 2016, n. 93, attuativo dell'art. 42 comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in particolare l'introduzione, anche per lo Stato, del principio di imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili, nonché il ruolo centrale affidato al piano finanziario dei pagamenti (c.d. cronoprogramma).

2.3.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale

L'Amministrazione finanziaria dall'analisi dei dati (pagamento, liquidazione, sospensione) desunti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali, (sistema PCC) riferita alle fatture emesse nel periodo 1/1/2015 - 31/12/2015, ha potuto rilevare, al momento di chiusura dell'analisi svolta, pagamenti riferiti a circa 10 milioni di fatture, per un importo pari a circa 66 miliardi, corrispondenti a circa il 50 per cento dei debiti commerciali riconosciuti dalle PA nel periodo considerato (circa 23 milioni di fatture, per un importo complessivo di circa 134 miliardi). Non si ha evidenza del pagamento delle restanti fatture passive, poiché le amministrazioni coinvolte starebbero ancora implementando i canali di trasmissione dei dati.

Concentrando l'attenzione sulla Amministrazione statale²⁴, di seguito si evidenziano gli indici medi e ponderati²⁵ riferiti alle fatture emesse nel 2015 di cui risulta effettuato il pagamento, tratti anch'essi dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali: qualsiasi sia l'indicatore preso a riferimento (medio o ponderato), sul totale delle fatture il cui pagamento è stato monitorato (pari a circa il 55 per cento del totale delle fatture emesse nel 2015) risulta mediamente superato il termine di legge. I giorni di ritardo medio (31,9) o medio ponderato (13,6) sono stati calcolati sulle fatture emesse nel 2015 e di cui risulta essere stato effettuato il pagamento, per un importo pagato rispetto al valore complessivo fatturato nello stesso anno, pari al 62 per cento. Questi dati già lasciano supporre la tendenza a dare priorità al pagamento delle

²³ Dal mese di aprile 2015 il sistema di monitoraggio si è positivamente avvalso dell'estensione obbligatoria della fatturazione elettronica a tutte le Pubbliche amministrazioni, al fine di acquisire in modalità automatica (per le Amministrazioni statali, le Agenzie fiscali e gli Enti previdenziali ed assistenziali l'acquisizione automatica avveniva già da giugno 2014), direttamente dal Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle Entrate, tutte le fatture emesse nei confronti delle PA, superando alcune delle criticità precedentemente verificatesi in fase di alimentazione della Piattaforma. Invece, l'acquisizione sulla stessa Piattaforma delle informazioni relative allo stato e allo smaltimento dei debiti avviene invece attraverso la trasmissione da parte delle singole Amministrazioni (fatta eccezione per i pagamenti disposti sul bilancio dello Stato che utilizzano il sistema SICOGE che, a sua volta, alimenta automaticamente con i dati dei pagamenti la Piattaforma). Per agevolare la trasmissione dei dati alla PCC da parte degli enti di maggiori dimensioni, destinatari di un numero rilevante di fatture, è stato reso disponibile un canale trasmissivo tramite *web services*. Infine, si evidenzia la realizzazione, in ambito BDAP del "Cruscotto fatture e pagamenti della PA per beni e servizi", disponibile dal dicembre 2015, che ha acquisito le informazioni dei sistemi di supporto amministrativo, quali il Sistema di interscambio SDI, la piattaforma di certificazione dei crediti (PCC) e il Sistema di contabilità generale (SICOGE).

²⁴ Nello specifico, sono stati considerati i Ministeri, l'Avvocatura dello Stato e la Guardia di finanza.

²⁵ I criteri di calcolo della media ponderata sono coerenti con quelli previsti dal dPCM 22 settembre 2014 "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni" di seguito riferiti.

LE SPESE DELLO STATO

fatture dal valore più alto, tendenza confermata dalla successiva analisi delle fatture pagate, disaggregate per fasce di importo.

TAVOLA 38

AMMINISTRAZIONE STATALE - TEMPI MEDI DI PAGAMENTO DELLE FATTURE EMESSE NEL 2015

	n. fatture emesse nel 2015	n. fatture che risultano pagate	in milioni		giorni			
			importo fatture emesse	totale importo pagato	tempo medio di pagamento	tempo medio di pagamento ponderato	tempo medio di ritardo	tempo medio di ritardo ponderato
Totale (includere le note di credito)	1.754.380	972.310	11.895,92	7.375,50	68,90	43,61	31,97	13,59

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 26 maggio 2016

Per una analisi di maggior dettaglio, sono stati analizzati, per ciascun Ministero, gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti oggetto di pubblicazione trimestrale ed annuale nell'area "amministrazione trasparente" dei rispettivi siti istituzionali. Gli stessi indicatori annuali sono anche oggetto di apposito prospetto contenuto nelle Note integrative allegate al Rendiconto Generale dello Stato. Il dato relativo al 2015 è comprensivo di tutte le fatture elettroniche, mentre nel 2014 il calcolo è stato effettuato a partire dal 7 giugno. Inoltre, per il 2015, ciascuna amministrazione ha individuato un unico indicatore di tempestività dei pagamenti (diversamente dal 2014)²⁶. I dati riportati non sono, dunque, perfettamente confrontabili tra di loro.

TAVOLA 39

AMMINISTRAZIONE STATALE
INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI
DATI DA RENDICONTO

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali (gg)	
	2014	2015
Economia e delle finanze	68,24	26,23
Sviluppo economico	51,95	125,68
Lavoro e politiche sociali	-0,37	5,17
Giustizia	8,97	27,17
Affari esteri e cooperazione internazionale	-19,24	-9,83
Istruzione, Università e ricerca	15,94	25,95
Interno	15,47	18,43
Ambiente, tutela del territorio e mare	-8,50	3,85
Infrastrutture e trasporti	79,5	24
Difesa	43,08	16,83
Politiche agricole e forestali	3,64	35,53
Beni, attività culturali e turismo	-2,7	38,91
Salute	-10,60	6,72

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2014-2015

²⁶ Si desume che tutti lo abbiano calcolato utilizzando la media ponderata come richiesto dalle circolari applicative RGS nn. 3 e 22 del 2015. Solo il Ministero per i beni e le attività culturali ha dichiarato che nel calcolo non sono compresi i pagamenti dei Funzionari Delegati di contabilità speciale in quanto questi uffici utilizzano il Sicoge dal primo gennaio 2016.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2.3.3. Dettaglio per fasce di importo

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali è stato definito con il dPCM del 22 settembre 2014 in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture. Il calcolo del rapporto, in coerenza con quanto precisato nelle circolari applicative RGS nn. 3 e 22 del 2015, dovrebbe tenere conto di tutte le transazioni commerciali pagate nell'anno, nonché dei seguenti elementi: a numeratore, la somma dell'importo di ciascuna fattura o richiesta di pagamento di contenuto equivalente pagata, moltiplicato per la differenza, in giorni effettivi, tra la data di pagamento della fattura ai fornitori e la data di scadenza; a denominatore, la somma degli importi pagati nell'anno solare o nel trimestre di riferimento.

