

Premessa

1.

Ai sensi dell'art. 100, secondo comma della Costituzione, la Corte dei conti "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito". Alla luce di tale disposizione il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la connessa Relazione rappresentano gli strumenti mediante i quali si porta a termine il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione alla Corte dei conti e se ne riferiscono gli esiti al Parlamento.

Come lo scorso anno, la Relazione dà conto del contesto macroeconomico di riferimento e esprime valutazioni d'insieme sulle politiche in materia di entrata e di spesa. Procede poi all'esame delle migliori pratiche e delle criticità che emergono dall'analisi dei risultati della gestione delle Amministrazioni sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati con riferimento alle "missioni" e ai "programmi". Per le Amministrazioni nelle quali è stata avviata la sperimentazione, l'esame è stato svolto anche con riguardo alle "azioni".

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2017 costituisce il documento più significativo in termini di esposizione dei risultati conseguiti con l'impiego delle risorse del bilancio dello Stato e tiene conto degli esiti derivanti dal circuito integrato di controlli, che comprende il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le Relazioni trimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, i documenti approvati dalle Sezioni Riunite in sede di controllo per le Audizioni in Parlamento del Presidente della Corte di conti (sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio, sul contenuto delle manovre economiche, nonché sulle modalità di attuazione della riforma dell'ordinamento contabile), tenuto conto anche degli esiti espressi dal controllo di legittimità e dal controllo sulla gestione.

2.

L'impianto della Relazione si presenta in continuità con l'impostazione dello scorso anno, tenendo conto, anche, delle nuove disposizioni recate dai decreti legislativi nn. 90 e 93 del 12 maggio 2016 in attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, che hanno trovato diretta applicazione nella legge di bilancio per il 2017.

La Relazione si articola, come di consueto, in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato 2017 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

Anche quest'anno in apertura di Relazione, i dati di consuntivo espressi in termini di contabilità finanziaria sono posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC2010), al fine di offrire un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese e del loro andamento rispetto agli obiettivi programmatici previsti per il 2017.

I dati del Rendiconto sono stati raccordati con quelli del Conto economico dello Stato, che costituisce una componente essenziale del Conto delle Amministrazioni pubbliche, nel quale confluiscono i conti delle Amministrazioni locali e quelli degli Enti di previdenza e che si pone come quadro di riferimento per la verifica del rispetto dei vincoli europei in termini di indebitamento netto e di debito pubblico.

Il primo volume contiene, poi, l'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2017 (Conto del bilancio e Conto del patrimonio), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

Il Rendiconto dello Stato viene esaminato con riferimento al quadro generale di finanza pubblica, agli andamenti generali dell'Entrata, anche con riguardo alle principali criticità riscontrate, all'attività di contrasto all'evasione ed all'assetto del prelievo, e alla gestione della Spesa, distinta per voci di classificazione economica e per articolazioni funzionali ("missioni" e "programmi").

Con riguardo alla spesa, specifici approfondimenti hanno riguardato i tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri, le misure di contenimento e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, la spesa per l'informatica, la riduzione dei tempi di pagamento, il fenomeno dei debiti fuori bilancio, la spesa per l'immigrazione e la spesa per investimenti.

Una particolare evidenza è, come sempre, stata rivolta al Conto del patrimonio, nel cui ambito è stata posta specifica attenzione alla gestione di tesoreria e ai più rilevanti fenomeni patrimoniali.

Ai profili contabili e organizzativi sono stati dedicati i capitoli concernenti "L'ordinamento contabile", relativo al complesso processo di attuazione della legge di contabilità n. 196 del 2009, e "L'organizzazione e il personale", nel quale sono state analizzate le misure di riassetto organizzativo, anche con riferimento alla pluralità di enti pubblici e società strumentali delle Amministrazioni statali.

Nel capitolo dedicato alle attività di controllo della Corte dei conti sono state sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità, di quelli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e di quelli sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Ciò al fine di fornire un quadro di insieme sulle tematiche principali che hanno connotato l'attività di controllo della Corte, custode dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Uno specifico approfondimento è poi dedicato all'analisi finanziaria e gestionale dei Fondi di rotazione e delle gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche, per i quali la Corte riferisce, come da specifica previsione normativa, in apposita sezione della Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato.

3.

Il secondo volume è dedicato alla verifica e alla valutazione dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato focalizzata sui risultati ottenuti nella gestione dei principali programmi. Nella Relazione per il 2017 si è scelta una modalità di esposizione delle valutazioni, volta alla valorizzazione degli

elementi essenziali relativi alla realizzazione delle misure previste e al coerente impiego delle risorse.

In tale ambito, i dati finanziari ed economici del Rendiconto sono stati analizzati in rapporto alle politiche di bilancio perseguite, avendo riguardo alle modalità di attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico degli organi di Governo, nella manovra finanziaria o in leggi di settore di cui sono stati valutati gli esiti.

Ad una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, per ogni Amministrazione, fa seguito l'analisi dei programmi, ritenuti più significativi, dei loro risultati gestionali e delle eventuali criticità emerse, evidenziando, ove rilevate, quelle che hanno influito sulla realizzazione dei programmi di spesa.

Le analisi sono state condotte sulla base di istruttorie sui fenomeni gestionali di maggior rilievo e avvalendosi di un'intensa attività di collaborazione offerta dalle Amministrazioni centrali.

4.

Nella terza parte della Relazione, la verifica dell'affidabilità dei dati del Rendiconto, svolta in riferimento alle entrate finali dello Stato, distinte per titoli e capitoli/articoli, ha preso in esame i dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e ha raffrontato tali dati con il consuntivo dell'Entrata, ciò anche al fine di porre in evidenza anomalie ed incoerenze.

