

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA**RENDICONTO GENERALE DELLO STATO E CONTABILITÀ NAZIONALE****1.**

Le analisi svolte in questa Relazione sul Rendiconto generale dello Stato – e che si estendono dai dati di bilancio aggregati a quelli per singole Amministrazioni – si fondano sulle risultanze della gestione 2014, nelle definizioni della contabilità pubblica, così che gli andamenti rilevati si riferiscono, distintamente, alla gestione di competenza (impegni di spesa e accertamenti di entrata), a quella di cassa (pagamenti e incassi) e a quella dei residui.

E' noto, peraltro, che il Rendiconto fornisce dati di consuntivo che permettono un esame, anche molto analitico, della gestione di bilancio e un utile confronto con le risultanze degli esercizi precedenti. Ma, al contrario, esso non offre dati immediatamente utilizzabili per valutarne l'impatto sul quadro complessivo di finanza pubblica.

L'adesione alle regole concordate a livello europeo - e la necessità di verificare il rispetto dei conseguenti obiettivi - hanno rafforzato l'esigenza di disporre di conti pubblici che consentano confronti tra i paesi dell'area e, quindi, elaborati secondo le regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC).

Il comparto dello Stato è una componente primaria dei conti pubblici, ma, proprio ai fini della sua integrazione nel quadro di finanza pubblica, è necessario sottoporre le risultanze del rendiconto a trattamenti che ne consentano la rappresentazione nella forma del Conto economico dello Stato, elaborato dall'ISTAT nella configurazione richiesta dal SEC.

Le operazioni necessarie a tal fine hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità pubblica (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi nelle definizioni della competenza economica, il criterio di riferimento della contabilità nazionale.

In Italia, il passaggio dal bilancio finanziario al Conto economico dello Stato richiede non solo la traduzione delle voci di spesa e di entrata in termini di competenza economica, ma anche un attento scrutinio della gestione di Tesoreria, che, nella particolare esperienza italiana, ha sempre mantenuto caratteri anomali e dimensioni inconsuete, dando luogo, non raramente, a flussi aggiuntivi rispetto a quelli rilevabili "a rendiconto" e, come tali, necessariamente da integrare al fine di rappresentare compiutamente le spese e le entrate del Conto economico dello Stato.

Del resto, se si osservano gli andamenti degli ultimi anni, è agevole rilevare come gli aggregati di bilancio e i saldi presentino differenze nel confronto tra Rendiconto finanziario e Conto economico dello Stato; e, talvolta, si siano verificate persino

inversioni di segno nella dinamica rilevata a consuntivo per alcune categorie di spesa e, in misura minore, di entrata.

Proprio per far luce su questo disallineamento informativo, la Ragioneria Generale dello Stato ha elaborato per la presente Relazione i quadri di raccordo tra Rendiconto e Conto economico dello Stato per il 2014.

Ciò rende più evidente l'impatto che il bilancio dello Stato comporta in termini di indebitamento netto, il saldo decisivo per le procedure di verifica in sede europea.

Il raccordo avviene a due stadi:

- in primo luogo, si espongono criteri e dimensioni della “transcodifica” delle categorie economiche di bilancio, utile a riclassificare le singole voci nei termini richiesti dal SEC 2010, ma con il vincolo del rispetto dei saldi di competenza e di cassa derivanti dal Rendiconto (tavola 1);

- in secondo luogo, sono quantificate – sia pure in modo aggregato ma, comunque, per singole categorie economiche – le correzioni che le regole di contabilità nazionale impongono per tradurre le poste di bilancio in grandezze espresse secondo la “competenza economica” (tavola 2).

Va osservato che, per decisione condivisa a livello internazionale, nell'autunno 2014 è entrato in funzione il nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010), che introduce importanti innovazioni, sia nei criteri di definizione del perimetro del settore delle Amministrazioni pubbliche, che in quelli che presiedono alle classificazioni per categorie economiche e che, infine, stabiliscono le modalità di registrazione delle voci di entrata e di spesa.

Il raccordo predisposto appositamente per questa Relazione acquista, di conseguenza, particolare interesse per gli elementi di novità incorporati. Esso pone a confronto il conto finanziario dello Stato, come risulta a seguito della procedura di parificazione, con il Conto economico dello Stato elaborato dall'ISTAT nello scorso mese di marzo. Le revisioni degli aggregati, derivanti dalle risultanze parificate, saranno recepite nei conti delle Amministrazioni pubbliche che l'ISTAT pubblicherà il prossimo autunno.

2.

Nelle Relazioni degli ultimi anni, l'esame parallelo delle risultanze del Rendiconto e del Conto economico dello Stato aveva evidenziato importanti scostamenti, soprattutto con riferimento ad alcune principali categorie economiche della spesa finale (come i consumi intermedi). Una attenzione particolare era, pertanto, riservata all'approfondimento delle cause e della portata delle differenze rilevate, anche ai fini di una opportuna verifica sul grado di realizzazione degli obiettivi programmatici definiti per la spesa statale. Basti, in proposito, ricordare i ripetuti programmi di contenimento della spesa per consumi intermedi che, a partire dai primi anni duemila, hanno segnato un periodo, ormai lungo, di manovre correttive di bilancio.

Nelle operazioni di passaggio dai dati finanziari a quelli di contabilità nazionale si è avuto modo di constatare, in alcuni anni, correzioni in aumento (o, in minor misura, in diminuzione) dei livelli di spesa di alcune categorie economiche, a causa dei diversi criteri di classificazione e di registrazione delle operazioni di spesa adottati con il SEC.