Un indicatore sintetico così costruito induce ad anticipare pagamenti da parte delle amministrazioni per importi significativi, al fine di poter compensare eventuali pagamenti tardivi in corso di gestione. Ne possono derivare effetti distorsivi sotto diversi profili. In primo luogo in ordine alla possibilità di cumulare in tal guisa, ritardi nei pagamenti per numerose fatture di importi inferiori, in violazione delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea. In secondo luogo un indice così costruito induce ad una gestione della cassa con effetti distorsivi sul piano economico, in quanto tesa a favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti penalizzando le imprese più piccole.

Quanto ipotizzato appare confermato dall'analisi svolta e riportata nella tabella che segue, ove i dati forniti dal MEF con riferimento alle Amministrazioni statali, tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali, e già oggetto di esame, sono disaggregati per fasce di importo.

TAVOLA 40

AMMINISTRAZIONE STATALE - FATTURE EMESSE NEL 2015 PER FASCE DI IMPORTO

fasce di importo	n. fatture emesse nel 2015	n. fatture che risultano pagate	% n. fatture pagate/n. fatture emesse nel 2015	n. fatture pagate entro termini	n. fatture pagate entro termini/n. fatture pagate	in milioni		in milioni				% totale importo pagato entro termini/ totale importo pagato
						importo fatture emesse	totale importo pagato	% totale importo pagato/importo fatture emesse	di cui importo pagato di parte capitale	di cui importo pagato di parte corrente	totale importo pagato entro termini	
tra 0 e 1.000	1.054.880	593.770	56,29	235.170	39,61	314,49	162,57	51,69	3,97	158,60	62,33	38,34
tra 1.000 e 10.000	502.920	300.904	59,84	122.800	40,81	1.437,40	740,20	51,50	33,07	707,14	331,72	44,81
tra 10.000 e 100.000	93.670	52.240	55,77	26.170	50,09	2.651,45	1.311,10	49,45	218,38	1.092,72	663,04	50,57
tra 100.000 e 1.000.000	13.080	7.610	58,14	3.780	49,65	3.340,45	1.717,63	51,42	705,02	1.012,61	830,01	48,32
superiori a 1.000.000	1.290	850	65,50	500	59,29	5.615,53	4.338,55	77,26	1.325,19	3.013,36	3.415,93	78,73
Totale	1.665.840	955.390	57,35	388.420	40,66	13.359,32	8.270,06	61,90	2.285,63	5.984,43	5.303,03	64,12
<i>Note di credito</i>	88.540	16.910	19,10	7.630	45,12	-1.463,40	-894,56	61,13	25,35	-919,91	-860,52	96,19
Totale (incluso le note di credito)	1.754.380	972.310	55,42	396.050	40,73	11.895,92	7.375,50	62,00	2.310,98	5.064,51	4.442,51	60,23

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 26 maggio 2016

LE SPESE DELLO STATO

Sul totale delle fatture emesse nel 2015, dalla Piattaforma ne risulta pagato, al 26 maggio dell'anno successivo un numero pari al 55 per cento, corrispondente al 62 per cento del relativo complessivo importo²⁷. Osservando la percentuale del numero di fatture pagate sul numero di fatture emesse, si osserva come la percentuale salga in maniera proporzionale al crescere della fascia di importo di riferimento (da 56,3 per cento della fascia più bassa al 65,5 per cento della fascia più alta). Prendendo a riferimento l'importo pagato sull'importo delle fatture emesse, rileva la percentuale notevolmente più alta della fascia di importo superiore (77,3 per cento), a fronte della percentuale media intorno al 50 per cento per le altre

Indicativi sono anche i dati sulle fatture e sui relativi importi pagati nei termini di legge. Confermano infatti una tendenza a un maggiore rispetto di questi ultimi per le fatture di importo più alto (dal 59,3 per cento della fascia superiore, a 39,6 per cento della inferiore), avvalorata dal dato sul totale dell'importo pagato entro i termini (dal 78,7 per cento della fascia superiore, a 38,3 per cento della inferiore).

Per una interpretazione corretta dei dati, va tenuto conto anche del fatto che talune fatture di importo rilevante, emesse da soggetti titolati alla gestione di entrate statali (cs. concessionari dei giochi e GSE S.p.A. per i proventi delle aste CO2), sono per definizione pagate "a zero giorni", essendo i relativi importi trattenuti a monte da tali soggetti. Tale peculiare circostanza, segnalata dal MEF, rileva al fine di ridimensionare ulteriormente il valore positivo dei tempi di pagamento delle fatture di importo più elevato (e, in particolare, sul dato dell'importo delle fatture pagate entro i termini), ma non sembra incidere sulle valutazioni fatte in ordine al prodursi degli effetti distorsivi sopra accennati.

2.3.4. Raffronto con i dati di rendiconto

Il fenomeno in esame può essere analizzato anche avendo riguardo ai dati di rendiconto e in particolare alla capacità di pagamento sulle categorie maggiormente interessate.

TAVOLA 41

(in milioni)

Categoria economica	2013			2014			2015		
	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento
Consumi intermedi	10.159	7.711	75,9	10.183	7.519	73,8	10.849	7.615	70,2
Acquisto di beni	1.701	1.161	68,3	1.956	1.194	61,0	2.175	1.141	52,5
Acquisto di servizi effettivi (*)	8.458	6.549	77,4	8.227	6.325	76,9	8.674	6.474	74,6
Investimenti fissi lordi (**)	11.611	5.762	49,6	10.792	5.287	49,0	10.541	4.912	46,6
Totale complessivo	21.771	13.472	61,9	20.975	12.806	61,1	21.390	12.527	58,6

(*) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per Commissioni, Comitati e Consigli, compensi per incarichi continuativi, aggi di riscossione, commissioni su titoli e fitti figurativi.