Sul versante della spesa, quale strumento per la verifica dell'affidabilità dei dati contabili oggetto del giudizio di parificazione, la Corte dei conti, da alcuni anni, conduce verifiche dei pagamenti effettuati nell'esercizio, al fine di accertare la regolarità dei procedimenti di spesa e di dichiarare la veridicità dei dati contabili esposti nel Conto del bilancio. In analogia con le esperienze ormai consolidate in ambito europeo e dando attuazione al principio di materialità nella revisione contabile, sono stati utilizzati metodi di campionamento in grado di selezionare specifici e più significativi ambiti di spesa sui quali concentrare le analisi.

Sull'esito degli accertamenti le Sezioni Riunite in sede di controllo riferiscono sia nei casi di riscontrate criticità, sia in quelli nei quali si renda necessario fornire raccomandazioni alle Amministrazioni finalizzate a sollecitare l'adozione di correttivi utili al miglioramento dell'azione amministrativa.

PAGINA BIANCA

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

1.

Il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato chiude un complesso ciclo di analisi sulla gestione del bilancio statale, sia a livello aggregato per le diverse categorie economiche delle entrate e delle spese, sia per la verifica dei risultati conseguiti dalle Amministrazioni ministeriali nell'attuazione delle missioni e dei programmi.

Di tali verifiche dà conto la presente Relazione che, nell'espone i risultati finanziari, utilizza le grandezze di bilancio espresse in termini di contabilità finanziaria, che, per l'appunto, sono alla base della decisione di parificazione.

Va ricordato che la costruzione del quadro generale di finanza pubblica, nella definizione valida per le verifiche circa il rispetto degli obiettivi programmatici – in primo luogo di quelli concordati in sede europea con riguardo ai saldi – richiede di ricondurre tali grandezze a quelle definite secondo i criteri della contabilità nazionale.

A tal fine, le risultanze del rendiconto sono oggetto di trattamenti contabili conformi alle regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC) e che hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità pubblica (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi in termini di competenza economica, il criterio di riferimento della contabilità nazionale.

Il Rendiconto viene, in tal modo, raccordato con il Conto economico dello Stato, che costituisce un sottosectore di rilievo del più generale Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, nel quale confluiscono, altresì, i conti delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza che, complessivamente, definiscono un perimetro composto attualmente da oltre diecimila unità istituzionali.

Da alcuni anni la Corte dei conti presenta ed illustra nella Relazione sul Rendiconto 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 2017, così raccordati, sono, nei paragrafi seguenti, valutati nel riscontro con i risultati conseguiti nel 2016 e posti a confronto sia con la più generale evoluzione della finanza pubblica che con gli obiettivi programmatici fissati per il 2017.

Negli ultimi anni, è stata poi data attuazione ad una specifica disposizione normativa (legge n. 196 del 2009, art. 21, comma 12-*quater* e *quinquies*), che ha posto l'esigenza 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 espone il quadro di raccordo tra il bilancio dello Stato e il Conto dello Stato relativi, entrambi, all'anno in corso e al triennio successivo.

2.

La gestione del bilancio dello Stato, che è l'oggetto specifico del giudizio di parificazione del Rendiconto dello Stato e della Relazione che lo accompagna, può essere sinteticamente rappresentata, in primo luogo, dai risultati conseguiti con riguardo ai saldi più rilevanti che, nelle definizioni della contabilità finanziaria, vanno posti a confronto con i limiti fissati in sede di approvazione del bilancio di previsione per l'anno di riferimento.

Nella legge di bilancio i risultati differenziali per i quali viene fissato un livello massimo entro il quale il bilancio è autorizzato ad operare sono il saldo netto da finanziare, che corrisponde alla differenza tra entrate e spese finali, al lordo delle partite finanziarie e dei rimborsi di passività e il ricorso al mercato finanziario, che è dato dalla differenza tra tutte le entrate, escluse quelle per accensione di prestiti e tutte le spese, incluso il rimborso dei prestiti.

Per il 2017, il limite massimo del *saldo da finanziare* di competenza, originariamente fissato nel disegno di legge di bilancio, è stato elevato di un importo complessivo massimo di 20 miliardi di euro, per effetto degli interventi urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio (DL n. 237/2016). Con il DL n. 50 del 24 aprile 2017 è stato, pertanto, adeguato il quadro dei "risultati differenziali" con il limite massimo di saldo fissato definitivamente a -56.186 milioni per la competenza e a -120.212 milioni per la cassa. A consuntivo il valore del saldo è risultato pari a -29.096 milioni (-62.196 con riguardo al saldo di cassa).

Quanto al *ricorso al mercato*, il livello massimo per il 2017, definitivamente fissato con il citato decreto-legge di aprile in 310.682 milioni per la competenza e in 374.136 milioni per la cassa, è risultato a consuntivo rispettivamente pari a -271.169 milioni e a -304.143 milioni.

TAVOLA 1

I PRINCIPALI SALDI FINANZIARI NEL 2017

(in milioni)

Saldi finanziari	Rendiconto finanziario dello Stato	
	competenza	cassa
saldo netto da finanziare	-29.096	-62.196
indebitamento netto	-7.520	-45.434
avanzo primario	41.484	8.349
ricorso al mercato	-271.169	-304.143

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Va subito osservato che, 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 2017 tale saldo è risultato negativo e pari a 7.520 milioni nella gestione di competenza e a 45.434 milioni in quella di cassa. Come evidenziato nel paragrafo seguente, l'indebitamento di cassa del Rendiconto finanziario risulta, come già rilevato per l'esercizio 2016, molto vicino al livello del saldo del Conto dello Stato di contabilità nazionale, che è l'indicatore fondamentale nella costruzione dei quadri di finanza pubblica sottoposti alle verifiche europee.

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 2017 a 41.484 milioni in termini di competenza e 8.349 milioni nella cassa.