TAVOLA 1

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC 2010.
ANNO 2014

Categoria economica del Bilancio dello Stato		Rendiconto (Competenza)	Rendiconto (Cassa)	Classificazione economica SEC 2010	Competenza	Cassa	(milioni di euro)
ENTRATE	TRIBUTARIE	460.253	425.588	TRIBUTARIE	379.273	345.223	
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	244.865	228.600	Imposte dirette	218.688	202.426	
CAT. II +III+IV+V	Imposte indirette totale	215.389	196.987	Imposte indirette	160.585	142.797	
	EXTRATRIBUTARIE	84.387	53.280	EXTRATRIBUTARIE	87.273	56.200	
CAT VI	Proventi speciali	721	715	Vendita beni e servizi	22.098	21.887	
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	25.293	18.017				
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	419	393	Redditi da capitale	8.214	5.562	
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1.952	1.952				
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.843	3.217				
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	47.872	26.764	Trasferimenti correnti da AA.PP.	16.997	16.987	
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.288	2.223	Trasferimenti correnti diversi	39.965	11.764	
				Poste correttive e compensative	-0	0	
Totale entrate correnti		544.641	478.868	Totale entrate correnti	466.546	401.423	
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	3.503	3.504	Altri trasferimenti in conto capitale	5.952	5.953	
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	357	357	Ammortamento	357	357	
				Imposte in conto capitale	1.195	1.195	
Totale entrate in conto capitale		3.868	3.861	Totale entrate in conto capitale	7.504	7.505	
TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti		548.501	482.728	TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti	474.050	408.927	
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.685	1.578	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.685	1.578	
TITOLO IV	Accensione prestiti	289.973	289.973	Accensione prestiti	289.973	289.973	
TOTALE ENTRATE		840.160	774.279	TOTALE ENTRATE	765.709	700.478	
USCITE							
TITOLO I SPESE CORRENTI				TITOLO I SPESE CORRENTI			
CAT I	Redditi da lavoro dipendente	86.538	86.497	Redditi da lavoro dipendente	86.690	86.647	
CAT II	Consumi intermedi	12.284	11.657	Consumi intermedi	12.139	11.145	
CAT III	Imposte pagate sulla produzione	4.659	4.680	Imposte indirette	12.117	12.138	
CAT IV	Trasferimenti correnti a AA.PP.	250.612	235.880	Trasferimenti correnti a AA.PP.	225.718	210.986	
CAT V	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	10.330	5.025				
	5.1 Prestazioni sociali in denaro	6.435	1.091	Prestazioni sociali	6.083	739	
	5.2 Trasferimenti sociali in natura	913	863	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	1.188	1.138	
	5.3 Altri trasferimenti correnti a famiglie	2.982	3.071	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	3.027	3.124	
CAT VI	Trasferimenti correnti ad imprese	5.521	5.129	Contributi alla produzione	4.647	4.250	
CAT VII	Trasferimenti correnti ad estero	1.755	1.748	AIuti internazionali	2.106	2.099	
CAT VIII	Risorse proprie Unione Europea	17.659	17.659	Risorse proprie della UE	15.370	15.436	
CAT IX	Interessi passivi e redditi da capitale	81.073	80.992	Interessi	81.073	80.992	
CAT X	Poste correttive e compensative	54.182	53.598	Poste correttive e compensative	0	0	
CAT XI	Ammortamenti	357	357	Ammortamento	357	357	
CAT XII	Altre uscite correnti	1.225	489	Altre uscite correnti	372	0	
Totale uscite correnti		526.195	503.709	Totale uscite correnti	450.887	429.051	
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE			
CAT XXI	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.527	5.290	Investimenti fissi lordi	5.841	5.604	
CAT XXII	Contributi agli investimenti a AA. PP.	13.517	12.892	Contributi agli investimenti a AA. PP.	13.517	12.892	
CAT XXIII, XXIV, XXV	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	11.238	9.436	Contributi a imprese, famiglie ed estero	13.024	11.222	
CAT XXVI	Altri trasferimenti in conto capitale	9.620	5.245	Altri trasferimenti in conto capitale	8.377	4.002	
Totale uscite in conto capitale		39.902	32.863	Totale uscite in conto capitale	40.759	33.720	
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		566.097	536.572	TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie	491.646	462.771	
Indebitamento netto		-17.596	-53.844	Indebitamento netto	-17.596	-53.844	
CAT XXXI	Acquisizione di attività finanziarie	36.928	26.542	Acquisizione di attività finanziarie	36.928	26.542	
Saldo netto da finanziare		-52.839	-78.809	Saldo netto da finanziare	-52.839	-78.809	
TITOLO III	Rimborso passività finanziarie	207.562	207.618	Rimborso passività finanziarie	207.562	207.618	
TOTALE USCITE		810.587	770.732	TOTALE USCITE	736.137	696.931	
Saldo complessivo di bilancio		29.572	3.547	Saldo complessivo di bilancio	29.572	3.547	

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto

TAVOLA 2

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE – ANNO 2014

Classificazione SEC2010	Competenza	Cassa	Ag.Fiscali, PCM, CdS, TAR, Cdc	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Stima Comparto Stato (CN)	(milioni di euro)
ENTRATE						
Imposte dirette	218.688	202.426	0	-397	202.029	
Imposte indirette	160.585	142.797	0	33.263	176.060	
Produzione vendibile e per uso proprio	22.098	21.887		-16.752	5.135	
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	16.997	16.987	0	-11.204	5.783	
Trasferimenti correnti diversi	39.965	11.764	0	678	12.442	
Aiuti internazionali	0	0	0	180	180	
Redditi da capitale	8.214	5.562	0	1.782	7.344	
Contributi sociali figurativi	0	0	0	2.121	2.121	
Totale entrate correnti	466.546	401.423	0	9.671	411.094	
Ammortamento	357	357	0	-357	0	
Imposte in conto capitale	1.195	1.195	0	71	1.266	
Altri trasferimenti in conto capitale	5.952	5.953	0	2.882	8.835	
Totale entrate in conto capitale	7.504	7.505	0	2.596	10.101	
TOTALE ENTRATE	474.050	408.927	0	12.268	421.195	
US CITE						
Redditi da lavoro dipendente	86.690	86.647	3.182	50	89.878	
Consumi intermedi	12.139	11.145	1.693	4.585	17.423	
Imposte Indirette	12.117	12.138	203	-7.415	4.927	
Ammortamento	357	357	0	-357	0	
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	225.718	210.986	-5.426	11.783	217.343	
Prestazioni sociali	6.083	739	0	9.462	10.201	
Acquisti di beni e servizi da produttori market assimilabili a prestazioni sociali in natura	1.188	1.138	0	-411	727	
Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese ed istituzioni sociali private	3.027	3.124	124	-812	2.437	
Contributi alla produzione	4.647	4.250	107	519	4.875	
Aiuti internazionali	2.106	2.099	-1	-28	2.070	
Risorse proprie della UE	15.370	15.436	0	-519	14.917	
Interessi	81.073	80.992	0	-8.198	72.794	
Premi di assicurazione	372	0	0	31	31	
Totale uscite correnti	450.887	429.051	-118	8.690	437.623	
Investimenti fissi lordi	5.841	5.604	937	5.926	12.467	
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	13.517	12.892	1.510	-7.903	6.499	
Contributi a imprese, famiglie ed estero	13.024	11.222	-3	-3.762	7.457	
Altri trasferimenti in conto capitale	8.377	4.002	-2.447	7.033	8.588	
Totale uscite in conto capitale	40.759	33.720	-3	1.294	35.011	
TOTALE US CITE	491.646	462.771	-121	9.984	472.634	
INDEBITAMENTO NETTO	-17.596	-53.844	121	2.284	-51.439	

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto, dati ISTAT e dati Corte dei conti

Sempre a titolo esemplificativo, possono essere richiamati gli effetti quantitativamente rilevanti negli ultimi cinque anni - prodotti sui consumi intermedi dagli acquisti di equipaggiamenti e infrastrutture militari e quelli derivanti dal trattamento contabile dei debiti pregressi.

Anche con riguardo all'esercizio 2014, come ben emerge dai quadri di raccordo appositamente ricostruiti d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato e con l'Istituto Nazionale di Statistica, si ripropongono differenze tra rendiconto finanziario e contabilità nazionale di importi significativi, attribuibili sia alle modifiche di mera classificazione delle spese che all'applicazione dei principi della competenza economica (*"accrual basis"*) nella costruzione dei conti.

