

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

1.

La Relazione che accompagna il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato è principalmente destinata ad offrire, in primo luogo al Parlamento, una lettura ragionata delle risultanze della gestione 2015, con riguardo tanto alle categorie economiche delle entrate e delle spese, quanto ai risultati conseguiti dalle Amministrazioni ministeriali nell'attuazione delle missioni e dei programmi ad esse affidati.

L'ampiezza delle informazioni rese disponibili dal sistema integrato RGS-Corte dei conti – e che si estendono dai dati di bilancio aggregati a quelli per singole Amministrazioni – permette, a consuntivo, un esame molto analitico della gestione di bilancio e un utile confronto con le risultanze degli esercizi precedenti.

Si tratta di un esame del Rendiconto che utilizza i dati della gestione della competenza e quelli della gestione della cassa e dei residui. L'intera Relazione sul Rendiconto generale dello Stato espone risultati e valutazioni che si muovono, naturalmente, nel solco della contabilità finanziaria, con riguardo sia alle analisi generali sulle tendenze delle entrate e delle spese dello Stato, sia alla gestione delle risorse assegnate a ciascun Ministero: una scelta imposta dalla necessità di coerenza con il quadro contabile che è alla base della decisione di parificazione del Rendiconto.

Come già ripetutamente osservato in apertura delle Relazioni degli ultimi anni, va tuttavia osservato che la rappresentazione del bilancio dello Stato offerta dal Rendiconto finanziario non è immediatamente utilizzabile per la costruzione del quadro generale di finanza pubblica, nella definizione valida per la verifica annuale dell'andamento delle entrate e delle spese dell'intera Amministrazione pubblica e, soprattutto, del rispetto degli obiettivi concordati in sede europea con riguardo ai saldi.

Per consentire una corretta integrazione del Conto dello Stato nel più generale Conto delle Amministrazioni pubbliche è indispensabile sottoporre le risultanze del rendiconto a trattamenti contabili piuttosto complessi, affidati principalmente all'ISTAT e che rispondono all'applicazione delle regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC).

Le operazioni a tal fine necessarie 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.

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 esame 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 nel Conto economico dello Stato.

In questo capitolo sono illustrate, in forma sintetica, le tendenze che, nel 2015, emergono dall'esame del Conto dello Stato secondo la contabilità nazionale, segnalando – per le maggiori categorie economiche di entrata e spesa e per i saldi - le principali differenze tra tale conto e il rendiconto oggetto di parificazione. Differenze da attribuire, in generale, all'esigenza di individuare il momento contabile che, a partire dalle risultanze finanziarie, meglio "approssimi" la rappresentazione del consuntivo per competenza economica.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Gli andamenti di entrate, spese e saldi dello Stato, così ricostruiti, sono, nei paragrafi seguenti, valutati nel riscontro con i risultati conseguiti negli ultimi anni e posti a confronto con la più generale evoluzione della finanza pubblica.

2.

Come appena ricordato, la rielaborazione del Conto economico dello Stato richiede la costruzione di un analitico “quadro di raccordo” con il Rendiconto che, in una versione aggregata ma completa, è esposto nelle tavole seguenti.