TAVOLA 2

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC 2010
ANNO 2017

(in milioni)

Categoria economica del Bilancio dello Stato		Competenza	Cassa	Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato		Competenza	Cassa
ENTRATE							
TITOLO I - TRIBUTARIE				TITOLO I - TRIBUTARIE			
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	262.877	249.452	D5	Imposte dirette	228.981	215.534
CAT, II +III+IV+ V	Imposte indirette totale	228.541	216.127	D2	Imposte indirette	197.274	186.617
TITOLO II - EXTRATRIBUTARIE				TITOLO II - EXTRATRIBUTARIE			
CAT VI	Proventi speciali	963	945	P1	Vendita beni e servizi	7.776	6.156
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	30.674	23.965				
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	272	260	D4	Redditi da capitale	7.670	5.827
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	2.332	2.332				
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.067	3.234				
CAT XI	Recupero rimborsi e contributi	47.176	27.613	D73	Trasferimenti correnti da AA,PP.	18.287	18.323
				D75	Trasferimenti correnti diversi	35.146	10.276
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.598	2.573		Poste correttive	0	0
Totale entrate correnti		580.499	526.501	Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010		495.134	442.733
TITOLO III - ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI				TITOLO III - ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI			
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	111	111	D92+D99	Altri trasferimenti in conto capitale	5.804	5.809
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	387	387	P51c	Ammortamento	387	387
				D91	Imposte in conto capitale	2.195	2.220
Totale entrate in conto capitale		498	498	Totale entrate in conto capitale riclass. Sec 10		8.386	8.417
TOTALE ENTRATE netto rimborsi di anticipazioni e crediti e accensione prestiti		580.998	526.999	TOTALE ENTRATE riclass. Sec 2010 netto rimborsi di anticip., crediti e accens. prestiti		503.521	451.150
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.977	1.928		Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.977	1.928
CAT XX	ACCENSIONE PRESTITI	281.610	281.610		ACCENSIONE PRESTITI	281.610	281.610
TOTALE ENTRATE		864.584	810.537	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010		787.107	734.688
USCITE							
TITOLO I - SPESE CORRENTI				TITOLO I - SPESE CORRENTI			
CAT 1	Redditi da lavoro dipendente	91.365	90.197	D1	Redditi da lavoro dipendente	91.518	90.350
CAT 2	Consumi intermedi	13.366	12.921	P2	Consumi intermedi	14.096	14.168
CAT 3	Imposte pagate sulla produzione	4.951	4.945	D2	Imposte Indirette	4.932	4.926
CAT 4	Trasferimenti correnti a AA,PP.	263.215	256.060	D73	Trasferimenti correnti a AA,PP.	244.789	237.382
CAT 5	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	15.212	15.888				
5.1	Prestazioni sociali in denaro	9.676	9.651	D62	Prestazioni sociali	11.486	11.288
5.2	Trasferimenti sociali in natura	2.407	2.920	D632	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	3.158	3.585
5.3	Altri trasferimenti correnti a famiglie	3.130	3.317	D75	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.489	2.696
CAT 6	Trasferimenti correnti ad imprese	6.975	6.769	D3	Contributi alla produzione	4.355	4.109
CAT 7	Trasferimenti correnti ad estero	1.670	1.636	D74	Aiuti internazionali	1.689	1.655
CAT 8	Risorse proprie Unione Europea	15.250	15.250	D76	Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	12.951	12.951
CAT 9	Interessi passivi e redditi da capitale	70.580	70.545	D41	Interessi	70.580	70.545
CAT 10	Poste correttive e compensative	64.145	62.518		Poste correttive e compensative	0	0
CAT 11	Ammortamenti	387	387	P51c	Ammortamento	387	387
CAT 12	Altre uscite correnti	1.772	1.751	D75	Altre uscite correnti	24	24
Totale uscite correnti		548.890	538.866	Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010		462.454	454.067
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE			
CAT 21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.924	4.317	P51g	Investimenti fissi lordi	8.352	7.280
CAT 22	Contributi agli investimenti a AA, PP.	20.198	14.818	D92	Contributi agli investimenti a AA, PP.	21.641	16.373
CAT 23, 24 e 25	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	11.539	12.326	D92	Contributi a imprese, famiglie ed estero	9.062	9.822
CAT 26	Altri trasferimenti in conto capitale	2.967	2.106	D99	Altri trasferimenti in conto capitale	9.531	9.042
Totale uscite in conto capitale netto acquisizione attività finanziarie		39.628	33.567	Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010 netto acquisizione attività finanziarie		48.587	42.517
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		588.518	572.433	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010 netto rimborso passività e partite finanziarie		511.041	496.584
Indebitamento netto		-7.520	-45.434	Indebitamento netto		-7.520	-45.434
CAT 31	Acquisizione attività finanziarie	23.553	18.690		Acquisizione attività finanziarie	23.553	18.690
Saldo netto da finanziare		-29.096	-62.196	Saldo netto da finanziare		-29.096	-62.196
CAT 61	Rimborso passività finanziarie	242.072	241.947		Rimborso passività finanziarie	242.072	241.947
TOTALE USCITE		854.143	833.070	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010		776.666	757.221

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto generale dello Stato e dati Istat