Gli scostamenti riguardano tanto le voci di spesa più direttamente destinate alla fornitura di servizi pubblici, al sostegno di famiglie e imprese e alla realizzazione di opere pubbliche, quanto categorie residuali (come gli "Altri trasferimenti in conto capitale") nelle quali si concentrano gli importi di operazioni straordinarie con effetti meramente contabili (anche se pienamente riflessi sul disavanzo) e, pertanto, da registrare separatamente per non alterare il profilo della spesa finale effettiva.

3.

Il Conto dello Stato esposto nella tavola 3 rappresenta, in forma semplificata, il consuntivo 2014 coerente con le operazioni di raccordo ora esposte e utilizzato dall'ISTAT (ma al momento non reso pubblico) per la costruzione dei Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche ai fini della Notifica dell'indebitamento netto e del debito dello scorso aprile.

In via preliminare è da osservare che i saldi esposti nel conto (in particolare il saldo primario e l'indebitamento netto) – che costituiscono, è bene ribadirlo, i soli saldi presi in considerazione ai fini delle verifiche in sede di Commissione europea e della gestione della politica economica – presentano, come di consueto, differenze non trascurabili rispetto ai saldi finanziari del Rendiconto dello Stato, oggetto di parificazione.

Nel 2014, in particolare, l'indebitamento netto dello Stato è risultato pari a 51.439 milioni, a fronte di un indebitamento da Rendiconto, in termini di competenza, di 17.596 milioni e, in termini di cassa, di 53.844 milioni.

L'avanzo primario, che nella definizione di contabilità nazionale raggiunge i 21.355 milioni è, invece, nel Rendiconto pari a 28.235 in termini di competenza e a 2.183 milioni in termini di cassa.

Come emerge dalle tavole 1 e 2, se si guarda alle componenti della spesa primaria, al netto dei trasferimenti ad altri enti dell'Amministrazione pubblica – un criterio selettivo che consente di concentrare l'attenzione sulle risorse statali destinate direttamente ai servizi collettivi – si possono evidenziare alcuni dei principali fattori di scostamento tra Rendiconto e Contabilità nazionale e Conto dello Stato.

Per i redditi da lavoro dipendente, i criteri di registrazione sono sostanzialmente sovrappponibili, essendo il maggior importo registrato nel Conto dello Stato (circa 3 miliardi) attribuibile esclusivamente al "perimetro" che definisce il comparto dello Stato nella contabilità nazionale e che si estende alle Agenzie fiscali, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai TAR, agli organi di rilievo costituzionale.

TAVOLA 3

CONTO DELLO STATO 2011-2014

VOCI ECONOMICHE	2011	2012	2013	2014	variazioni %			2011	2012	2013	2014
					12/11	13/12	14/13				
ENTRATE											
	<i>miliardi di euro</i>										
Imposte indirette	163.200	173.916	169.454	176.060	6,6	-2,6	3,9	10,0	10,8	10,5	10,9
Imposte dirette	194.582	204.681	205.671	202.029	5,2	0,5	-1,8	11,9	12,7	12,8	12,5
Contributi sociali effettivi	40	54	78	52	35,0	44,4	-33,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali figurativi	2.045	2.099	2.116	2.069	2,6	0,8	-2,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre entrate correnti	25.970	26.090	29.534	30.884	0,5	13,2	4,6	1,6	1,6	1,8	1,9
Totale entrate correnti	385.837	406.840	406.853	411.094	5,4	0,0	1,0	23,5	25,2	25,3	25,4
Imposte in conto capitale	6.940	1.470	4.101	1.266	-78,8	179,0	-69,1	0,4	0,1	0,3	0,1
Altre entrate in c/capitale	7.668	7.962	8.424	8.835	3,8	5,8	4,9	0,5	0,5	0,5	0,5
Totale entrate in conto capitale	14.608	9.432	12.525	10.101	-35,4	32,8	-19,4	0,9	0,6	0,8	0,6
Totale entrate complessive	400.445	416.272	419.378	421.195	4,0	0,7	0,4	24,4	25,8	26,1	26,1
SPESE											
	<i>miliardi di euro</i>										
Redditi da lavoro dipendente	91.342	90.128	89.891	89.878	-1,3	-0,3	0,0	5,6	5,6	5,6	5,6
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	636	644	589	727	1,3	-8,5	23,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Consumi intermedi	16.391	15.125	16.974	17.423	-7,7	12,2	2,6	1,0	0,9	1,1	1,1
Prestazioni sociali	3.964	3.962	4.141	10.201	-0,1	4,5	145,3	0,2	0,2	0,3	0,6
Altre spese correnti	235.140	237.134	243.993	246.600	0,8	2,9	1,1	14,3	14,7	15,2	15,3
<i>di cui trasferimenti ad enti pubblici</i>	205.983	207.970	213.282	217.343	1,0	2,6	1,9	12,6	12,9	13,3	13,4
Spese correnti al netto interessi	347.473	346.993	355.588	364.829	-0,1	2,5	2,6	21,2	21,5	22,1	22,6
Interessi passivi	72.827	80.938	75.221	72.794	11,1	-7,1	-3,2	4,4	5,0	4,7	4,5
Totale spese correnti	420.300	427.931	430.809	437.623	1,8	0,7	1,6	25,6	26,5	26,8	27,1
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	17.168	13.983	12.089	12.465	-18,6	-13,5	3,1	1,0	0,9	0,8	0,8
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	-3.826	0	0	2				-0,2	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	21.836	22.272	18.819	13.956	2,0	-15,5	-25,8	1,3	1,4	1,2	0,9
Altri trasferimenti in c/capitale	1.575	5.135	4.100	8.588	226,0	-20,2	109,5	0,1	0,3	0,3	0,5
Totale spese in conto capitale	36.753	41.390	35.008	35.011	12,6	-15,4	0,0	2,2	2,6	2,2	2,2
Totale spese al netto interessi	384.226	388.383	390.596	399.840	1,1	0,6	2,4	23,4	24,0	24,3	24,7
Totale spese finali	457.053	469.321	465.817	472.634	2,7	-0,7	1,5	27,9	29,1	28,9	29,2
SALDI											
Saldo primario	16.219	27.889	28.782	21.355	72,0	3,2	-25,8	1,0	1,7	1,8	1,3
Saldo corrente	-34.463	-21.091	-23.956	-26.529	-38,8	13,6	10,7	-2,1	-1,3	-1,5	-1,6
Indebitamento netto	-56.608	-53.049	-46.439	-51.439	-6,3	-12,5	10,8	-3,5	-3,3	-2,9	-3,2
<i>Pil nominale</i>	1.638.857	1.615.131	1.609.462	1.616.254	-1,4	-0,4	0,4				

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Quanto ai consumi intermedi, nel 2014 risultano aumentati del 2,6 per cento in termini di contabilità nazionale, a fronte di un incremento dello 0,8 per cento nel Rendiconto (con riguardo agli impegni consuntivati).