(**) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per acquisti di terreni e beni materiali non prodotti.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Quel che emerge è un *trend* in riduzione della capacità di pagamento nel triennio che non sembra conciliarsi con la auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo, e conseguentemente con una riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali. Tale osservazione sembra peraltro confermata da altri fenomeni contabili, quali le evidenze in ordine

²⁷ Dell'importo totale delle fatture emesse nel 2015 (11.896 milioni), l'importo "da pagare" esclusi i debiti classificati come sospesi in contenzioso o per altro, o comunque non liquidabili, sono di importo di poco inferiore (11.438 milioni). Si ribadisce, inoltre, che le fatture pagate sono quelle che risultano tali dalla Piattaforma.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

al mancato pieno utilizzo delle nuove disponibilità di risorse assegnate, ovvero la persistenza di debiti fuori bilancio, segnali tutti della difficoltà delle amministrazioni nell'effettuare una efficace programmazione di cassa.

Va, infine, osservato che, allo stato attuale, le misure introdotte per monitorare il fenomeno dei ritardi nei pagamenti non consentono di effettuare verifiche affidabili sul trend degli ultimi anni. In ogni caso l'analisi svolta, anche sui dati di rendiconto, ha messo in luce, da un lato il persistere di difficoltà nella gestione del ciclo passivo, dall'altro limiti dell'indicatore medio ponderato di tempestività adottato che comportano potenziali effetti distorsivi nella programmazione della cassa.

2.4. Il riassorbimento dei debiti fuori bilancio

Con il DL 8 aprile 2013, n. 35, il Legislatore ha perseguito anche l'obiettivo di estinguere e prevenire il formarsi di nuovi debiti fuori bilancio, ossia obbligazioni giuridicamente perfezionate a fronte delle quali non sussistono residui passivi anche perenti. Come evidenziato nella seguente tavola²⁸, che riporta i dati per singolo Ministero, tale obiettivo non sembrerebbe essere stato raggiunto.

TAVOLA 42

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2012 (al netto dei fitti passivi)	Debiti fuori bilancio al 31.12.2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.2015
MEF	9.893	0	0	0	0
MISE	7.559	6.032	8.541	9.873	4.701
DIFESA	21.798	23.085	8.145	23.263	7.966
MIBACT*	17.958	2.065	4.132	0	6.197
AMBIENTE	1.473	10.080	4.441	3.676	10.846
INTERNO	668.725	409.729	384.831	178.515	616.046
MIT		496.594	1.813	10.182	488.226
MIPAAF	32.837	290	12.628	12.593	325
GIUSTIZIA	111.990	481.897	85.799	146.346	421.350
SALUTE	7.174	0	0	0	0
LAVORO	63	724	24.625	24.658	691
MAECI		0	0	0	0
MIUR	50.765	276.374	205.788	31.462	450.700
Totale	930.236	1.706.871	740.744	440.568	2.007.047

* I dati ricevuti sono parziali. Nella risposta viene fornito il dato relativo all'anno.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Infatti, a fronte di un ammontare di debiti (al netto dei fitti passivi così come previsto dal decreto) dichiarati dai Ministeri al 31/12/2012 pari a poco più di 930 milioni, si registra a fine 2014 un debito residuo pari a circa 1.707 milioni, che sale a circa 2 miliardi nel 2015, con un incremento del 116 per cento rispetto al dato iniziale.

Nel corso dell'esercizio 2015 a fronte di nuovi debiti accertati per 741 milioni ne sono stati smaltiti solo 441, di conseguenza l'ammontare del debito è aumentato di circa 300 milioni rispetto a quello registrato a inizio d'anno. La tavola evidenzia che il Ministero dell'interno, il MIT, il Ministero della giustizia e il MIUR presentano a fine anno debiti residui particolarmente elevati.

Andando ad indagare le singole situazioni che determinano il sorgere dei debiti fuori bilancio, dall'esame dei dati inviati dai Ministeri in sede di istruttoria sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2015 emerge che i debiti si formano prevalentemente in alcune categorie di spesa,

²⁸ Dalle risultanze istruttorie si vince che il MEF, il MAECI e il Ministero della salute non presentano debiti fuori bilancio. Non è stato possibile recuperare dal sito istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il dato riferito ai debiti fuori bilancio al 31/12/2012.

LE SPESE DELLO STATO

quali consumi intermedi, trasferimenti correnti alle famiglie²⁹, altre uscite correnti e investimenti fissi lordi.

Come evidenziato dalla tavola 43, che riporta l'evoluzione del debito pregresso nel corso del 2015, esso pesa per circa il 6,3 per cento in termini di impegni e per il 6,8 per cento in termini di pagamenti di tali categorie. L'incidenza dei debiti smaltiti sul totale dei pagamenti si attesta all'1,9 per cento.

TAVOLA 43

(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015	Impegni totali categoria anno 2015	Pagamenti totali categoria anno 2015	Debito residuo/impegni totali	Debito residuo/pagamenti totali	Debito smaltito/pagamenti totali
Consumi intermedi	871.732	253.488	352.782	772.437	12.922.145	11.721.880	5,98	6,59	3,01
Trasferimenti correnti a famiglie e isp	42.427	243.498	509	285.416	5.291.811	5.207.996	5,39	5,48	0,01
Altre uscite correnti	55.742	60.513	75.260	40.995	834.731	837.911	4,91	4,89	8,98
Investimenti fissi lordi	445.615	5.154	2.229	448.540	5.546.023	4.917.710	8,09	9,12	0,05
Totale	1.415.516	562.652	430.780	1.547.388	24.594.710	22.685.497	6,29	6,82	1,90

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Nelle quattro categorie indicate rimangono debiti da smaltire al 31/12/2015 pari a poco più di 1.500 milioni che rappresentano il 77 per cento dell'ammontare complessivo (2.000 milioni) del debito da smaltire. Anche riguardo ai nuovi debiti accertati e a quelli smaltiti nel corso dell'anno le quattro categorie di spesa esaminate rappresentano rispettivamente il 76 per cento e il 98 per cento circa del debito complessivo dell'insieme di tutte le categorie di spesa.

In particolare due categorie, consumi intermedi e investimenti fissi lordi, non solo presentano debiti residui importanti (rispettivamente 872 e 446 milioni), ma evidenziano difficoltà nello smaltimento dei debiti pregressi. Per quanto riguarda i consumi intermedi, al 31/12/2014 risultavano debiti fuori bilancio per un ammontare complessivo pari a circa 872 milioni. Nel corso dell'esercizio 2015 sono stati accertati 253 milioni di nuovi debiti e ne sono stati smaltiti 353 milioni. A fine anno il debito è, quindi, pari a 772 milioni, ridotto solo dell'11 per cento circa rispetto all'importo registrato a inizio esercizio.