TAVOLA I

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC2010
ANNO 2015

				(in milioni)		
Categoria economica del Bilancio dello Stato		Rendiconto (Competenza)	Rendiconto (Cassa)	Classificazione economica SEC 2010	Competenza	Cassa
ENTRATE						
		TRIBUTARIE		TRIBUTARIE		
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	477.178	449.786	Imposte dirette	388.921	362.691
CAT. II +III+IV+V	Imposte indirette totale	259.462	249.634	Imposte indirette	226.460	216.819
		83.603	53.441	EXTRATRIBUTARIE		
CAT VI	Proventi speciali	664	655	Vendita beni e servizi	76.585	46.147
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	26.708	19.822	Redditi da capitale	6.482	3.830
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	379	356			
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1.623	1.623			
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.183	2.554			
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	46.632	26.038	Trasferimenti correnti da AA.PP.	16.774	16.762
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.413	2.393	Trasferimenti correnti diversi	40.453	12.662
Totale entrate correnti		560.781	503.227	Poste correttive e compensative	-0	-0
CAT XIII	Vendita di beni ed affiancamento di ononi	6.620	6.620	Totale entrate correnti	465.506	408.837
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	366	366	Altri trasferimenti in conto capitale	14.832	14.831
Totale entrate in conto capitale		6.986	6.985	Ammortamento	366	366
TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti		567.766	510.212	Imposte in conto capitale	942	875
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.799	1.775	Totale entrate in conto capitale	16.140	16.072
TITOLO IV	Accensione prestiti	259.542	259.542	TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti	481.646	424.909
TOTALE ENTRATE		829.108	771.529	TOTALE ENTRATE	742.987	686.226
USCITE						
TITOLO I SPESE CORRENTI			TITOLO I SPESE CORRENTI			
CAT I	Redditi da lavoro dipendente	86.966	86.953	Redditi da lavoro dipendente	87.129	87.110
CAT II	Consumi intermedi	12.866	11.722	Consumi intermedi	13.595	12.461
CAT III	Imposte pagate sulla produzione	4.718	4.722	Imposte indirette	12.242	12.246
CAT IV	Trasferimenti correnti a AA.PP.	271.213	254.147	Trasferimenti correnti a AA.PP.	245.977	228.911
CAT V	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	13.800	19.345			
5.1	Prestazioni sociali in denaro	9.837	15.121	Prestazioni sociali	10.546	15.792
5.2	Trasferimenti sociali in natura	1.252	1.301	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	1.899	1.942
5.3	Altri trasferimenti correnti a famiglie	2.711	2.923	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.204	2.475
CAT VI	Trasferimenti correnti ad imprese	7.670	7.001	Contributi alla produzione	4.969	4.261
CAT VII	Trasferimenti correnti ad estero	1.860	1.868	Aiuti internazionali	2.132	1.868
CAT VIII	Risorse proprie Unione Europea	16.785	16.785	Risorse proprie della UE	14.488	14.488
CAT IX	Interessi passivi e redditi da capitale	74.523	74.563	Interessi	74.523	74.563
CAT X	Poste correttive e compensative	77.571	76.754	Poste correttive e compensative	-0	0
CAT XI	Ammortamenti	366	366	Ammortamento	366	366
CAT XII	Altre uscite correnti	1.464	838	Altre uscite correnti	735	108
Totale uscite correnti		569.801	555.063	Totale uscite correnti	470.805	456.590
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE			TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE			
CAT XXI	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.417	4.918	Investimenti fissi lordi	14.581	14.082
CAT XXII	Contributi agli investimenti a AA. PP.	20.750	18.873	Contributi agli investimenti a AA. PP.	20.750	18.873
CAT XXIII, XXIV, XXV	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	10.269	10.974	Contributi a imprese, famiglie ed estero	8.363	9.362
CAT XXVI	Altri trasferimenti in conto capitale	3.374	3.514	Altri trasferimenti in conto capitale	8.991	9.132
Totale uscite in conto capitale		39.810	38.280	Totale uscite in conto capitale	52.685	51.449
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		609.611	593.343	TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie	523.491	508.040
Indebitamento netto		-41.845	-83.131	Indebitamento netto	-41.845	-83.131
CAT XXXI	Acquisizione di attività finanziarie	1.500	6.919	Acquisizione di attività finanziarie	1.500	6.919
Saldo netto da finanziare		-41.545	-88.275	Saldo netto da finanziare	-41.545	-88.276
TITOLO III	Rimborso passività finanziarie	215.520	212.642	Rimborso passività finanziarie	215.520	212.642
TOTALE USCITE		826.631	812.904	TOTALE USCITE	740.510	727.601
Saldo complessivo di bilancio		2.477	-41.375	Saldo complessivo di bilancio	2.477	- 41.375

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

La predisposizione di elementi di passaggio dai dati finanziari a quelli di contabilità nazionale costituisce, da pochi anni, un elemento di novità informativa proposto dalla Corte in sede di consuntivo, mentre una specifica disposizione normativa (legge n. 196 del 2009, art. 11, comma 9) ne prescrive la pubblicazione, in sede di previsione, nella Nota tecnico-illustrativa della legge di stabilità, in occasione della presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato.