Consumi intermedi	<i>miliardi di euro</i>				variazioni %			composizione %			
	2011	2012	2013	2014	2012/11	2013/12	2014/13	2011	2012	2013	2014
Rendiconto dello Stato	10.969	10.527	12.183	12.284	-4,0	15,7	0,8	66,9	69,6	71,8	70,5
correzioni di contabilità nazionale	5.422	4.598	4.791	5.139	-15,2	4,2	7,3	33,1	30,4	28,2	29,5
Conto economico dello Stato	16.391	15.125	16.974	17.423	-7,7	12,2	2,6	100,0	100,0	100,0	100,0

In termini assoluti, il divario tra Rendiconto e Conto dello Stato è rilevante (quasi 6 miliardi su un valore di base del Rendiconto dell'ordine di 12 miliardi), ma è spiegato da molteplici fattori. Per richiamare solo i maggiori, circa 1,7 miliardi sono, infatti, i consumi intermedi imputabili al comparto Stato “allargato” (Agenzie fiscali, Organi di

rilievo costituzionale, ecc.); ai SIFIM (Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) sono riferibili 1,5 miliardi aggiuntivi; le spese per la scuola finanziata da fondi privati ed europei ammontano ad oltre 1,2 miliardi.

Sono, invece, venute meno le cause di importanti fluttuazioni connesse ai criteri di classificazione di spese per armamenti che, prima dell'introduzione del SEC 2010, prevedevano la collocazione tra i consumi intermedi; per di più, imputando all'anno di consegna del bene e delle attrezzature militari l'intero valore (come, ad esempio, nel caso della consegna, nel 2009, di una portaerei, con corrispondente lievitazione dei consumi intermedi per oltre 2 miliardi).

Per quanto attiene alle spese in conto capitale, nel passaggio tra Rendiconto e Conto dello Stato è di immediata evidenza il raddoppio del livello degli investimenti fissi lordi dai 5,6 miliardi di pagamenti del rendiconto ai circa 12,5 miliardi della Contabilità nazionale. Ma, in questo caso, la ragione principale risiede nella novità introdotta dal SEC 2010 riguardo al trattamento della produzione del “bene ricerca” (effettuata per l’Amministrazione pubblica soprattutto da Università ed Enti di ricerca) che, secondo le nuove regole, è riconosciuta come bene di investimento e registrata in capo allo Stato, quale soggetto che la finanzia.

Uno scostamento di segno opposto riguarda, invece, i “Contributi in conto capitale alle imprese” (quasi 4 miliardi in meno nel passaggio dal Rendiconto al Conto dello Stato). I motivi principali – oltre ad effetti riduttivi attribuibili ad operazioni di tesoreria - risiedono nella diversa classificazione di alcune spese militari, che sono contabilizzate nel rendiconto tra i trasferimenti alle imprese del Ministero dello sviluppo economico e che la contabilità nazionale colloca, invece, tra gli investimenti fissi lordi.

Quanto, infine, agli “Altri trasferimenti in conto capitale”, va sottolineato che, in tale categoria, sono registrati diversi fenomeni contabili, spesso con effetti *una tantum*.

Con tali opportune avvertenze, è possibile avanzare valutazioni più appropriate sull’andamento della spesa in conto capitale dello Stato, anche allo scopo di verificare un aspetto molto critico della politica di bilancio in questi ultimi anni: il grave depauperamento della capacità di accumulazione pubblica e la caduta degli investimenti in infrastrutture.

Nel Conto dello Stato, gli investimenti fissi lordi, che risultavano diminuiti di oltre il 13 per cento nel 2013, mostrano, dopo anni di flessione, un primo segnale di recupero nel 2014 (+3,1 per cento).

I contributi agli investimenti, invece, accentuano nel 2014 la caduta, già molto consistente, registrata nel 2013 (-26 per cento nel 2014, -15 per cento nel 2013).

Il dato fuorviante, in precedenza accennato, riguarda la spesa in conto capitale complessiva che presenta, per lo Stato, una sostanziale stazionarietà nel 2014. Alla base di questo andamento relativamente favorevole vi è, tuttavia, l’operare di fenomeni meramente contabili che hanno determinato, per il 2014, una “esplosione” degli “Altri trasferimenti in conto capitale alle imprese” (passati da 3,7 a 8,3 miliardi tra il 2013 e il 2014).

In proposito, va tenuto presente che il SEC 2010 ha richiesto una modifica dei criteri di registrazione delle imposte differite (*Deferred Tax Assets*) trasformate in crediti di imposte 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 nuovo 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). Per gli anni 2012, 2013 e 2014 gli importi, rispettivamente, di 4,2, 2,4 e 6,3 miliardi di euro risultano, appunto, registrati nella categoria "Altri trasferimenti in conto capitale" e, in particolare, nei trasferimenti alle imprese.

Si può rilevare, in proposito, come l'adozione del criterio "puro" della competenza economica, imposto dal SEC, contribuisca, in fattispecie come quella in esame, ad accettuare la fluttuazione delle registrazioni annuali, con scostamenti da un anno all'altro anche molto rilevanti e che, solo in parte, trovano rispondenza nella "cassa", vale a dire nell'utilizzo effettivo del credito d'imposta. Nel 2014, ad esempio, tale utilizzo sarebbe risultato inferiore ai due terzi dell'ammontare di trasferimenti registrati nel Conto dello Stato.

Sempre a seguito dell'applicazione delle nuove regole SEC 2010, gli "Altri trasferimenti in conto capitale alle imprese" sono gravati anche degli effetti attribuibili alla deducibilità dell'IRAP, che per il 2014 determina una spesa *una tantum* di circa 900 milioni di euro.

L'importo si riferisce ai rimborsi di IRES e IRPEF che, in annualità pregresse, furono versate dalle imprese in ragione della allora vigente indeducibilità dell'IRAP.

Anche per effetto di numerose sentenze di accoglimento di ricorsi in materia, la normativa sopraggiunta (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge n. 214 del 2011) ha riconosciuto ammissibile il rimborso, prevedendone anche l'efficacia retroattiva. Secondo le regole SEC 2010 il momento di registrazione corrisponde al periodo nel quale è riconosciuto l'obbligo e definito l'ammontare.

LO STATO NEL QUADRO GENERALE DELLA FINANZA PUBBLICA

4.

Nella definizione di contabilità nazionale, il Conto dello Stato può essere utilmente posto a raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica, al fine di trarne indicazioni sul contributo relativo reso dallo Stato nel processo di riequilibrio dei conti pubblici intervenuto negli ultimi anni. In proposito, giova richiamare ancora l'attenzione sulla novità rappresentata dall'adozione del SEC 2010, sulla base del quale sono state ricostruite le serie storiche dei conti pubblici dal 1995 al 2014 con modifiche dei flussi di entrata e di spesa, in parte per le diverse convenzioni contabili e in parte per una variazione dello stesso perimetro che definisce i settori delle Amministrazioni pubbliche, non esclusa l'Amministrazione centrale.