TAVOLA 3

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE
ANNO 2017

						<i>(in milioni)</i>
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	426.255	402.151	-	-3.261	398.890
D5	Imposte dirette	228.981	215.534	-	-3.449	212.085
D2	Imposte indirette	197.274	186.617	-	188	186.805
D612	Contributi sociali figurativi	0	0	-	2.080	2.080
D73	Trasferimenti correnti da AA.PP.	18.287	18.323	-	-911	12.352
	Trasferimenti da altri soggetti	35.146	10.276	-	184	10.460
D75	Trasferimenti correnti diversi	35.146	10.276	-	184	10.460
	Altre entrate correnti	15.447	11.982	-	1.437	13.419
D74	Aiuti internazionali	0	0	-	168	168
D4	Redditi da capitale	7.670	5.827	-	1.900	7.727
P1	Vendita beni e servizi	7.776	6.156	-	-632	5.524
	Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010	495.134	442.733	-	-5.532	437.201
D91	Imposte in conto capitale	2.195	2.220	-	-115	2.105
D92+D99	Trasferimenti in conto capitale	5.804	5.809	-	406	6.215
	Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010	7.999	8.029	-	291	8.320
	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010	503.133	450.762	-	-5.241	445.521
USCITE						
D1	Redditi da lavoro dipendente	91.518	90.350	3.184	-1.028	92.505
	Consumi intermedi totale	17.254	17.754	1.552	1.058	20.364
P2	Consumi intermedi	14.096	14.168	1.552	1.886	17.606
D632	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	3.158	3.585	-	-827	2.758
D73	Trasferimenti correnti a AA.PP.	244.789	237.382	-6.268	-4.938	226.176
	Trasferimenti correnti a altri soggetti	32.971	32.699	303	2.472	35.473
D62	Prestazioni sociali	11.486	11.288	-	3.227	14.515
D75	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.489	2.696	208	-182	2.722
D3	Contributi alla produzione	4.355	4.109	94	266	4.469
D74	Aiuti internazionali	1.689	1.655	-	12	1.667
D76	Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	12.951	12.951	-	-851	12.100
D41	Interessi	70.580	70.545	-	-6.708	63.837
	Altre uscite correnti	4.955	4.950	202	91	5.246
D2	Imposte indirette	4.932	4.926	202	91	5.218
D71	Premi di assicurazione	24	24	0	4	28
	Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010	462.066	453.679	-1.029	-9.049	443.601
P51	Investimenti fissi lordi	8.352	7.280	367	5.464	13.111
D92	Contributi agli investimenti a AA.PP.	21.641	16.373	1.351	-12.343	5.381
D92	Trasferimenti ad altri soggetti	9.062	9.822	-79	-13	9.730
D99	Altri trasferimenti in conto capitale	9.531	9.042	-610	8.450	16.882
	Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010	48.587	42.517	1.029	1.558	45.104
	TOTALE USCITE riclassificate SEC 2010	510.653	496.196	0	-7.491	488.705
	INDEBITAMENTO NETTO	-7.520	-45.434	0	2.250	-43.184

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto generale dello Stato e dati Istat

3.

Le operazioni di traduzione delle risultanze finanziarie del Rendiconto 2017 nelle grandezze proprie della contabilità nazionale sono rappresentate nelle tavole 2 e 3, elaborate d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato e con l'Istat.

Nel riquadro “Il raccordo tra Rendiconto e Conto dello Stato 2017” sono illustrati i passaggi più complessi alla base di questa operazione di conversione dei dati finanziari in aggregati di competenza economica.

Ai fini di una sintetica illustrazione dei criteri generali adottati, deve essere sottolineato come tale esercizio di raccordo si articoli, sostanzialmente, 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). Il tutto senza riflessi sul livello del saldo di riferimento;
- in secondo luogo, ai dati del Rendiconto, basati sulla contabilità finanziaria - competenza giuridica e cassa - si applicano i principi della contabilità nazionale, apportando correzioni che mirano ad approssimare il criterio *accrual*, alla base dei bilanci redatti secondo la competenza economica. A tal fine, rileva la scelta del momento di registrazione delle poste di bilancio più opportuno, 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 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 deve tener conto del diverso perimetro cui l'accezione "Stato" fa riferimento nel quadro della contabilità nazionale, che richiede una rappresentazione completa dei poteri statali.

RIQUADRO - IL RACCORDO TRA RENDICONTO E CONTO DELLO STATO 2017

1.

Lo scostamento che, anche nel 2017, 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 SEC2010: i rimborsi e le compensazioni, le regolazioni contabili tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, le vincite e gli aggi che nel bilancio dello Stato sono ricompresi nella registrazione del gettito lordo delle imposte sui giochi e scommesse, ad esempio, e che, invece, 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.

Se si passa ad esaminare la spesa, il raccordo evidenzia scostamenti di scarsa portata per quanto riguarda i redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi (cosiddetti consumi collettivi), sia nell'ambito dell'attività di riclassificazione del bilancio sia per effetto dell'applicazione del criterio *accrual*.

Una differenza rilevante, 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.

Sempre con riguardo alla spesa finale diretta, gli investimenti fissi lordi subiscono una variazione importante sia nella fase di transcodifica che nel passaggio alla competenza economica, con un

livello di tale categoria di spesa che nella contabilità nazionale quasi raddoppia il dato di cassa della contabilità finanziaria.

La ragione principale risiede nella regola di contabilizzazione della produzione, per propri usi finali, della “ricerca e sviluppo”, effettuata per l’Amministrazione pubblica soprattutto da Università ed Enti di ricerca, che secondo il SEC 2010, è riconosciuta come bene di investimento e registrata in capo allo Stato che rappresenta il principale utilizzatore dei prodotti della ricerca, ricevuti in forma di “cessione gratuita”, quale soggetto che la finanzia (tale criterio stabilisce, inoltre, che a fronte della maggiore spesa per investimenti in ricerca, siano registrati in entrata trasferimenti in conto capitale di pari importo). Da segnalare che non tutte le attività che generano nuove conoscenze rientrano tra gli investimenti per ricerca e sviluppo considerati nei conti nazionali, ma soltanto quelle che sono esercitate in maniera sistematica e che richiedono l’impiego di risorse ad essa dedicate 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 tale ragione, la contabilità nazionale registra il bene d’investimento in ricerca e sviluppo prodotto da Università ed Enti di ricerca come componente degli investimenti dello Stato.

3.

I maggiori scostamenti tra Rendiconto finanziario e contabilità nazionale si concentrano, dunque, 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 agli investimenti alle imprese, quanto quelli diretti alle altre amministrazioni pubbliche.

I contributi agli investimenti a imprese sono dati dalla somma delle voci di bilancio dello Stato “Contributi agli investimenti a imprese” e “Trasferimenti ad aziende di pubblici servizi”. 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.

Infatti, se il confronto con i dati di contabilità nazionale muove dalla cassa del bilancio dello Stato, si evidenziano i seguenti fattori di scostamento (prevalentemente di segno riduttivo):

- la correzione della cassa attraverso l'integrazione della gestione di Tesoreria, per tener conto delle minori effettive erogazioni;
- la riclassificazione delle spese militari, registrate in spesa per investimenti fissi;
- altre riclassificazioni SEC di minore entità, che riguardano, tra l'altro, la quota di spesa proveniente dai contributi alla produzione.