Il raccordo, che è l'esito di un lavoro condotto d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato e con l'ISTAT, 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 SEC2010, 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).

TAVOLA 2

RACCORDO TRA RENDICONTO E CONTO DELLO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE. ANNO 2015

(in milioni)

Classificazione SEC2010	Competenza	Cassa	Ag. Fiscali, FCM, CdS, TAR, Org. Costituzionali	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Silma Conto Stato (CN)
		a	b	c	d=a+b+c
ENTRATE					
Imposte dirette	226.460	216.819	0	-10.373	206.446
Imposte indirette	162.461	145.871	0	34.582	180.453
Produzione vendibile e per uso proprio	12.876	12.893	0	-7.691	5.202
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	16.774	16.762	0	-8.252	8.510
Trasferimenti correnti diversi	40.453	12.662	0	-1.769	10.893
Aiuti intersettoriali	0	0	0	310	310
Redditi da capitale	6.482	3.830	0	3.114	6.944
Contributi sociali figurativi	0	0	0	2.085	2.085
Totale entrate correnti	465.506	408.837	0	12.006	420.843
Imposte in conto capitale	942	875	0	155	1.030
Ammortamento					
Altri trasferimenti in conto capitale	14.832	14.831	0	-8.001	6.830
Totale entrate in conto capitale	15.774	15.706	0	-7.846	7.860
TOTALE ENTRATE	481.280	424.543	0	4.160	428.703
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	87.129	87.110	3.108	-594	89.624
Consumi intermedi	13.595	12.461	1.658	2.868	16.987
Imposte indirette	12.242	12.246	199	-7.509	4.936
Trasferimenti correnti ad Enti pubblici	245.977	228.911	-5.883	-3.348	219.680
Prestazioni sociali	10.546	15.792	0	-2.155	13.637
Acquisti di beni e servizi da produttori market assimilat prestazioni sociali in natura	1.899	1.942	0	-445	1.497
Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese ed istituzioni sociali private	2.204	2.475	377	105	2.957
Contributi alla produzione	4.969	4.261	115	-584	3.792
Aiuti internazionali	2.132	1.868	-1	-128	1.739
Risorse proprie della UE	14.488	14.488	0	-1.395	13.093
Interessi	74.523	74.563	0	-7.753	66.810
Ammortamento					
Premi di assicurazione	735	108	0	-80	28
Totale uscite correnti	470.439	456.225	-427	-21.018	434.780
Investimenti fissi lordi	14.581	14.082	414	-2.221	12.275
Contributi agli investimenti ad Enti pubblici	20.750	18.873	605	-13.255	6.223
Contributi a imprese, famiglie ed estero	8.363	9.362	-10	443	9.796
Altri trasferimenti in conto capitale	8.997	9.132	-581	1.829	10.379
Totale uscite in conto capitale	52.685	51.449	427	-13.204	38.673
TOTALE USCITE	523.125	507.674	0	-34.221	473.453
INDEBITAMENTO NETTO	-41.845	-83.131	0	38.381	-44.750

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto e dati ISTAT

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

3.

Anche con riguardo all'esercizio 2015, come ben emerge dai quadri di raccordo, 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 ("accrual basis") nella costruzione dei conti.

In primo luogo, 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 europea e della gestione della politica economica – non coincidono con i saldi finanziari del Rendiconto dello Stato, oggetto di parificazione.

Nel 2015, in particolare, l'indebitamento netto dello Stato è risultato pari a 44.750 milioni (poco più di 5 miliardi in meno rispetto al 2014), a fronte di un indebitamento da Rendiconto, in termini di competenza, di 41.845 milioni e, in termini di cassa, di 83.131 milioni.

L'avanzo primario, che nella definizione di contabilità nazionale raggiunge i 22.060 milioni è, invece, nel Rendiconto pari a 32.978 in termini di competenza e a 13.713 milioni in termini di cassa (tavola 3).