Concentrando l'attenzione sul lato della spesa, si osservano le seguenti principali tendenze:

- durante il lungo periodo dell'espansione (2000-2009) la spesa primaria dello Stato era aumentata ad un tasso medio annuo superiore al 5 per cento, ben oltre la crescita della spesa delle Amministrazioni pubbliche (4,4 per cento), ma soprattutto superando ampiamente la variazione nominale del Pil (3 per cento);
- nel triennio 2010-2012 - il periodo del riaggiustamento dei conti pubblici - nei dati cumulati, la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche resta sostanzialmente invariata, mentre per lo Stato la riduzione raggiunge il 3,5 per cento (una flessione che si eleva all'8,5 per cento se la spesa primaria è

misurata al netto dei trasferimenti alle altre Amministrazioni pubbliche, al fine di identificare più puntualmente la sola spesa finale per i servizi e gli investimenti pubblici);

- il biennio 2013 e 2014, nei valori medi di periodo, segnala una inversione di tendenza, con una crescita della spesa primaria dello Stato anche superiore a quella delle Amministrazioni pubbliche (tavola 4).

Vanno, tuttavia, evidenziati due aspetti rilevanti:

- l'impatto meramente contabile, di segno espansivo, da attribuire a due fattori, il trattamento del *bonus* di 80 euro e l'inclusione nel bilancio dello Stato delle poste relative a giochi, scommesse e lotterie;
- la riduzione che, "nasconde" nei valori medi del biennio, la spesa statale evidenzia nel 2014 rispetto al 2013.

TAVOLA 4

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLO STATO NELL'ULTIMO QUINDICENNIO

Voci	(variazioni percentuali medie annue)								
	Amministrazioni pubbliche			Amministrazioni centrali			Stato		
	2000-2009	2010-2012	2013-2014	2000-2009	2010-2012	2013-2014	2000-2009	2010-2012	2013-2014
Spesa corrente	3,7	1,5	0,8	3,6	1,0	1,0	3,7	1,0	1,1
Spesa corrente primaria	4,3	0,9	1,5	4,9	-0,2	2,3	5,0	-0,3	2,5
Spesa corrente primaria al netto trasferimenti PA	4,3	0,9	1,5	3,5	-0,3	3,4	3,4	-1,9	3,0
Investimenti fissi lordi	5,2	-8,5	-6,7	5,9	-9,3	-4,6	6,4	-11,5	-5,2
Spesa in conto capitale (al netto degli "Altri trasferimenti in conto capitale")	6,2	-8,5	-8,5	10,3	-9,0	-12,4	11,5	-9,0	-14,6
Spesa primaria totale	4,4	0,0	1,0	4,9	-1,1	1,4	5,1	-1,2	1,5
Spesa primaria totale (al netto trasferimenti PA)	4,4	0,0	1,0	4,3	-1,5	2,4	4,4	-2,9	2,1
Spesa primaria totale (al netto trasferimenti PA e "Altri trasferimenti in conto capitale")	4,4	0,0	0,8	4,1	-1,8	1,5	4,2	-3,3	1,1
<i>Pil</i>	3,0	0,9	0,0						

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat - Sintesi dei conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, maggio 2015

Il trattamento del *bonus* di 80 euro disposto dal DL n. 66/2014, classificato tra le prestazioni sociali in denaro (per un importo di circa 5,8 miliardi per il 2014), anche se la collocazione normativa (comma 1-*bis* dell'art. 13 del TUIR) indurrebbe a considerare il beneficio come una riduzione del prelievo fiscale sui contribuenti interessati.

Gli effetti, a partire dal 2013, dell'inclusione nel bilancio dello Stato, sia in entrata che in uscita, delle poste relative a giochi, scommesse e lotterie, che si traducono in maggiori spese per consumi intermedi per oltre 2,5 miliardi a titolo di aggi per i concessionari e per i rivenditori.

Al netto di tali fattori, la spesa corrente primaria dello Stato aumenta nel 2013 del 2,4 per cento, mentre si ridurrebbe dello 0,4 per cento nel 2014, con i redditi da lavoro

dipendente stazionari, senza alcun recupero rispetto alle flessioni registrate negli ultimi anni e con i consumi intermedi in leggero aumento, 2,6 per cento, nell'ultimo anno.

Permane, infine, l'orientamento a concentrare i tagli sulla componente in conto capitale che, sempre per lo Stato, segna un'ulteriore compressione di oltre il 15 per cento cumulato nel biennio.

5.

Esaminando il conto delle Amministrazioni pubbliche – che fornisce il quadro generale di finanza pubblica necessario per verificare il rispetto degli obiettivi programmatici - nel 2014 le uscite primarie correnti hanno registrato un aumento dell'1,2 per cento (tavola 5), trainato dalla pronunciata crescita delle uscite per prestazioni sociali (2,7 per cento), principalmente per gli effetti connessi all'erogazione del *bonus* da 80 euro, introdotto con il DL n. 66/2014. Al netto di questa misura, la spesa primaria corrente avrebbe registrato un incremento dello 0,4 per cento, pari a quello del Pil nominale, riflettendo l'ulteriore contrazione delle uscite per redditi (-0,6 per cento) e il forte rallentamento di consumi intermedi (dal +2,3 dello scorso esercizio a +0,6 per cento). Le prestazioni sociali, una volta scorporato il *bonus*, avrebbero registrato un aumento dello 0,9 per cento, il più basso della nuova serie storica SEC 2010.

E' proseguita, nell'anno, la flessione della spesa per interessi (-3,5 per cento), segnando un ulteriore passo verso il riassorbimento dell'onere supplementare sul debito imposto all'Italia dalla crisi del debito sovrano. Le uscite per interessi sono diminuite di oltre 9 miliardi dal picco del 2012, ma restano ancora oltre 6 miliardi al di sopra del valore del 2010.

Escludendo gli "Altri trasferimenti" (per le ricordate operazioni straordinarie di contabilizzazione di oneri pregressi), nell'ambito della spesa in conto capitale la tendenza degli investimenti fissi lordi e dei contributi agli investimenti, che rappresentano gli interventi di spesa più direttamente finalizzati al sostegno della crescita economica e dell'accumulazione pubblica, segnala una ulteriore caduta (del 6 per cento per gli investimenti e del 10,4 per cento per i contributi).

6.

In una valutazione di più lungo periodo, che faccia riferimento ai valori cumulati 2010 - 2014, ossia all'intera fase di correzione dei conti pubblici successiva alla crisi finanziaria internazionale, emerge con chiarezza il diverso contributo al riequilibrio offerto dalle principali componenti della spesa primaria corrente. Alla pronunciata flessione dei redditi (-5 per cento) e alla stabilità dei consumi intermedi, si sono contrapposti i rilevanti aumenti registrati dalle prestazioni sociali (8 per cento anche al netto del *bonus*) e dalle altre spese (10 per cento), sulle quali ha inciso in particolare la dinamica dei contributi alla produzione. Una situazione che, combinando una forte rigidità delle prestazioni sociali (e in particolare della spesa pensionistica) con l'evidenza di margini sempre più ristretti di risparmi potenziali nelle maggiori altre categorie della spesa finale (redditi e consumi intermedi), pone in luce le oggettive difficoltà dei programmi di *spending review*, ulteriormente rafforzati con la legge di stabilità 2015.