La categoria di spesa degli investimenti fissi lordi è caratterizzata da una sostanziale stabilità nel corso dell'anno dell'ammontare complessivo del debito che passa da circa 446 milioni a poco più di 448 milioni: la percentuale di nuova formazione del debito (1,2 per cento circa) pur non essendo elevata risulta, comunque, superiore a quella di smaltimento (0,5 per cento).

La tavola 44 evidenzia il 90 per cento dell'importo del debito rimasto da smaltire afferente alla categoria dei consumi intermedi.

Di particolare rilievo il debito pregresso formatosi sul capitolo 1264 afferente al Ministero della giustizia, che da solo rappresenta il 52 per cento del debito dell'intera categoria dei consumi intermedi. Sul capitolo vengono registrate le spese per l'equa riparazione del danno subito dalla parte a seguito dell'irragionevole durata del processo (legge n. 89 del 2001). Dai dati forniti dalle amministrazioni, emerge che dal 2011 al 2015 l'ammontare del debito è passato da circa 188 milioni a circa 450 milioni, con un incremento del 143 per cento nel periodo considerato. Gli stanziamenti di risorse sul capitolo oggetto di esame, pur essendo aumentati nel corso degli ultimi anni, non sembrerebbero quindi adeguati per evadere i decreti di condanna emessi annualmente e il debito formatosi negli anni precedenti. Altro capitolo di rilievo è il 2947/20 afferente al Ministero dell'interno, nel quale vengono registrate le spese sostenute per la custodia dei veicoli

²⁹ Nell'ambito della categoria trasferimenti correnti (in particolare i trasferimenti alle famiglie), il totale degli impegni e dei pagamenti è stato considerato al netto del *bonus* fiscale.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

sequestrati. Il capitolo presenta un debito pregresso pari a circa 153 milioni, poco meno del 18 per cento del debito dell'intera categoria. Nel corso del 2015 sono stati accertati nuovi debiti per poco più di 46 milioni e ne sono stati smaltiti complessivamente 77 (di cui circa 12 in conto sospeso). Per lo smaltimento del debito residuo, pari a circa 122 milioni, è stato istituito un apposito capitolo (2952) con uno stanziamento di 32 milioni, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018 e di 10 milioni nel 2019.

TAVOLA 44

(in migliaia)

Ministero	Capitolo di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015				Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015
				Pagamenti	Pagamenti in conto sospeso	Accordi transattivi	Totale	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3+4+5)	(7)=(1+2-6)
	1901/09	26.295	8.990	14.827	0	0	14.827	20.458
	1901/18	20.925	15.783	16.129	0	0	16.129	20.579
	2535/3	12.281	0	0	0	0	0	12.281
Interno	2624/16	39.269	12.604	22.564	0	0	22.564	29.309
	2624/24	23.831	7	118	0	0	118	23.720
	2624/44	13.057	7.438	7.044	0	0	7.044	13.451
	2947/09	31.980	8.130	10.110	0	0	10.110	30.000
	2947/20	152.765	46.345	65.769	11.586	0	77.355	121.754
Giustizia	1762/1	25.091	0	0	0	0	0	25.091
	1264	456.450	85.799	142.360	0	0	142.360	399.889
	Totale	801.944	185.095	278.921	11.586	0	290.507	696.532

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Per quanto riguarda la categoria dei trasferimenti correnti, essa presentava un ammontare di debiti fuori bilancio al 31/12/2014 di poco superiore a 42 milioni, importo notevolmente incrementato nel corso dell'anno 2015, durante il quale sono stati accertati nuovi debiti per circa 240 milioni (smaltiti solo in minima parte): ciò ha determinato un aumento rilevante del complesso dei debiti, che a fine anno ammontavano a poco meno di 282 milioni.

TAVOLA 45

(in migliaia)

Ministero	Capitolo di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015				Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015
				Pagamenti	Pagamenti in conto sospeso	Accordi transattivi	Totale	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3+4+5)	(7)=(1+2-6)
	2351/2	0	210.823	0	0	0	0	210.823
Interno	2352/1	1.596	0	153	0	0	153	1.443
	2353/1	0	15.645	0	0	0	0	15.645
	2358/1	40.475	13.312	0	0	0	0	53.787
Giustizia	1761/1	356	0	356	0	0	356	0
	Totale	42.427	239.780	509	0	0	509	281.698

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

I debiti formati in questa categoria di spesa sono dovuti, quasi esclusivamente, alle spese sostenute dal Ministero dell'interno per i servizi di accoglienza degli stranieri giunti in Italia a seguito della crisi umanitaria dei rifugiati.

L'ammontare dei debiti pregressi afferenti alla categoria di spesa "altre uscite correnti" al 31/12/2014 era pari a circa 56 milioni, il 95 per cento dei quali registrati sui soli capitoli di spesa

LE SPESE DELLO STATO

riportati nella tavola che segue. Nel corso dell'esercizio sono stati accertati nuovi debiti per poco più di 60 milioni e ne sono stati smaltiti complessivamente circa 75 milioni. A fine esercizio si riscontra un debito residuo pari al 73 per cento (41 milioni) del debito residuo presente all'inizio dell'esercizio. Occorre precisare che la gran parte dei debiti (circa l'87 per cento) sono stati smaltiti con pagamenti in conto sospeso, aprendo delle corrispondenti posizioni debitorie nei confronti della Tesoreria.

TAVOLA 46

(in migliaia)

Ministero	Capitolo di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015				Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015
				Pagamenti	Pagamenti in conto sospeso	Accordi transattivi	Totale	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3+4+5)	(7)=(1+2-6)
MISE	2109	4.002	13	975	0	0	975	3.041
Difesa	4223/1	17.560	0	0	17.560	0	17.560	0
MIT	1623	8.876	0	0	8.876	0	8.876	0
MIUR	2133	22.699	33.102	5.686	18.257	0	23.943	31.858
	Totale	53.137	33.115	6.661	44.693	0	51.354	34.898

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Sui capitoli in esame sono registrate spese per liti ed arbitraggi - che fisiologicamente comportano la formazione di debiti fuori bilancio - che ammontavano al 31/12/2014 a poco più di 53 milioni. Nel corso dell'anno sono stati smaltiti 51 milioni, e sono stati accertati nuovi debiti per 33 milioni, residuano quindi circa 35 milioni. Come si è detto, la maggior parte dei debiti smaltiti nel corso del 2015 (circa 45 milioni) sono stati pagati in conto sospeso, aprendo una posizione debitoria nei confronti della Tesoreria. Tale posizione è stata chiusa per circa 9 milioni grazie alla capienza del corrispondente capitolo di bilancio (1623) afferente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre rimane un debito di tesoreria pari a circa 17 milioni (4223) che non è stato possibile estinguere presumibilmente per l'incapienza del corrispondente capitolo di bilancio.