TAVOLA 3

I SALDI DEL BILANCIO DELLO STATO: RENDICONTO GENERALE E CONTABILITÀ NAZIONALE

(in milioni)

Saldi	Rendiconto generale				Conto dello Stato (contabilità nazionale)	
	competenza		cassa		2014	2015
	2014	2015	2014	2015		
<i>milioni di euro</i>						
Saldo netto da finanziare	-52.839	-41.545	-78.809	-88.275	-	-
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	18.446	-9.021	-24.841	-51.836	-23.680	-13.937
Indebitamento (-) o accreditamento netto (+)	-17.596	-41.845	-53.844	-83.131	-49.890	-44.750
Avanzo primario	28.235	32.978	2.183	-13.713	22.207	22.060
<i>in % Pil</i>						
Saldo netto da finanziare	-3,3	-2,5	-4,9	-5,4	-	-
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	1,1	-0,6	-1,5	-3,2	-1,5	-0,9
Indebitamento (-) o accreditamento netto (+)	-1,1	-2,6	-3,3	-5,1	-3,1	-2,7
Avanzo primario	1,8	2,0	0,1	-0,8	1,4	1,3

Fonte: elaborazione su dati SIRGS-CDC e ISTAT

4.

Il Conto economico dello Stato per il 2015 presentato nella tavola 4 e coerente con il "raccordo", costituisce una anticipazione dei conti per sottosettori che l'ISTAT pubblicherà, nella versione completa e definitiva, nel prossimo autunno¹.

Con riguardo alle entrate, nel 2015, se si osservano le grandezze di contabilità nazionale, la crescita delle entrate tributarie è stata, sia per le imposte dirette che per le indirette, di circa il 2 per cento, rispetto al 2014 con una elasticità di circa 1,3 punti rispetto al Pil nominale.

Le differenze rispetto alle risultanze del Rendiconto sono da attribuire, in primo luogo, ai criteri utilizzati per fornire una rappresentazione "per competenza economica" del prelievo tributario. In linea generale, questi criteri consistono nel "nettizzare" alcuni dati di entrata registrati "al lordo" nel rendiconto e nel ricorrere, alternativamente, ai dati di competenza

¹ Il conto dello Stato qui presentato è coerente con la versione dei conti pubblici pubblicati dall'ISTAT a maggio e basati sulla versione preliminare del Bilancio dello Stato disponibile a marzo.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

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 tener presente che gli accertamenti del bilancio dello Stato registrano, per la quasi totalità, le somme riscosse dalla struttura di gestione tramite modello F24. 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).

Lo scostamento che, anche nel 2015, si può osservare nel confronto rendiconto/contabilità nazionale – particolarmente ampio nel caso delle imposte indirette – dipende, inoltre, da alcune altre correzioni contabili richieste dal SEC2010 e che operano, in questo caso, tutte in riduzione dei dati registrati nel Rendiconto finanziario: i rimborsi e le compensazioni (non inferiori a 20 miliardi tanto per le imposte dirette, quanto per le indirette); le regolazioni contabili tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale (anch'esse non distanti dai 20 miliardi); le entrate da canoni Rai (circa 1,6 miliardi nel 2015); le vincite e gli aggi che nel bilancio dello Stato sono ricompresi nella registrazione del gettito lordo delle imposte sui giochi e scommesse (per circa 5,5 miliardi nel 2015), e che, invece, in contabilità nazionale sono scorporati dalle imposte indirette.

5.

Se si passa ad esaminare l'andamento della spesa, - escludendo dall'analisi i trasferimenti ad altri Enti dell'Amministrazione pubblica e, quindi, concentrando l'attenzione, da un lato, sulle risorse statali destinate direttamente ai servizi collettivi e alle infrastrutture e, dall'altro, sull'attività di intermediazione nei confronti del mercato (sostanzialmente, nei confronti di imprese) - si possono evidenziare alcuni dei principali fattori di scostamento tra Rendiconto e Conto dello Stato.