TAVOLA 5

CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

VOGLIE ECONOMICHE	2011	2012	2013	2014	variazioni %			% Pil			
					11/11	13/12	14/13	2011	2012	2013	2014
ENTRATE											
					<i>milioni di euro</i>						
Imposte indirette	231.100	246.110	238.644	246.991	6,5	-3,0	3,5	14,1	15,2	14,8	15,3
Imposte dirette	226.826	239.760	240.908	237.539	5,7	0,5	-1,4	13,8	14,8	15,0	14,7
Contributi sociali effettivi	212.216	211.733	211.200	212.383	-0,2	-0,3	0,6	12,9	13,1	13,1	13,1
Contributi sociali figurativi	4.078	4.104	4.088	4.025	0,6	-0,4	-1,5	0,2	0,3	0,3	0,2
Altre entrate correnti	62.867	64.076	68.337	68.945	1,9	6,6	0,9	3,8	4,0	4,2	4,3
Totale entrate correnti	737.087	765.783	763.177	769.883	3,9	-0,3	0,9	45,0	47,4	47,4	47,6
Imposte in conto capitale	6.981	1.524	4.154	1.307	-78,2	172,6	-68,5	0,4	0,1	0,3	0,1
Altre entrate in c/capitale	3.713	4.424	5.148	6.016	19,1	16,4	16,9	0,2	0,3	0,3	0,4
Totale entrate in conto capitale	10.694	5.948	9.302	7.323	-44,4	56,4	-21,3	0,7	0,4	0,6	0,5
Totale entrate complessive	747.781	771.731	772.479	777.206	3,2	0,1	0,6	45,6	47,8	48,0	48,1
SPESSE											
Redditi da lavoro dipendente	169.615	166.130	164.910	163.874	-2,1	-0,7	-0,6	10,3	10,3	10,2	10,1
Consumi intermedi	131.774	130.319	133.299	134.063	-1,1	2,3	0,6	8,0	8,1	8,3	8,3
Prestazioni sociali	304.478	311.442	319.688	328.304	2,3	2,6	2,7	18,6	19,3	19,9	20,3
Altre spese correnti	60.553	63.532	66.134	66.090	4,9	4,1	-0,1	3,7	3,9	4,1	4,1
Spese correnti al netto interessi	666.420	671.423	684.031	692.331	0,8	1,9	1,2	40,7	41,6	42,5	42,8
Interessi passivi	76.416	84.086	77.942	75.182	10,0	-7,3	-3,5	4,7	5,2	4,8	4,7
Totale spese correnti	742.836	755.509	761.973	767.513	1,7	0,9	0,7	45,3	46,8	47,3	47,5
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	45.210	41.341	38.261	35.981	-8,6	-7,5	-6,0	2,8	2,6	2,4	2,2
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	-3.647	201	453	371	-105,5	125,4	-18,1	-0,2	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	17.851	17.348	14.451	12.947	-2,8	-16,7	-10,4	1,1	1,1	0,9	0,8
Altri trasferimenti in c/capitale	2.685	5.642	4.796	9.450	110,1	-15,0	97,0	0,2	0,3	0,3	0,6
Totale spese in conto capitale	62.099	64.532	57.961	58.749	3,9	-10,2	1,4	3,8	4,0	3,6	3,6
Totale spese al netto interessi	728.519	735.955	741.992	751.080	1,0	0,8	1,2	44,5	45,6	46,1	46,5
Totale spese finali	804.935	820.041	819.934	826.262	1,9	0,0	0,8	49,1	50,8	50,9	51,1
SALDI											
Saldo primario	19.262	35.776	30.487	26.126	85,7	-14,8	-14,3	1,2	2,2	1,9	1,6
Saldo corrente	-5.749	10.274	1.204	2.370	-278,7	-88,3	96,8	-0,4	0,6	0,1	0,1
Indebitamento netto	-57.154	-48.310	-47.455	-49.056	-15,5	-1,8	3,4	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0
<i>Pil nominale</i>	<i>1.638.857</i>	<i>1.615.131</i>	<i>1.609.462</i>	<i>1.616.254</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,4</i>				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, Sintesi dei conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, 11 maggio 2015

Gli obiettivi di generale ridimensionamento delle uscite pubbliche devono essere valutati anche alla luce della caduta sperimentata nel quadriennio dalla spesa in conto capitale, scesa di circa il 12 per cento nel totale e del 23 per cento nella componente degli investimenti fissi lordi. In una fase di emergenza per i conti pubblici, la compressione della spesa in conto capitale ha fornito un contributo fondamentale al calo del deficit. L'esigenza di rilanciare il processo di accumulazione pubblica potrebbe però tornare prioritaria per le prospettive di sviluppo del paese.

7.

Nel 2014 si sono attenuate le criticità del bilancio pubblico che, nel 2013, si erano manifestate dal lato delle entrate. È stato registrato un aumento dello 0,6 per cento nel totale e dell'1 per cento per le entrate correnti. Sul recupero delle entrate correnti hanno inciso gli andamenti delle imposte indirette (3,5 per cento), dei contributi sociali (0,6 per cento) e delle altre entrate correnti non tributarie (0,9 per cento), solo parzialmente compensati dalla flessione delle imposte dirette (-1,4 per cento).

Se, anche con riguardo alle entrate, si misurano i risultati sul più ampio periodo del riequilibrio di bilancio (2010-2014), si osserva come l'incremento cumulato delle entrate abbia nettamente sopravanzato l'aumento cumulato della spesa. Il minore indebitamento realizzato nel periodo (-34 miliardi), risulta infatti derivare interamente da un aumento del gettito di 55 miliardi, in parte sterilizzato da incrementi di spesa primaria (16 miliardi) e di uscite per interessi (poco meno di 6 miliardi).

Si tratta di un dato sintetico che ben illustra la difficoltà che incontra una politica di bilancio orientata verso la convergenza sull'obiettivo di pareggio del saldo strutturale: da un lato, il limite ormai raggiunto nell'adozione di nuove misure di aumento dell'imposizione; dall'altro, la ricerca di misure di contenimento della spesa, resa complicata dalla ristretta base a cui potrebbero applicarsi.

LA MANOVRA DI BILANCIO PER IL 2014**8.**

I risultati del 2014 delineano un allontanamento dal percorso inizialmente concordato in sede europea, riflettendo le scelte compiute dal Governo in tema di impostazione della politica di bilancio. Nel corso dell'anno, l'esecutivo è intervenuto due volte per rallentare la convergenza verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), che per l'Italia è rappresentato dal pareggio del saldo strutturale. Ad aprile, con il DEF, il pareggio veniva posposto al 2016 e a settembre, con la Nota di aggiornamento, l'obiettivo veniva nuovamente rinviato al 2017. In questo arco di tempo, è andato consolidandosi un orientamento della politica di bilancio più esplicitamente diretto alla stabilizzazione del ciclo economico e alla rimozione di alcuni fattori di ostacolo alla crescita.