Riguardo alla categoria degli investimenti fissi lordi e acquisti di terreno (categoria XXI), l'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio ammontava al 31/12/2014 a circa 446 milioni; nel corso del 2015 si sono formati nuovi debiti per circa 5 milioni, mentre ne sono stati smaltiti solo poco più di 2 milioni. A fine anno, il debito residuo si attestava a circa 449 milioni.

Dall'analisi dei capitoli sui quali si è formato la gran parte del debito (92 per cento) pregresso della categoria in esame si evince che, nel corso del 2015, si è formato un nuovo debito pari a poco più di 2 milioni (7821) interamente smaltito nel corso dell'anno. I debiti pregressi (al 31/12/2014) registrati in tale categoria di spesa e non pagati nel corso dell'anno afferiscono a soli due capitoli il 7341 e il 7544. Il capitolo 7341, nel quale vengono registrate le spese per la costruzione la sistemazione la manutenzione e il completamento di edifici, presentava al 31/12/2014 un ammontare di debiti pari a circa 182 milioni smaltiti solo in minima parte nel corso dell'anno (circa 56 mila euro), tra l'altro grazie a un pagamento in conto sospeso. Il capitolo 7544, sul quale vengono registrate le somme da erogare per l'effettuazione delle spese da sostenere per il trasferimento delle competenze di due enti soppressi, presenta un ammontare di debiti pari a poco più di 228 milioni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 47

(in migliaia)

Ministero	Capitolo di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015				Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015
				Pagamenti	Pagamenti in conto sospeso	Accordi transattivi	Totale	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3+4+5)	(7)=(1+2-6)
	7341	181.879	0	0	56	0	56	181.823
Interno	7544	228.099	0	0	0	0	0	228.099
Lavoro	7821	0	2.065	2.065	0	0	2.065	0
	Totale	409.977	2.065	2.065	56	0	2.121	409.921

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Pur non appartenendo alle categorie esaminate precedentemente si ritiene di menzionare per la particolare entità dell'importo il debito evidenziato nella tabella che segue:

TAVOLA 48

(in migliaia)

Ministero	Capitolo di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015				Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015
				Pagamenti	Pagamenti in conto sospeso	Accordi transattivi	Totale	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3+4+5)	(7)=(1+2-6)
MIUR	2134	227.230	163.942	0	0	0	0	391.172
	Totale	227.230	163.942	0	0	0	0	391.172

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Così come precisato dal Ministero competente (MIUR) in fase istruttoria, si tratta di un debito formatosi a seguito dei mancati rimborsi INAIL per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni subiti nel corso del lavoro o delle esercitazioni. L'importo del debito, pari ad inizio anno a circa 227 milioni, risulta notevolmente aumentato a seguito dei debiti accertati in corso di esercizio (164 milioni): essendo nulli gli stanziamenti sul capitolo di bilancio, si è determinato un aumento del debito che al 31/12/2015 ammontava a poco più di 391 milioni. Il Ministero precisa che non sono stati assegnati dal MEF i fondi occorrenti per regolare la posizione debitoria degli Uffici scolastici periferici nei confronti dell'istituto di previdenza. Nel corso dell'anno 2015 il MEF non solo non ha accolto le ulteriori richieste provenienti dall'amministrazione ma neppure il provvedimento di variazione di bilancio avanzato dalla stessa.

3. Analisi specifiche

In questa terza parte del capitolo, come si diceva in apertura, sono presenti alcuni approfondimenti su specifiche categorie di spesa, con l'intento di evidenziare cosa effettivamente è ricompreso in quella particolare tipologia, di valutare la coerenza con i principi contabili e di verificare la leggibilità del bilancio.

La scelta delle categorie non è casuale.

La prima analisi è dedicata ai trasferimenti alle imprese una categoria a cui si è fatto riferimento più volte nel passato come terreno principe della revisione della spesa. In tale categoria ricadono gli interventi a favore delle imprese, siano essi contributi o agevolazioni fiscali. Ad entrambe le modalità di intervento si è guardato anche di recente per valutare il permanere

LE SPESE DELLO STATO

delle ragioni che ne hanno portato alla introduzione e per identificare eventuali margini di risorse da destinare agli obiettivi di finanza pubblica.

Con il federalismo amministrativo, e in ossequio al principio di sussidiarietà, gli interventi a favore delle famiglie trovano ideale collocazione a livello decentrato. Di qui l'interesse ad analizzare i trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private nel bilancio dello Stato. Un'analisi che mira a evidenziarne le caratteristiche e, anche, l'appropriatezza della classificazione. Una particolare attenzione in questo ambito va alle spese per il fenomeno migratorio per comprendere quale informazione può essere tratta dal rendiconto.

L'approvazione della legge 42/2009 sul federalismo fiscale mirava a rivedere il sistema di finanziamento delle amministrazioni locali. L'obiettivo era ottenere una più netta corrispondenza tra responsabilità di entrata e di spesa. Ciò per consentire un più efficace controllo dei cittadini sulle scelte locali e permettere, entro limiti definiti, scelte più mirate alle necessità delle singole realtà territoriali. Tutto preservando un adeguato livello di solidarietà tra Regioni. Di qui l'interesse, a distanza di cinque anni dall'avvio del processo attuativo, per i contenuti e le caratteristiche dei trasferimenti agli enti territoriali che ancora rappresentano una quota rilevante della spesa dello Stato.

Chiude il paragrafo una analisi degli investimenti fissi. Una categoria a cui si guarda usualmente per lamentare i continui tagli operati in questi anni a beneficio dei saldi. La breve analisi svolta mira a chiarire le caratteristiche e gli obiettivi degli interventi "sopravvissuti" ai rigori della finanza pubblica.