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

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.

Come emerge dai quadri di raccordo, anche con riguardo all'esercizio 2017 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.

Nel 2017, in particolare, l'indebitamento netto dello Stato è risultato pari a 43.184 milioni (circa 2,5 miliardi in meno rispetto al 2016), a fronte di un indebitamento da Rendiconto, in termini di competenza, di 7.520 milioni e, in termini di cassa, di 45.434 milioni.

L'avanzo primario, che nella definizione di contabilità nazionale raggiunge i 20.651 milioni e, invece, nel Rendiconto pari a 41.484 milioni in termini di competenza e a 8.349 milioni in termini di cassa.

Nella tavola 4 sono rappresentate, in forma sintetica, le grandezze relative ad entrate, spese e saldi nelle tre diverse definizioni: il Rendiconto finanziario oggetto di parificazione, il Rendiconto riclassificato secondo il SEC 2010 e il conto del comparto Stato, secondo la contabilità nazionale.

L'operazione di mera riclassificazione prevista dal SEC risponde a regole ben codificate, la cui applicazione produce, per alcune categorie di entrata o di spesa, modifiche anche di grande dimensione ma pienamente trasparenti.

Molto meno prevedibile e sistematico è, invece, il passaggio dal Rendiconto "transcodificato" alla competenza economica e, quindi, al dato di contabilità nazionale. Si tratta, infatti, di un passaggio di difficile lettura, che si fonda, tra l'altro, sull'utilizzazione di flussi informativi essi stessi non sempre agevolmente decifrabili (dalla gestione di tesoreria alla contabilizzazione di operazioni con carattere di straordinarietà e complessità elevate).

TAVOLA 4

RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2017

voci	<i>(in milioni)</i>		
	Rendiconto finanziario dello Stato		Conto dello Stato
	competenza	cassa	
Entrate	580.997	526.999	445.521
Entrate correnti	580.499	526.501	437.201
<i>di cui tributarie</i>	491.418	465.579	398.890
Entrate in conto capitale al netto di rimborsi e anticipazioni di crediti	498	498	8.320
Spese *	588.518	572.433	488.705
Spesa corrente	548.890	538.866	443.601
Interessi passivi	70.580	70.545	63.835
Spesa corrente primaria	478.310	468.322	379.766
Spesa in c/capitale	39.628	33.567	45.104
Spesa finale primaria	541.491	520.579	424.870
Saldi finanziari			
Indebitamento netto	-7.520	-45.434	-43.184
Rimborsi passività	242.072	241.947	-
Acquisizione attività finanziarie	23.553	18.690	-
Saldo netto da finanziare	-29.096	-62.196	-
Ricorso al mercato	-271.169	-304.143	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

5.

Il Conto economico dello Stato per il 2017, presentato nella tavola 5 e derivante dal raccordo appena illustrato, costituisce una anticipazione dei conti per sottosettori che l'Istat pubblicherà, nella versione completa e definitiva, nel prossimo autunno.

Proseguendo una tendenza registrata già tra il 2015 e il 2016, l'indebitamento netto registra nel 2017 una ulteriore riduzione di poco più di 2,5 miliardi rispetto al 2016 (e di quasi 10 miliardi rispetto al 2015), per effetto di una significativa decelerazione delle spese totali (-0,1 per cento, a fronte dell'1,8 per cento di crescita del 2016), pur in presenza di un rallentamento che ha riguardato anche la crescita delle entrate (0,5 contro il 3,7 per cento del 2016 per le entrate totali, 0,9 contro il 2,2 per cento del 2016 per le imposte dirette).

Quanto alle imposte indirette, l'aumento segnato nel 2017 (2,3 per cento sul 2016) - anche se, come più avanti precisato, notevolmente inferiore alle stime programmatiche - risulta sostanzialmente in linea sia con la variazione del Pil nominale (2,1 per cento) che con l'andamento registrato nel più generale Conto delle Amministrazioni pubbliche, che invece nel 2016 rifletteva per le amministrazioni locali la caduta di gettito derivante dalle riduzioni di Tasi ed Irap.

Sulla tenuta delle imposte indirette ha inciso, in misura prevalente, la crescita di oltre il 5 per cento dell'IVA, dovuta soprattutto agli effetti del meccanismo di "split payment" e della c.d. "rottamazione delle cartelle esattoriali".

Il più moderato incremento delle imposte dirette è, invece, da imputare alle flessioni che hanno registrato tanto l'Ires (per la riduzione di aliquote decisa con la legge di bilancio per il 2017) quanto le imposte sui *capital gains*.

In forte flessione (-60 per cento) sono, infine, risultate le imposte in conto capitale, che nel 2016 avevano registrato gli effetti di gettito attribuibili soprattutto all'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero (*voluntary disclosures*).

Sul lato della spesa, la sostanziale stazionarietà nel livello delle spese totali è l'effetto congiunto di andamenti molto differenziati tra la spesa corrente al netto degli interessi (che si riduce del 2,4 per cento rispetto al 2016) e le spese in conto capitale che, al contrario, aumentano

di oltre il 28 per cento. Nell'ambito della spesa corrente la flessione è per intero concentrata sui trasferimenti dello Stato ad altri enti dell'Amministrazione pubblica (in prevalenza con riguardo a quelli destinati alle Amministrazioni locali) che figurano in riduzione del 4,1 per cento rispetto al 2016. La flessione è, per intero, imputabile alla gestione di tesoreria, risultando invece in crescita gli impegni e i pagamenti della gestione di bilancio relativa a detti trasferimenti. Si può osservare che, in direzione opposta, nel 2016 la Tesoreria aveva prodotto una netta accelerazione dei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche che, al contrario, segnavano una riduzione significativa nei flussi del Rendiconto.