Al contempo, il proseguimento della strategia di riforme strutturali ha continuato a essere posto a presidio della sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche. In tal modo, il Governo ha dunque scelto di agire in una doppia direzione: da una parte, accelerare l'uscita dalla recessione, sfruttando gli effetti positivi indotti sulle condizioni di breve termine della finanza pubblica; dall'altra, innalzare il saggio di crescita del prodotto potenziale, unico elemento in grado di allentare la stringenza del vincolo del pareggio strutturale. Il passaggio così compiuto ha segnato, pur nel rispetto formale delle regole di sorveglianza europea, un netto allontanamento dal modello imposto dall'emergenza finanziaria del 2011-2012 e fondamentalmente basato sul presupposto di neutralità della politica di bilancio sulle dinamiche del ciclo economico.

Tre ordini di motivi sono alla base dell'orientamento assunto dal Governo.

Il primo, senz'altro il più rilevante, è la presa d'atto del prolungamento della recessione. Mentre ancora nel DEF dell'aprile 2014 si prefigurava per l'anno in corso una crescita del prodotto dello 0,8 per cento, il dato di consuntivo ha segnato per l'Italia – unico con il segno negativo tra i maggiori paesi europei – una contrazione dello 0,4

per cento (la terza consecutiva e la quinta negli ultimi sette anni), che ha portato a quasi 9 punti la perdita cumulata dal massimo ciclico del 2007. Lo scostamento in negativo della variazione del Pil rispetto alla media dell'Area Euro è stato superiore ai 2,5 punti in termini reali nel solo biennio 2013-2014. Una ulteriore divaricazione cumulata di quasi un punto e mezzo si realizzerebbe, secondo le *Previsioni di primavera* della Commissione europea, nel biennio 2015-2016 (tavola 6).

La perdurante debolezza della domanda aggregata ha indotto il Governo ad abbandonare l'ipotesi di neutralità della politica di bilancio, orientandosi verso un'impostazione che, al contrario, non adotti manovre restrittive in una fase ancora flettente del ciclo economico.

TAVOLA 6

IL PRODOTTO INTERNO LORDO IN EUROPA: RISULTATI E TENDENZE
(variazioni percentuali su anno precedente)

PAESI	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ITALIA	0,6	-2,8	-1,7	-0,4	0,6	1,4
Germania	3,6	0,4	0,1	1,6	1,9	2,0
Francia	2,1	0,3	0,3	0,4	1,1	1,7
Grecia	-8,9	-6,6	-3,9	0,8	0,5	2,9
Irlanda	2,8	-0,3	0,2	4,8	3,6	3,5
Portogallo	-1,8	-4,0	-1,6	0,9	1,6	1,8
Spagna	-0,6	-2,1	-1,2	1,4	2,8	2,8
euro area*	1,6	-0,8	-0,4	0,9	1,5	1,9

* L'aggregato dell'area dell'euro si riferisce alla composizione a 19 Paesi
Fonte: Commissione europea, Economic European Forecast, Spring 2015

Il secondo ordine di fattori attiene alla volontà di riassorbire parte dell'eccesso di restrizione che avrebbe caratterizzato la manovra di finanza pubblica nel corso della recessione. Già nella Nota di aggiornamento del DEF (settembre 2014) si evidenziava, a tal riguardo, come “... *in corrispondenza del momento più acuto della crisi e in condizioni cicliche eccezionali, la traiettoria di avvicinamento dell'Italia al proprio Obiettivo di Medio Termine (...) non ha subito deviazioni significative. Difatti, nonostante le condizioni del ciclo economico avrebbero permesso di praticare un aggiustamento nullo, il deficit strutturale è diminuito di 0,8 punti percentuali di Pil nel 2013 e, in media, di 1,3 punti percentuali nel biennio 2012-2013*”.

In sostanza, secondo l'interpretazione offerta dal Governo, lo sforzo fiscale affrontato dall'Italia nel 2012-2014 sarebbe stato molto superiore a quanto richiesto dalle regole europee e ben più pronunciato di quanto segnalato dalla variazione del saldo strutturale, l'indicatore utilizzato all'interno delle attuali procedure di sorveglianza.

Il terzo ordine di fattori riguarda proprio le crescenti perplessità sull'indicatore di saldo strutturale. All'inizio dell'anno, con la diffusione delle Linee guida sull'attuazione del Patto di stabilità, la stessa Commissione europea ha riconosciuto, in parte, i limiti di uno schema di sorveglianza fondato sul cogente valore normativo del saldo strutturale,

introducendo elementi di maggiore flessibilità nelle procedure di sorveglianza. La scelta compiuta a tal riguardo dal Governo, almeno fin tanto che perdureranno condizioni cicliche eccezionali, è di restituire centralità al valore massimo di indebitamento del 3 per cento, il limite originariamente iscritto nel Trattato di Maastricht. Un indicatore che, a fronte delle complesse procedure di calcolo del saldo strutturale, si presenta come un parametro direttamente e oggettivamente misurabile.

Il ripensamento della politica di bilancio nel corso del 2014 risponde anche all'insoddisfazione verso uno schema di sorveglianza europeo che sembra aver creato un conflitto fra obiettivi di breve e di lungo termine. Nel caso italiano, la correzione di finanza pubblica, adottata in condizioni particolarmente critiche del ciclo economico, ha rivelato effetti recessivi sull'economia. Secondo le stesse metodologie di calcolo adottate in sede europea, ciò si è tradotto in un abbassamento del "prodotto potenziale" che, a sua volta, ha ulteriormente ristretto gli spazi di manovra per la politica di bilancio. Si sarebbe così determinato un circolo vizioso che ha rischiato di portare a un avvittamento dell'economia.

9.

La rivisitazione del percorso programmatico ha trovato riflesso nella messa a punto di una manovra di finanza pubblica centrata su due punti qualificanti. Dapprima, con il DL n. 66/2014, il Governo si è mosso per sostenere i redditi delle famiglie attraverso l'erogazione del *bonus*, avendo a mente l'obiettivo di rilancio dei consumi. Successivamente, al fine di accrescere i livelli di competitività del sistema produttivo, con la legge di stabilità l'azione di stimolo si è spostata sulle imprese, con l'eliminazione della componente costo del lavoro dall'IRAP e la decontribuzione per i nuovi assunti. Misura, quest'ultima, collegata ai più generali interventi di riforma del mercato del lavoro, ai quali il Governo associa importanti effetti di rilancio dell'economia. Va altresì osservato come, nelle intenzioni del Governo, gli interventi a favore di famiglie e imprese avrebbero dovuto ricadere sotto l'unico obiettivo di riduzione del cuneo fiscale che grava sul lavoro. Come già ricordato, dal punto di vista contabile le modalità prescelte per l'erogazione del *bonus* hanno però portato ad assimilare questo provvedimento ad un trasferimento a favore delle famiglie, quindi a essere inserito fra le spese per prestazioni sociali.