In tutte le analisi, per molti versi differenti, prevale il contenuto informativo, nell'intento di contribuire a dare al bilancio dello Stato una maggior leggibilità e con essa una consapevolezza dell'orientamento dell'intervento pubblico. Un esame che guarda anche alle scelte che dovranno essere assunte con la prossima legge di bilancio. Una analisi per così dire "orizzontale" che si integra con quella "verticale" per amministrazioni contenuta nel secondo volume della relazione.

3.1. I trasferimenti alle imprese

Il bilancio dello Stato destina nel rendiconto dell'esercizio finanziario 2015 oltre 17 miliardi alle imprese, in aumento, rispetto al precedente esercizio, del 4,6 per cento in termini di stanziamenti definitivi di competenza, di circa 7,4 per cento in termini di impegno e di quasi il 28 per cento in termini di pagamenti.

TAVOLA 49

I TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE NEL BILANCIO DELLO STATO

(in milioni)

Trasferimenti alle imprese	2014	2015	var. %	Composizione %	
				2014	2015
Totale					
<i>Stanziamenti definitivi competenza totale</i>	16.440	17.197	4,60		
<i>Impegni totale</i>	15.865	17.035	7,38		
<i>Pagamenti totale</i>	13.621	17.388	27,66		
Trasferimenti correnti					
<i>Stanziamenti definitivi competenza</i>	6.069	7.782	28,22	36,92	45,25
<i>Impegni</i>	5.521	7.670	38,94	34,80	45,02
<i>Pagamenti</i>	5.129	7.001	36,48	37,66	40,26
Contributi agli investimenti					
<i>Stanziamenti definitivi competenza</i>	10.371	9.415	-9,22	63,08	54,75
<i>Impegni</i>	10.344	9.365	-9,46	65,20	54,98
<i>Pagamenti</i>	8.491	10.387	22,33	62,34	59,74

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

E' evidente che la spesa in conto capitale risulta prevalente sui trasferimenti correnti in valore assoluto, anche se per questi ultimi si osserva nel 2015 un recupero rispetto al precedente anno in termini di composizione percentuale.

Osservando la distribuzione delle dotazioni di competenza per missioni di spesa, si rileva che oltre il 70 per cento è concentrato in due missioni: "Competitività e sviluppo delle imprese" e "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto".

L'incremento degli stanziamenti complessivi nel 2015 è, infatti, determinato dall'aumento delle dotazioni di parte corrente della missione di spesa "Competitività e sviluppo delle imprese", già in sede di allocazione iniziale delle risorse in bilancio. In particolare, trattasi di importi rilevanti riconducibili a crediti d'imposta fruiti, tra gli altri, dagli enti creditizi e finanziari (per oltre 1,7 miliardi).

Al contrario, la riduzione nel biennio dei contributi di parte capitale è chiaramente determinata dai minori stanziamenti iniziali intervenuti nella missione "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto", nella quale sono allocati, tra gli altri, i trasferimenti alle Ferrovie dello Stato.

Con riguardo alle variazioni intervenute, invece, in corso di gestione, si osserva una differenza positiva tra gli stanziamenti iniziali e definitivi pari a oltre 1.500 milioni. Essa riguarda, per circa 750 milioni, la missione "Politiche previdenziali", e, in particolare, le somme da erogare per il completamento delle operazioni connesse alla liquidazione coatta amministrativa del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali.

Anche la dotazione del Fondo competitività e sviluppo, destinato a favorire il sistema produttivo, è stata incrementata di 300 milioni. Di oltre 200 milioni sono aumentate le somme dedicate ai rimborsi spettanti ai soggetti creditori per assegnazione di quote di emissione di anidride carbonica, in base al meccanismo di reintegro dei nuovi entranti, nell'ambito della missione "Energia e diversificazione delle fonti energetiche".

TAVOLA 50

DOTAZIONI DI COMPETENZA DEL BILANCIO DELLO STATO
PER TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI ALLE IMPRESE PER MISSIONI DI SPESA

(in milioni)

Missioni	2014						2015					
	Stanziam. iniziale			Stanziam. definitivo			Stanziam. iniziale			Stanziam. definitivo		
	corr.	c.cap.	totale	corr.	c.cap.	totale	corr.	c.cap.	totale	corr.	c.cap.	totale
011.Competitività e sviluppo delle imprese	681	4.634	5.315	727	4.794	5.521	2.424	4.358	6.782	2.422	4.792	7.214
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.222	3.524	5.746	2.117	3.357	5.474	2.001	3.109	5.110	1.815	2.806	4.622
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0	1.234	1.234	2	1.189	1.191	5	834	839	5	898	903
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	1.720	3	1.723	1.734	3	1.736	828	22	850	848	22	870
025.Politiche previdenziali	13	0	13	10	0	10	20	100	120	739	100	839
015.Comunicazioni	456	126	581	526	125	650	453	11	464	813	11	824
022.Istruzione scolastica	274	0	274	274	0	274	472	0	472	472	0	472
019.Casa e assetto urbanistico	142	328	469	59	329	388	56	262	318	56	262	318
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	110	130	240	112	138	251	114	140	254	131	162	294
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0	0	213	0	213	0	0	0	201	0	201
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	52	84	136	55	93	148	54	130	184	50	132	183
017.Ricerca e innovazione	0	64	64	0	248	248	0	61	61	0	134	134
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2	0	2	90	0	90	2	0	2	95	0	95
Totale missioni prevalenti	5.671	10.127	15.798	5.919	10.276	16.194	6.430	9.028	15.457	7.649	9.320	16.969
Altre missioni	145	76	222	151	95	246	116	58	175	132	96	228
Totale complessivo	5.816	10.204	16.020	6.069	10.371	16.440	6.546	9.086	15.632	7.782	9.415	17.197

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

LE SPESE DELLO STATO

3.1.1. Gli impegni e i pagamenti alle società di servizio pubblico e alle altre imprese

L'analisi dei capitoli del bilancio consente di distinguere i trasferimenti erogati a favore delle "Società di servizio pubblico" (che inglobano i trasferimenti per contratti di servizio), da quelli destinati alle altre "Imprese" (ovvero le imprese in senso stretto).

Le tavole che seguono evidenziano la gestione degli impegni e dei pagamenti dei trasferimenti in parola, nell'ultimo biennio, distinguendo anche quelli correnti da quelli in conto capitale. Le somme stanziare nell'anno sono state quasi totalmente impegnate.