È proseguita la riduzione (circa 1 miliardo) delle spese per interessi, una categoria di spesa per la quale, pur avendo realizzato un risparmio non distante da 50 miliardi nell'arco dell'ultimo ventennio, permane una condizione relativa molto sfavorevole nel confronto con gli altri paesi europei (con un'incidenza sul Pil circa doppia rispetto alla media dell'area dell'euro).

Moderata è la crescita dei redditi da lavoro dipendente (1,0 per cento) per effetto del mancato rinnovo dei contratti previsto e finanziato dalla legge di bilancio del 2017, mentre in notevole accelerazione risultano i consumi intermedi (3,9 per cento) e, soprattutto, gli acquisti di beni e servizi da produttori *market* (39 per cento) che rappresentano l'intensificazione di prestazioni sociali di tipo assistenziale.

Anche nel conto capitale il quadro è tutt'altro che omogeneo. Gli investimenti fissi lordi e i contributi alla produzione – le voci di spesa che meglio dovrebbero rappresentare l'impegno di risorse pubbliche dirette al sostegno della crescita economica – registrano nel 2017 una flessione (rispettivamente, di quasi il 3 e il 6 per cento), mentre il fortissimo incremento di spesa è attribuibile alla categoria degli "Altri trasferimenti in conto capitale", che quasi triplica il livello del 2016, con un incremento di oltre il 200 per cento.

Al riguardo, va tuttavia osservato quanto già evidenziato nelle Relazioni degli anni passati, nelle quali si richiamava l'attenzione su questa specifica categoria di spesa che, nel passaggio dalla contabilità pubblica alla contabilità nazionale, subisce trattamenti contabili che producono scostamenti anche ampi tra le due rappresentazioni del bilancio statale.

Si tratta, infatti, di una voce di spesa nella quale, nel rispetto delle regole del SEC, finiscono per essere contabilizzate operazioni di diversa natura, spesso con caratteri di straordinarietà; con ciò evidenziando uno degli aspetti più complessi per una lettura ragionata dei conti dello Stato; ed anche un elemento di forte aleatorietà in sede di costruzione dei quadri previsionali previsti dalla legge di contabilità. Si ha conferma di ciò esaminando la grande variabilità della serie storica: nell'ultimo quinquennio il totale di tale categoria di spesa passa dagli 8,3 miliardi del 2014 ai 12,1 del 2015, ai 5 del 2016 e ai quasi 16 miliardi del 2017. In tale periodo, la posta quantitativamente più importante si riferisce, a partire dal 2012, alle imposte differite sui redditi d'impresa (*deferred tax assets*, DTA), che danno diritto ad un credito d'imposta rimborsabile oltre la capienza del debito del contribuente e da contabilizzare, secondo il SEC, come maggiore spesa per l'intero importo nel momento in cui il debito d'imposta viene esposto nelle dichiarazioni fiscali delle imprese beneficiarie e riconosciuto (e non nel momento in cui viene utilizzato a riduzione di imposte dovute). Gli importi dei DTA, che dunque derivano da fonti extra-bilancio, sono ingenti (4,2 miliardi nel 2012, 2,4 nel 2013, 6,3 nel 2014, 4,9 nel 2015, 2,4 nel 2016 e di nuovo quasi 6 miliardi nel 2017).

Sulla base delle regole contabili europee, tra gli "altri trasferimenti in conto capitale" sono registrati anche i rimborsi di tributi (o di altre somme percepite) a favore dei quali vi siano pronunce giurisdizionali, come nel caso dei rimborsi di Ires e Irpef che, in annualità pregresse, furono versate dalle imprese in ragione della allora vigente indeducibilità dell'Irap.

Nel 2017, infine, acquisisce uno specifico rilievo la somma di poco meno di 6 miliardi che, a seguito delle indicazioni fornite da Eurostat, è stata contabilizzata come maggiore spesa, con riguardo agli interventi di sostegno per le banche venete e per il Fondo di sostegno per le *bad banks*.

Tali macroscopici scostamenti tra le risultanze del Rendiconto e i risultati di contabilità nazionale inducono ad una riflessione.

Le convenzioni contabili europee, pur correttamente ispirate dalla necessità di disporre di quadri di finanza pubblica dei paesi membri, omogenei e confrontabili, soprattutto ai fini delle verifiche sul rispetto dei saldi di bilancio concordati, possono offuscare la valutazione che, in sede di parificazione del Rendiconto, appare fondamentale: quella sull'effettiva rispondenza degli strumenti di gestione della spesa al conseguimento degli obiettivi assegnati alle amministrazioni statali.

È evidente, infatti, che contabilizzazioni extra bilancio di dimensioni talvolta considerevoli, come quelle appena ricordate, sono sottratte ai controlli effettuati dalle amministrazioni nel corso della gestione annuale, ma finiscono per alterare il giudizio sui risultati finali.