TAVOLA 4

CONTO DELLO STATO 2012-2015

VOCI ECONOMICHE	2012	2013	2014	2015	2013/12	2014/13	2015/14	2012	2013	2014	2015
	milioni di euro				variazioni %			% di Pil			
ENTRATE											
Imposte indirette	173.916	169.454	176.787	180.453	-2,6	4,3	2,1	10,8	10,6	11,0	11,0
Imposte dirette	204.681	205.681	202.312	206.446	0,5	-1,6	2,0	12,7	12,8	12,6	12,6
Contributi sociali effettivi	34	79	75	72	44,4	-3,8	-4,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali figurativi	2.099	2.116	2.072	2.013	0,8	-2,1	-2,8	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre entrate correnti	26.016	29.355	32.035	31.859	12,8	9,1	-0,5	1,6	1,8	2,0	1,9
Totale entrate correnti	406.766	406.684	413.281	420.843	0,0	1,6	1,8	25,2	25,3	25,6	25,7
Imposte in conto capitale	1.470	4.101	1.534	1.030	179,0	-62,6	-32,9	0,1	0,3	0,1	0,1
Altre entrate in conto capitale	7.962	8.452	8.200	6.830	6,2	-3,0	-16,7	0,5	0,5	0,5	0,4
Totale entrate in conto capitale	9.432	12.553	9.734	7.860	33,1	-22,5	-19,3	0,6	0,8	0,6	0,5
Totale entrate complessive	416.198	419.237	423.015	428.703	0,7	0,9	1,3	25,8	26,1	26,2	26,2
SPESE											
Redditi da lavoro dipendente	90.128	89.891	90.028	89.624	-0,3	0,2	-0,4	5,6	5,6	5,6	5,5
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	644	589	767	1.497	-8,5	30,2	95,2	0,0	0,0	0,0	0,1
Consumi intermedi	15.125	17.013	16.375	16.987	12,5	-3,8	3,7	0,9	1,1	1,0	1,0
Prestazioni sociali	3.962	4.141	10.349	13.637	4,5	149,9	31,8	0,2	0,3	0,6	0,8
Altre spese correnti	237.253	244.106	247.345	246.225	2,9	1,3	-0,5	14,7	15,2	15,3	15,0
<i>di cui trasferimenti ad Enti pubblici</i>	<i>208.089</i>	<i>213.995</i>	<i>218.045</i>	<i>219.680</i>	<i>2,5</i>	<i>2,2</i>	<i>0,7</i>	<i>12,9</i>	<i>13,3</i>	<i>13,5</i>	<i>13,4</i>
Spese correnti al netto interessi	347.112	355.740	364.864	367.970	2,5	2,6	0,9	21,5	22,2	22,6	22,5
Interessi passivi	80.418	74.892	72.097	66.810	-6,9	-3,7	-7,3	5,0	4,7	4,5	4,1
Totale spese correnti	427.530	430.632	436.961	434.780	0,7	1,5	-0,5	26,5	26,8	27,1	26,6
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	13.983	12.239	13.212	12.273	-12,5	7,9	-7,1	0,9	0,8	0,8	0,8
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	0	0	2	2			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	21.953	18.346	14.248	15.878	-16,4	-22,3	11,4	1,4	1,1	0,9	1,0
Altri trasferimenti in c/capitale	5.135	4.100	8.482	10.520	-20,2	106,9	24,0	0,3	0,3	0,5	0,6
Totale spese in conto capitale	41.071	34.685	35.944	38.673	-15,5	3,6	7,6	2,5	2,2	2,2	2,4
Totale spese al netto interessi	388.183	390.425	400.808	406.643	0,6	2,7	1,5	24,1	24,3	24,9	24,9
Totale spese finali	468.601	465.317	472.985	473.453	-0,7	1,6	0,1	29,0	29,0	29,3	28,9
SALDI											
Saldo corrente	-20.764	-23.948	-23.680	-13.937	15,3	-1,1	-41,1	-1,3	-1,5	-1,5	-0,9
Saldo primario	28.015	28.812	22.207	22.060	2,8	-22,9	-0,7	1,7	1,8	1,4	1,3
Indebitamento netto	-52.403	-46.080	-49.890	-44.750	-12,1	8,3	-10,3	-3,2	-2,9	-3,1	-2,7
<i>Pil nominale</i>	<i>1.613.265</i>	<i>1.604.478</i>	<i>1.611.884</i>	<i>1.636.372</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>1,5</i>				

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Per i redditi da lavoro dipendente, i criteri di registrazione sono sostanzialmente sovrapponibili, essendo il maggior importo (circa 3 miliardi) che il Conto dello Stato espone rispetto al Rendiconto 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.