TAVOLA 51

DISTRIBUZIONE DEGLI IMPEGNI
PER TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE IMPRESE, PER SOCIETÀ DI SERVIZI PUBBLICHE
ALTRE IMPRESE

(in milioni)

Anni	Società di servizi pubblici				Altre imprese				totale complessivo
	corr.	c.cap.	totale	composizione %	corr.	c.cap.	totale	composizione %	
2014	2.165	3.546	5.710	36,0	3.356	6.799	10.155	64,0	15.865
2015	2.303	2.354	4.657	27,3	5.367	7.011	12.379	72,7	17.035

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Le risorse destinate alle società di servizio pubblico sono, nei due anni considerati, inferiori rispetto a quelle impegnate per le altre imprese. Il peso percentuale dei trasferimenti a queste ultime, nel 2015 raggiunge quasi il 73 per cento del totale, incrementando ancora il divario già presente nel 2014 tra le due tipologie di beneficiari. Tale incremento, quasi esclusivamente ravvisabile nella parte corrente, è riconducibile, all'aumento delle agevolazioni fiscali a favore degli enti creditizi e finanziari.

TAVOLA 52

DISTRIBUZIONE DEI PAGAMENTI
PER TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE IMPRESE, PER SOCIETÀ DI SERVIZI PUBBLICHE
ALTRE IMPRESE

(in milioni)

anni	Società di servizi pubblici				Altre imprese				totale complessivo
	correnti	c.cap.	totale	composizione %	correnti	c.cap.	totale	composizione %	
2014	2.025	2.150	4.175	30,7	3.105	6.341	9.446	69,3	13.621
2015	2.395	3.971	6.366	36,6	4.606	6.417	11.022	63,4	17.388

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

I pagamenti registrati nel consuntivo dello Stato nel 2015 ammontano complessivamente a 17,4 miliardi, anche essi in aumento rispetto al precedente esercizio finanziario: si osserva che, considerato globalmente ed in termini percentuali, è il più alto importo pagato nel periodo post crisi finanziaria³⁰. Tuttavia, si osserva che, in termini di composizione percentuale, i pagamenti riflettono la prevalenza a favore delle altre imprese in misura più contenuta.

Le tavole che seguono rappresentano, più nel dettaglio, le somme trasferite, rispettivamente, alle Società di servizio pubblico e alle altre Imprese³¹.

³⁰ Riconducibile, come già detto, sostanzialmente al maggiore sostegno dato nell'anno agli enti creditizi e finanziari.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Emerge chiaramente come nell'ambito dei trasferimenti alle imprese in senso stretto l'incremento, sia degli impegni che dei pagamenti, sia riconducibile in buona parte all'aumento delle agevolazioni fiscali, e nella specie dei crediti di imposta.

TAVOLA 53

DISTRIBUZIONE DEGLI IMPEGNI E PAGAMENTI
PER TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE SOCIETÀ DI SERVIZI PUBBLICI E ALTRE
IMPRESE

(in milioni)

Destinatario/tipologia di strumento	Impegni						Pagamenti					
	2014			2015			2014			2015		
	corr.	c.cap.	totale	corr.	c.cap.	totale	corr.	c.cap.	totale	corr.	c.cap.	totale
IMPRESE	3.356	6.799	10.155	5.367	7.011	12.379	3.105	6.341	9.446	4.606	6.417	11.022
Agevolazioni fiscali	1.964	1.195	3.159	3.165	1.102	4.267	1.957	1.095	3.051	3.188	1.101	4.290
Crediti d'imposta	595	1.195	1.790	2.350	1.102	3.452	581	1.095	1.675	2.370	1.101	3.472
Sgravi fiscali	1.368	0	1.368	815	0	815	1.376	0	1.376	818	0	818
Contributi	1.392	5.604	6.996	2.202	5.909	8.112	1.148	5.247	6.394	1.418	5.315	6.733
Contributi in conto interessi	108	5	113	95	0	95	107	0	107	92	0	92
Contributi pluriennali	57	246	303	10	240	250	57	206	263	10	228	238
Fondo	126	1.922	2.048	123	1.882	2.006	103	1.887	1.990	124	1.641	1.766
Garanzia	0	5	5	8	302	310	0	0	0	8	262	270
Rimborsi	306	0	306	273	0	274	107	0	107	267	0	267
Sovvenzioni	796	3.425	4.221	1.693	3.484	5.177	774	3.153	3.927	916	3.183	4.099
SOCIETÀ DI SERVIZI PUBBLICI	2.165	3.546	5.710	2.303	2.354	4.657	2.025	2.150	4.175	2.395	3.971	6.366
Contributi	2.165	3.546	5.710	2.303	2.354	4.657	2.025	2.150	4.175	2.395	3.971	6.366
Contributi pluriennali	0	864	864	0	736	736	0	838	838	0	835	835
Fondo	9	3	11	0	4	4	27	3	30	0	0	0
Rimborsi	2.005	0	2.005	2.146	0	2.146	1.841	0	1.841	2.238	0	2.238
Sovvenzioni	151	2.679	2.830	156	1.614	1.771	157	1.309	1.465	156	3.136	3.292

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

3.1.2. Trasferimenti per tipologia di intervento alle società di servizio pubblico

I trasferimenti diretti alle società di servizio pubblico includono le erogazioni a fronte di controprestazioni per contratti di servizio e altri trasferimenti. I contratti di servizio riguardano principalmente il gruppo Ferrovie dello Stato, Poste Italiane e società di servizi marittimi.

Lo strumento principale di sostegno delle società, sia in termini di competenza che di cassa, è quello relativo alle sovvenzioni.

In termini di competenza si osserva che il decremento generale degli impegni dell'esercizio 2015 rispetto all'anno precedente è influenzato dalla riduzione della spesa di parte capitale, prevalentemente con riferimento ai contributi in conto impianti da corrispondere all'impresa Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (-1,4 miliardi), peraltro, con pagamenti, soprattutto in conto residui, pari a 2,7 miliardi. Al contrario, il lieve incremento della parte corrente deriva dai rimborsi alle Poste italiane S.p.A. per i servizi offerti in convenzione allo Stato, inclusi i rimborsi editoriali e quelli connessi con il servizio universale nel settore dei recapiti postali (ivi compresi gli importi afferenti agli anni pregressi).

I pagamenti riflettono gli andamenti sopra esposti.

Risulta così delineato il quadro dei trasferimenti alle società di servizio pubblico, rispetto al quale un'eventuale revisione, diversamente da quelli aventi natura di mero incentivo, potrebbe implicare anche una rimeditazione dell'intervento dello Stato.