TAVOLA 5

IL CONTO DELLO STATO 2014-2017

Voci economiche	2014	2015	2016	2017	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2014	2015	2016	2017
	milioni di euro				variazioni %			% di Pil			
Entrate											
Imposte indirette	177.432	179.799	182.607	186.805	1,3	1,6	2,3	10,9	10,9	10,9	10,9
Imposte dirette	202.321	205.796	210.293	212.085	1,7	2,2	0,9	12,5	12,5	12,5	12,4
Contributi sociali effettivi	97	86	89	65	11,3	3,5	27,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali figurativi	2.070	2.039	1.982	2.015	-1,5	-2,8	1,7	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre entrate correnti	31.955	32.283	37.341	36.231	1,0	15,7	-3,0	2,0	2,0	2,2	2,1
Totale entrate correnti	413.875	420.003	432.312	437.201	1,5	2,9	1,1	25,5	25,4	25,7	25,5
Imposte in conto capitale	1.535	1.172	5.256	2.105	-23,6	348,5	-60,0	0,1	0,1	0,3	0,1
Altre entrate in conto capitale	7.283	6.589	5.926	6.215	-9,5	-10,1	4,9	0,4	0,4	0,4	0,4
Totale entrate in conto capitale	8.818	7.761	11.182	8.320	-12,0	44,1	-25,6	0,5	0,5	0,7	0,5
Totale entrate complessive	422.693	427.764	443.494	445.521	1,2	3,7	0,5	26,1	25,9	26,4	25,9
Spese											
Redditi da lavoro dipendente	90.028	89.635	91.578	92.505	-0,4	2,2	1,0	5,6	5,4	5,4	5,4
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	1.718	1.448	1.984	2.758	18,9	31,0	39,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Consumi intermedi	16.503	16.898	16.948	17.606	2,4	0,3	3,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Prestazioni sociali in denaro	10.336	13.852	14.194	14.515	34,0	2,5	2,3	0,6	0,8	0,8	0,8
Altre spese correnti	248.305	251.725	264.452	252.382	1,4	5,1	-4,6	15,3	15,2	15,7	14,7
<i>di cui trasferimenti ad enti pubblici</i>	219.419	224.379	235.912	226.176	2,3	5,1	-4,1	13,5	13,6	14,0	13,2
Spese correnti al netto interessi	366.390	373.558	389.156	379.766	2,0	4,2	-2,4	22,6	22,6	23,2	22,1
Interessi passivi	72.097	66.529	64.870	63.835	-7,7	-2,5	-1,6	4,4	4,0	3,9	3,7
Totale spese correnti	438.487	440.087	454.026	443.601	0,4	3,2	-2,3	27,0	26,6	27,0	25,8
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	13.144	12.088	13.498	13.111	-8,0	11,7	-2,9	0,8	0,7	0,8	0,8
Contributi agli investimenti	14.433	15.857	16.074	15.111	9,9	1,4	-6,0	0,9	1,0	1,0	0,9
Altri trasferimenti in c/capitale	8.709	12.447	5.586	16.882	42,9	-55,1	202,2	0,5	0,8	0,3	1,0
Totale spese in conto capitale	36.286	40.392	35.158	45.104	11,3	-13,0	28,3	2,2	2,4	2,1	2,6
Totale spese al netto interessi	402.676	413.950	424.314	424.870	2,8	2,5	0,1	24,8	25,0	25,2	24,7
Totale spese finali	474.773	480.479	489.184	488.705	1,2	1,8	-0,1	29,3	29,1	29,1	28,5
<i>Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)</i>	<i>-24.612</i>	<i>-20.084</i>	<i>-21.714</i>	<i>-6.400</i>	<i>-18,4</i>	<i>8,1</i>	<i>-70,5</i>	<i>-1,5</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,4</i>
<i>Indebitamento (-) o accreditamento(+)</i>	<i>-52.080</i>	<i>-52.715</i>	<i>-45.690</i>	<i>-43.184</i>	<i>1,2</i>	<i>-13,3</i>	<i>-5,5</i>	<i>-3,2</i>	<i>-3,2</i>	<i>-2,7</i>	<i>-2,5</i>
<i>Avanzo primario</i>	<i>20.017</i>	<i>13.814</i>	<i>19.180</i>	<i>20.651</i>	<i>-31,0</i>	<i>38,8</i>	<i>7,7</i>	<i>1,2</i>	<i>0,8</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>
<i>Prodotto intero lordo ai prezzi di mercato (Pil)</i>	<i>1.621.827,2</i>	<i>1.652.622,3</i>	<i>1.680.948,1</i>	<i>1.716.934,7</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>	<i>2,1</i>				

Fonte: Istat

6.

Il Conto dello Stato 2017 può essere posto a raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica, al fine di trarne indicazioni sul contributo del bilancio dello Stato nel processo di riequilibrio dei conti pubblici intervenuto negli ultimi anni (tavola 6).

Al riguardo, si deve sottolineare come, ormai da alcuni anni, l'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche (39,7 miliardi nel 2017) è per intero imputabile alle amministrazioni centrali - e, quindi, allo Stato - poiché i conti delle Amministrazioni locali e quelli degli Enti di previdenza presentano un saldo attivo, che nel 2017 è risultato, rispettivamente, di 677 milioni e di 2,3 miliardi, a fronte di un disavanzo delle Amministrazioni

centrali di 42,7 miliardi. Ciò significa che la gestione del bilancio dello Stato e della sua traduzione anche nei termini della contabilità nazionale riveste un ruolo strategico nel controllo degli obiettivi di saldo programmati: così nel 2017 il raggiungimento di un rapporto indebitamento/Pil del 2,3 per cento discende dal contenimento intorno a 43 miliardi del disavanzo dello Stato (e delle Amministrazioni centrali) e dal contestuale “accreditamento netto” per poco più di 3 miliardi della gestione dei conti delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza.

In particolare, con riguardo alla spesa pubblica, il 2017, pur nel quadro di una generale tenuta dei conti pubblici, pone in luce come, a differenza di quanto rilevato per il 2016, i flussi di spesa dello Stato abbiano segnato un andamento più contenuto rispetto a quello rilevato per l'intera Amministrazione pubblica: nonostante la richiamata anomalia di una spesa in conto capitale gravata di oneri straordinari per effetto delle regole di contabilità SEC, le spese totali sono infatti diminuite dello 0,1 per cento (nel Conto delle A.P. vi è invece una crescita dell'1,2 per cento), mentre appare molto netto il contenimento della spesa corrente (-2,3 per cento, a fronte di un aumento dello 0,3 per cento per l'intera A.P.).

Più precisamente, nel 2017, la pur limitata dinamica espansiva della spesa pubblica è, per intero, attribuibile al sottosettore degli Enti di previdenza (con un aumento della spesa totale dell'1,5 per cento). Al contrario, la riduzione più marcata è quella segnata dal comparto delle Amministrazioni locali (-0,7 per cento), soprattutto per la perdurante tendenza al contenimento delle spese di investimento – e, in generale, delle spese in conto capitale – diminuite ancora di oltre il 9 per cento.