Con riferimento alla dimensione complessiva della manovra, le scelte compiute hanno rivelato un effetto sostanzialmente nullo sul 2014, imprimentando, invece, una spinta di segno espansivo sul 2015 (per la prima volta dal 2009). Nel 2016 proseguirebbe l'aggiustamento fiscale, ma a causa degli interventi pregressi (oltre che per il venir meno dell'allentamento concesso per il 2015), dal momento che la legge di stabilità apporta solo un lieve ritocco al valore tendenziale dell'indebitamento. Più incisivi tornano gli interventi di contenimento del *deficit* nel successivo triennio, la cui effettiva realizzazione potrebbe tuttavia restare condizionata al definitivo superamento delle condizioni cicliche eccezionali in cui l'economia italiana versa da ormai sette anni.

Entrando in maggior dettaglio, l'allentamento disposto con i provvedimenti adottati lo scorso anno e nei primi di questo si realizza per oltre tre quarti dal lato delle spese, a motivo della contabilizzazione del *bonus* tra le prestazioni sociali. Anche per gli anni successivi è stato deliberato un incremento di spesa rispetto a quello previsto a legislazione vigente che è sostanzialmente compensato nel 2016 e più che compensato negli anni seguenti da un inasprimento della pressione fiscale. Su di essa incide in

maniera rilevante l'introduzione della nuova clausola di salvaguardia sull'IVA e, a partire dal 2018, sulle accise, dalle quali si attende un gettito di 12,8 miliardi di euro nel 2016, 19,2 miliardi nel 2017 e di 22 miliardi a decorrere dal 2018. Il prospettico aumento della pressione fiscale resta un evidente elemento di problematicità per l'attuazione della manovra di finanza pubblica a partire dall'anno 2016.

I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO

10.

Anche in relazione alla mutata impostazione della politica di bilancio, è opportuno porre a confronto i risultati conseguiti dall'Italia nel 2014 con l'andamento dei conti pubblici in Europa.

Dopo quattro anni consecutivi di riduzione, nel 2014 l'indebitamento delle Pubbliche amministrazioni italiane è risalito a 49,1 miliardi di euro, pari al 3 per cento del Pil. Rispetto al 2013, vi è stato un aumento di 1,6 miliardi e di un decimo di punto in quota di Pil; secondo le valutazioni della Commissione europea, di analoghe dimensioni sarebbe stato il peggioramento del saldo strutturale.

Il limitato ampliamento del disavanzo è il risultato di una flessione dell'avanzo primario corrente (1,6 miliardi) ed il contemporaneo aumento del disavanzo di parte capitale (2,8 miliardi), che sono stati in parte compensati dalla riduzione della spesa per interessi (2,8 miliardi).

La temporanea interruzione del processo di riduzione del disavanzo ha caratterizzato l'Italia nel confronto europeo. Una tendenza analoga è, infatti, riscontrabile solo in Francia, mentre nella media dell'area euro il deficit pubblico è diminuito di mezzo punto in quota di Pil ed è sceso al di sotto del livello italiano (tavola 7).

Straordinario nelle dimensioni è stato il contenimento del disavanzo greco, passato in un solo anno dal 12,3 al 3,5 per cento del prodotto, mentre la Germania ha portato il proprio avanzo allo 0,7 per cento del Pil. Al di fuori dell'Area Euro, il *deficit* si è ridotto negli Stati Uniti e in Giappone. Evoluzioni analoghe hanno interessato l'avanzo primario, che resta più elevato in Italia rispetto alla media europea, ma con un differenziale sceso, nell'anno, da 2 a 1,4 punti. In termini di indebitamento strutturale, peggioramenti sono stati registrati solo in Italia e in Grecia, con il valore italiano salito al di sopra della media europea (0,9 contro 0,8 per cento).

Più diversificata è stata l'evoluzione del debito che, oltre che in Italia, è aumentato in Francia, Grecia, Spagna e, fuori dall'Europa, in Giappone. Nella media dell'Eurozona il rapporto tra debito e Pil ha, ormai, superato il 95 per cento: in Italia il rapporto è aumentato ancora di 3,6 punti, raggiungendo il 132,1 per cento. Nell'area dell'euro, l'Italia resta, quindi, sul livello più elevato dopo la Grecia, ma in un contesto di generale tendenza all'aumento del rapporto. E' da rimarcare che nessuno dei grandi Paesi si colloca al di sotto della soglia del 60 per cento, con la Germania al 74,7 per cento, la Francia al 96 per cento e la Spagna al 97,7 per cento.

La variazione assoluta dello *stock* del debito è risultata in Italia, nel 2014, dell'ordine di 66 miliardi rispetto al 2013, anno nel quale si era verificato un incremento superiore (circa 80 miliardi).

TAVOLA 7

I SALDI DI FINANZA PUBBLICA NEL CONFRONTO EUROPEO
(*in % del Pil*)

PAESI	Indebitamento (-) /accreditamento (+) netto		saldo primario		debito		saldo strutturale	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
ITALIA	-2,9	-3,0	1,9	1,6	128,5	132,1	-0,8	-0,9
Germania	0,1	0,7	2,2	2,4	77,1	74,7	0,8	1,2
Francia	-4,1	-4,0	-1,8	-1,8	92,3	95,0	-3,2	-2,6
Grecia	-12,3	-3,5	-8,3	0,4	175,0	177,1	2,2	0,4
Irlanda	-5,8	-4,1	-1,4	-0,1	123,2	109,7	-4,9	-4,1
Portogallo	-4,8	-4,5	0,1	0,5	129,7	130,2	-1,7	-0,8
Spagna	-6,8	-5,8	-3,5	-2,5	92,1	97,7	-2,1	-2,0
Area euro*	-2,9	-2,4	-0,1	0,2	93,2	94,2	-1,1	-0,8

Fonte: Commissione europea, Economic European Forecast, Spring 2015

* composizione a 19 Paesi

Scomponendo i fattori che hanno inciso sulla variazione del rapporto debito/Pil, si osserva che la crescita è imputabile, in misura preponderante (4,1 punti), alla differenza tra onere medio del debito e crescita nominale del Pil, mentre effetti minori (per poco più di un punto), sempre di incremento del rapporto, discendono dal sostegno finanziario ai paesi dell'UEM, dall'aumento delle disponibilità liquide del Tesoro e dall'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche. In senso riduttivo ha, invece, operato l'avanzo primario conseguito nell'anno (1,6 punti).

Se si osservano, infine, le proiezioni 2015-2016, elaborate dalla Commissione europea con riguardo ai conti pubblici, resta confermata la tendenza ad una divaricazione negli andamenti dei due indicatori rilevanti: ulteriore riduzione del disavanzo dell'area dell'euro, che passerebbe dal 2,4 per cento del 2014 all'1,7 per cento nel 2016; solo una lieve diminuzione, invece, del rapporto debito/Pil, che peraltro resterebbe sopra il 92 per cento nel biennio di riferimento: per l'Italia, il rapporto aumenterebbe ancora nel 2015 (133,1 per cento) per poi scendere a poco più del 130 per cento nel 2016.