Nel merito, tanto la contabilità nazionale quanto quella finanziaria segnalano come, dal 2008 al 2015, non vi sia stata alcuna sostanziale variazione di livello per questa categoria di spesa (sempre intorno ai 90 miliardi): un andamento che è da ascrivere tanto al blocco della contrattazione e a quello dei trattamenti accessori, quanto ai vincoli alle assunzioni e al *turn over*, dai quali è derivata una riduzione del numero dei dipendenti pubblici dell’ordine dell’1 per cento l’anno tra il 2008 e il 2015.

Quanto ai consumi intermedi, nel 2015 risultano aumentati del 3,7 per cento in termini di contabilità nazionale, a fronte di un incremento del 4,7 per cento nel Rendiconto (con riguardo agli impegni consuntivati).

Consumi intermedi	milioni di euro				variazioni %			composizione %			
	2012	2013	2014	2015	2013/12	2014/13	2015/14	2012	2013	2014	2015
Rendiconto dello Stato	10.527	12.183	12.284	12.866	15,7	0,8	4,7	69,6	71,6	75,0	75,7
Correzioni di contabilità nazionale	4.598	4.830	4.091	4.121	5,0	-15,3	0,7	30,4	28,4	25,0	24,3
Conto economico dello Stato	15.125	17.013	16.375	16.987	12,5	-3,8	3,7	100,0	100,0	100,0	100,0

In termini assoluti, il divario tra Rendiconto e Conto dello Stato – che registra, nella contabilità nazionale, un più alto livello di questa categoria di spesa - è rilevante: in questi ultimi anni costantemente intorno o oltre i 4 miliardi, pari ad un’incidenza tra il 25 e il 30 per cento sul livello dei consumi intermedi risultanti dal rendiconto. Uno scostamento che è spiegato da molteplici fattori. Nel 2015, per richiamare solo i principali, poco meno di 2,5 miliardi sono imputabili allo Stato “allargato” (Agenzie fiscali, Organi di rilievo costituzionale, ecc.); ai SIFIM (Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) sono riferibili circa 1,5 miliardi aggiuntivi e alle spese per la scuola (non registrate nel bilancio dello Stato) poco meno di 900 milioni circa. Altre riclassificazioni, che invece operano in senso riduttivo rispetto al rendiconto, ammontano complessivamente a circa 1 miliardo.

Tanto nelle risultanze del Rendiconto quanto nel Conto economico, i consumi intermedi dello Stato segnano, nel 2015, una accelerazione rispetto al 2014, anno nel quale il dato di contabilità nazionale aveva registrato una riduzione di quasi il 4 per cento. L’aumento è principalmente connesso ai dati di Rendiconto (+4,7 per cento) e, guardando alle diverse tipologie di spesa, riguarda essenzialmente gli oneri di funzionamento dell’Amministrazione. Più in dettaglio, le maggiori risorse impegnate attengono a corsi di formazione, con particolare riferimento a quelli a carico del MIUR per aggiornamento dei docenti di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado tramite la carta elettronica, (quest’ultima voce, peraltro, in contabilità nazionale è classificata nei trasferimenti correnti alle famiglie), e a quelli dei Ministeri della giustizia, relativi ai tirocini presso gli uffici giudiziari, e della difesa.

6.

Per quanto attiene alle spese in conto capitale, va innanzitutto ricordato che, in linea generale, nel passaggio tra Rendiconto e Conto dello Stato il dato che meglio approssima la competenza economica è ritenuto l’effettivo pagamento disposto nell’anno di riferimento. Più precisamente, le spese per investimenti fissi lordi in opere pubbliche dovrebbero, secondo il

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

SEC, essere registrate sulla base degli stati di avanzamento dei lavori; ma di fatto tali informazioni sono largamente insufficienti, soprattutto presso le Amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria e, di conseguenza, si ricorre ai più ordinari dati di cassa.