Va, peraltro, osservato che l'andamento della spesa dello Stato nel 2017 è stato fortemente influenzato, come già ricordato, dalla rilevante flessione dei trasferimenti agli altri enti dell'Amministrazione pubblica. Al netto di tale voce di spesa, i risultati dell'anno mutano sensibilmente: la spesa totale mostra un incremento del 3,6 per cento, a fronte della sostanziale stazionarietà della versione “lorda” del Conto; le spese correnti, pur conservando un segno negativo, ridimensionano la flessione dal 2,3 allo 0,3 per cento.

TAVOLA 6

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLO STATO. ANNI 2016-2017

Voci	Amministrazioni pubbliche			Stato		
	(milioni)		Var. %	(milioni)		Var. %
	2016	2017		2016	2017	
Spesa corrente	771.930	773.926	0,3	454.026	443.601	-2,3
Interessi passivi	66.440	65.641	-1,2	64.870	63.835	-1,6
Spesa corrente primaria	705.490	708.285	0,4	389.156	379.766	-2,4
Investimenti fissi lordi	35.679	33.683	-5,6	13.498	13.111	-2,9
Spesa in conto capitale	57.521	65.673	14,2	35.158	45.104	28,3
Spesa totale primaria	763.011	773.958	1,4	424.314	424.870	0,1
Spesa complessiva	829.451	839.599	1,2	489.184	488.705	-0,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

7.

Il consuntivo offerto dal Conto dello Stato consente, infine, il confronto tra i risultati conseguiti e gli obiettivi programmatici per il 2017, definiti in occasione dell'approvazione della legge di bilancio. Tali obiettivi, che sostanzialmente assumono a principale riferimento l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, si articolano nei quadri programmatici dei sottosectori delle Amministrazioni centrali (e, in particolare, dello Stato), delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza.

Per lo Stato, naturalmente, l'impostazione del bilancio programmatico deve essere tale che stanziamenti, impegni e pagamenti (per limitarsi al lato della spesa) siano calibrati in misura da permettere la realizzazione dei traguardi fissati nel Conto dello Stato, anche alla luce della prevista evoluzione delle poste di raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità nazionale.

È già stato ricordato che, a corredo della legge di bilancio, la Nota tecnico-illustrativa espone, oltre ai dati del bilancio di previsione dello Stato, così come 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 in corso.

Così, sulla base delle informazioni contenute nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017-2019 è possibile effettuare il confronto tra il Conto programmatico dello Stato reso noto all'inizio del 2017 e il consuntivo, sempre in termini di contabilità nazionale, che l'Istat ha elaborato nell'ambito dei lavori per il Comunicato su "Pil e indebitamento netto" del 1 marzo 2018 e, successivamente, aggiornato con il Comunicato del 4 aprile 2018.

8.

Nella tavola 7 il confronto tra consuntivo e previsioni/obiettivi è proposto con riferimento sia al Conto dello Stato pubblicato nella Nota tecnica alla legge di bilancio 2017 (gennaio 2017) che a quello contenuto nella Nota alla legge di bilancio 2018 (gennaio 2018).

In via preliminare, è opportuno ribadire 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).

A differenza di quanto era stato rilevato in sede di parificazione 2016, per il 2017 non si evidenziano differenze apprezzabili tra previsioni e consuntivi in tema di crescita dell'economia: nella Nota di aggiornamento del Def del settembre 2016 (il documento che predispose il quadro macroeconomico per la successiva legge di bilancio) il Pil nominale era previsto aumentare nel 2017 del 2,0 per cento; nel dato di consuntivo la crescita è del 2,1 per cento.

Più significative appaiono le differenze connesse alle revisioni delle stime relative ad anni precedenti a quello oggetto specifico del consuntivo e che l'Istat elabora per il ricordato Comunicato di marzo. In particolare per il 2016 tali revisioni hanno comportato una correzione verso l'alto sia del livello delle spese totali dello Stato (poco meno di 7 miliardi in più) che delle entrate totali (per 3,2 miliardi). Di conseguenza, l'indebitamento netto dello Stato è risultato di circa 3,6 miliardi superiore al previsto.

Per il 2017, con riguardo alle principali categorie delle entrate e delle spese, il confronto previsioni/risultati segnala i seguenti principali scostamenti.

Il totale delle entrate mostra una differenza irrilevante (poco meno di 300 milioni) tra le previsioni "iniziali" (gennaio 2017) e il consuntivo, per effetto di un andamento più favorevole del previsto delle entrate correnti (+2.245 milioni) e meno favorevole per le entrate in conto capitale (-2.541 milioni). Ma, in tema di entrate va posto in evidenza come lo scostamento risulti, invece, molto ampio se il confronto viene effettuato con la previsione che, quasi in chiusura di esercizio, era contenuta nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2018: in tal caso, infatti, si osservano a consuntivo oltre 8 miliardi di minori entrate rispetto alla previsione/preconsuntivo. Di questi, quasi 4 miliardi sono attribuibili al mancato raggiungimento del livello previsto per le imposte indirette e sono riferibili a due cause principali: un risultato inferiore alle attese delle entrate connesse alla *voluntary disclosure* e una previsione sovrastimata delle entrate collegate ai contributi in conto capitale a favore dei produttori di energie rinnovabili.

Sul fronte delle spese, il confronto tra consuntivo e previsioni iniziali indica uno scarto limitato, con un maggior livello delle spese totali di circa 1,7 miliardi rispetto alla stima del gennaio 2017. Ma il dato va scomposto in scostamenti molto differenziati: le spese correnti, infatti, risultano inferiori per oltre 10 miliardi alla previsione, mentre quelle in conto capitale superiori per oltre 12 miliardi.

Sorprende, in qualche misura, che differenze di grande dimensione permangano anche nel confronto tra consuntivo e previsione/preconsuntivo: anche in questo caso, si evidenziano più di 10 miliardi di minori spese correnti ed altri 4 miliardi circa di maggiori spese in conto capitale.