LE SPESE DELLO STATO

3.1.3. Trasferimenti per tipologia di intervento alle altre imprese

I trasferimenti alle “altre imprese”, peraltro, come anticipato, nettamente maggiori in ciascuno degli anni considerati rispetto a quelli destinati alle “società di servizio pubblico”, sono stati scomposti, nella successiva tavola, con riguardo alla natura dell'erogazione, in agevolazioni fiscali e contributi. I primi riferiti al risparmio di imposta e alla concessione di sgravi fiscali; i secondi consistenti invece nell'erogazione di somme sotto diverse forme: garanzie, rimborsi, sovvenzioni, contributi agli interessi, contributi pluriennali e fondi.

TAVOLA 54

I TRASFERIMENTI ALLE ALTRE IMPRESE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO

Dati	in milioni						composizione %			
	2014			2015			2014		2015	
	Agevolaz. fiscali	Contrib.	totale	Agevolaz. fiscali	Contrib.	totale	Agevolaz. fiscali	Contrib.	Agevolaz. fiscali	Contrib.
Impegni	3.159	6.996	10.155	4.267	8.112	12.379	31,11	68,89	34,47	65,53
Pagamenti	3.051	6.394	9.446	4.290	6.733	11.022	32,30	67,70	38,92	61,08

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Nel biennio si osserva un incremento, sia in termini di competenza che di cassa, di entrambe le tipologie di intervento, con prevalenza dei contributi. Tuttavia si rileva una modesta ricomposizione percentuale nel 2015 a favore delle agevolazioni fiscali, rispetto ai contributi.

Di seguito un maggiore dettaglio dei settori destinatari.

TAVOLA 55

AGEVOLAZIONI FISCALI ALLE IMPRESE PER SETTORI DI INTERVENTO

Anni	totale	(in milioni)														
		Enti creditizi	Autotrasporto	Calamità	Ricerca	Cinema	Ambiente	Occupazione	Industria	Aree depresse	Agricoltura	Artigianato	Turismo	Editoria	Altri	
Impegni																
2014	3.159	485	1.404	572	116	137	20	28	10	233	103	36	0	1	13	
2015	4.267	2.252	824	529	263	163	50	43	10	15	4	0	15	15	85	
Pagamenti																
2014	3.051	485	1.402	572	116	137	20	24	10	233	2	36	0	1	13	
2015	4.290	2.252	842	529	264	159	50	48	10	15	4	25	15	13	64	

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

A partire dal 2014, ma in forte incremento nel 2015, si evidenzia il considerevole sostegno agli enti creditizi e finanziari per effetto del credito d'imposta connesso alle anticipazioni iscritte in bilancio, in presenza di perdite d'esercizio, a seguito del riallineamento del valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali per operazioni straordinarie.

Mantengono ancora un peso rilevante, nonostante siano in via di riduzione, le agevolazioni a favore delle imprese di autotrasporto per conto terzi, sia a causa della restituzione, anche mediante compensazione in sede dei versamenti unitari, degli oneri gravanti sugli autotrasportatori di merci per effetto degli incrementi di accisa sul gasolio per autotrazione, sia per le detrazioni sui contributi al servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile di veicoli a motore adibiti al trasporto di merci.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Costanti risultano, invece, le somme destinate ai soggetti danneggiati dagli eventi sismici del 6 aprile 2009 e del maggio 2012 per i crediti d'imposta fruiti per gli interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione di immobili di edilizia abitativa e ad uso produttivo.

Al contrario, aumentano i crediti d'imposta per le imprese di produzione e distribuzione cinematografica e per gli esercenti delle sale cinematografiche, nonché per le imprese che effettuano investimenti in attività di ricerca e sviluppo.

Si evidenzia, dunque, in conclusione, una rimodulazione tra i diversi destinatari, in ragione del mutare, negli anni, delle priorità individuate nella scelta dei settori da sostenere attraverso le agevolazioni.

Quanto ai contributi, come già detto, sono nettamente predominanti rispetto alle agevolazioni fiscali, con prevalenza di quelli registrati in conto capitale. Scomponendo queste voci appare evidente la predominanza, da un punto di vista finanziario, delle sovvenzioni e dei fondi rispetto ai contributi pluriennali ed in conto interessi, e rispetto alle garanzie e ai rimborsi.

TAVOLA 56

DISTRIBUZIONE DEI CONTRIBUTI PER STRUMENTO E SETTORI DI INTERVENTO – PAGAMENTI

Contributi per strumento	(in milioni)																			
	Totale complessivo	Settore aeronautico	A agevolazioni alle imprese	Istruzione	Agricoltura	Industria	Autotrasporto	Ricerca	Infrastrutture stradali	Settore navale	Occupazione	Fondo usura	Cinema	Infrastrutture	Pesca	Trasporti	Cultura	Spettacolo	Ambiente	Altro
Fondi																				
2014	1.990	0	1.007	0	153	0	84	202	102	0	17	0	82	0	2	0	0	38	0	303
2015	1.766	0	1.053	0	159	0	32	154	44	0	54	0	91	59	1	23	0	48	0	49
Sovvenzioni																				
2014	3.927	1.422	132	336	28	800	188	36	162	132	60	112	0	308	14	76	3	0	0	119
2015	4.099	1.417	164	526	17	673	139	1	109	85	30	134	36	444	6	44	1	0	0	274
Contributi pluriennali																				
2014	263	0	0	0	0	0	0	0	72	0	0	0	0	84	0	66	0	0	20	21
2015	238	0	0	0	0	0	0	0	102	0	0	0	0	78	0	19	0	0	18	21
Garanzia																				
2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2015	270	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	262
Contributi in conto interessi																				
2014	107	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	102
2015	92	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92
Rimborsi																				
2014	107	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26	0	0	2	78
2015	267	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26	0	0	201	40	

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Lo strumento delle sovvenzioni sostiene soprattutto il settore aeronautico, lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative, nonché il finanziamento di interventi nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale. Al netto di questi interventi, il peso delle sovvenzioni risulta inferiore rispetto ai contributi erogati tramite lo strumento dei fondi, che resta la forma di trasferimento alle imprese finanziariamente più rilevante.

Tra questi rilevano il "Fondo per la competitività e lo sviluppo" (oltre 1 miliardo di impegni anche nel 2015, quasi interamente pagati), il "Fondo per l'acquisto di veicoli adibiti al miglioramento dei servizi offerti per il trasporto pubblico locale" (le cui risorse risultano impegnate per 227 milioni e non pagate) e il "Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica" (su cui impegni per 133 milioni e pagamenti per 153 milioni).