A seguito dell'introduzione del SEC2010, la revisione delle serie storiche degli investimenti dello Stato pone in immediata evidenza come, nella contabilità nazionale, il livello degli investimenti fissi lordi risulti quasi raddoppiato rispetto al rendiconto (nel 2015, in particolare, dai 4,9 miliardi di pagamenti del rendiconto ai circa 12 miliardi). Ma, in questo caso, la ragione principale risiede nella regola di contabilizzazione della produzione, per propri usi finali, delle spese per "ricerca e sviluppo" (effettuate per l'Amministrazione pubblica soprattutto da Università ed Enti di ricerca) che, secondo il SEC2010, è riconosciuta come bene di investimento e registrata in capo allo Stato, quale soggetto che la finanzia. Al riguardo, è opportuno sottolineare che tale rilevante aumento dei livelli di spesa in conto capitale non si riflette in un pari peggioramento del saldo di bilancio, in quanto il criterio di contabilizzazione prescritto dal SEC2010 prevede che, a fronte della maggiore spesa per investimenti in ricerca, siano registrati in entrata trasferimenti in conto capitale allo Stato di pari importo provenienti dal comparto Università ed Enti di ricerca.

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). Nel settore delle Amministrazioni pubbliche, le istituzioni produttrici di ricerca e sviluppo sono le Università e gli Enti di ricerca, enti finanziati quasi esclusivamente dallo Stato che di fatto è anche il principale utilizzatore dei prodotti della ricerca (ricevuti, come detto, in forma di "cessione gratuita"). 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.

Nel merito, l'andamento della spesa in conto capitale dello Stato nel 2015 riconferma un tratto noto, ma non per questo meno critico della politica di bilancio di questi ultimi anni: la progressiva decelerazione dell'accumulazione pubblica e la caduta degli investimenti in infrastrutture.

Nel Conto dello Stato, gli investimenti fissi lordi che, dopo anni di flessione, avevano segnato un modesto recupero nel 2014, tornano a diminuire ancora nel 2015 (-7,4 per cento). La riduzione è di intensità sovrapponibile a quella registrata nel dato di consuntivo del Rendiconto (-7,0 per cento in termini di pagamenti). Il risultato è ancora più negativo (-34 per cento circa) se la variazione è calcolata al netto degli investimenti in ricerca e beni militari (che, insieme, pesano per circa tre quarti sul totale degli investimenti fissi lordi e che, nel 2015, hanno registrato una crescita di quasi il 7 per cento).

7.

Nel 2015, la spesa finale diretta - che esclude tanto contributi e trasferimenti ai settori istituzionali esterni all'Amministrazione pubblica, quanto i trasferimenti ad Enti pubblici, e che rappresenta poco meno del 30 per cento della spesa totale al netto degli interessi - ha seguito, dunque, a segnare un andamento molto controllato, con redditi da lavoro e investimenti fissi ancora in flessione e consumi intermedi in moderata crescita.

Molto più articolata è la valutazione che può essere avanzata con riguardo all'attività di intermediazione nei confronti del "mercato", con particolare riguardo ai trasferimenti destinati alle imprese.

Nella parte corrente del bilancio, i contributi alla produzione sono una categoria di spesa sottoposta ad un complesso trattamento contabile nel raccordo tra il rendiconto e la contabilità nazionale. In primo luogo, va precisato che i "contributi alla produzione" sono una definizione tipica della contabilità nazionale e che, nel bilancio dello Stato, corrispondono alla somma di

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

trasferimenti ad aziende di pubblici servizi (registrati in base agli impegni di bilancio), trasferimenti a imprese e altre spese correnti (contabilizzati per cassa).

Questo primo parziale disallineamento tra il dato di contabilità pubblica e il dato di contabilità nazionale risulta per il 2015 di importo relativamente contenuto.

Invece, 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. Tra il 2014 e il 2015 il loro importo è notevolmente aumentato per la componente relativa alle imposte differite, che passa dai 500 milioni del 2014 ai circa 2,2 miliardi del 2015.

Alla base di tale correzione classificatoria vi è la più generale modifica - richiesta dal SEC2010 - 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 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).

Nel conto capitale, le risorse statali trasferite alle imprese sono classificate sia come “contributi agli investimenti” che come “altri trasferimenti in conto capitale”. Entrambe le categorie di spesa subiscono non irrilevanti correzioni in sede di raccordo tra rendiconto e contabilità nazionale.

Sempre al netto dei trasferimenti ad altri Enti pubblici, i contributi agli investimenti, che nel biennio 2013-2014 avevano registrato una forte riduzione (dell’ordine del 33 per cento) segnalano, nel 2015, un rimbalzo di quasi il 37 per cento, trainato proprio dai contributi alle imprese (+39 per cento).

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. E’ da sottolineare che in questo caso - e non solo per il 2015 - 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 (- 2 miliardi circa);
- la riclassificazione delle spese militari MISE in spesa per investimenti fissi (-1,6 miliardi circa);
- altre riclassificazioni SEC di minore entità, tra le quali, come già indicato, la quota di spesa proveniente dai contributi alla produzione e relativa agli oneri gravanti sugli autotrasportatori.

Quanto, infine, agli “altri trasferimenti in conto capitale”, ampi sono gli scostamenti tra le risultanze del Rendiconto e il Conto dello Stato. Al netto dei trasferimenti ad altri Enti dell’Amministrazione pubblica, nel 2015 ad un dato di cassa del Rendiconto di circa 2,5 miliardi corrisponde una rappresentazione di contabilità nazionale di oltre 10 miliardi di trasferimenti. Si tratta, peraltro, 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 e la cui quantificazione si basa, per lo più, su fonti informative extra-bilancio. Quando, come nel 2015, lo scostamento tra bilancio e contabilità nazionale è pari a circa quattro volte la spesa rendicontata, si evidenzia uno degli aspetti più complessi per una lettura ragionata

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

dei conti dello Stato; ed anche un elemento di forte aleatorietà in sede di costruzione dei quadri previsionali previsti dalla legge di contabilità.

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 (come per le sentenze della Corte di giustizia europea): così, avviene per i rimborsi di IRES e di 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 dalla legge n. 214 del 2011) ha riconosciuto ammissibile il rimborso, prevedendone anche l’efficacia retroattiva. Secondo le regole SEC2010 il momento di registrazione corrisponde al periodo nel quale è riconosciuto l’obbligo e definito l’ammontare.

Gli effetti sul Conto dello Stato hanno determinato un onere di circa 900 milioni nel 2014 e 2 miliardi nel 2015.

Le nuove regole SEC prevedono la classificazione nel medesimo aggregato dei crediti fiscali richiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente.

Al riguardo, l’elemento di gran lunga più importante è costituito dal già descritto trattamento delle imposte differite (DTA), ma in questo caso di natura diversa da quelle connesse ai crediti d’imposta che il bilancio classifica come trasferimenti correnti alle imprese. I DTA sono registrati negli altri trasferimenti in conto capitale, per un importo pari alle imposte differite quali risultano dalle dichiarazioni fiscali delle imprese beneficiarie. Gli importi imputati in spesa sono, dunque, di fonte extra-bilancio (oltre 6 miliardi nel 2014 e oltre 4,5 miliardi nel 2015).

8.

In conclusione, il Conto dello Stato per il 2015 registra una significativa riduzione dell’indebitamento netto rispetto al 2014 (quasi 45 miliardi contro 50 miliardi circa), per effetto di una dinamica molto contenuta della spesa ed un recupero nella crescita delle entrate.

In particolare, sul fronte delle entrate, il rimbalzo positivo delle imposte dirette (che si erano, invece, ridotte nel biennio precedente) ha consentito di segnare nel 2015 un aumento delle entrate correnti di poco inferiore al 2 per cento, comunque superiore al ritmo di crescita del prodotto nominale, contenuto entro l’1,5 per cento.

Come illustrato nel capitolo “Le entrate dello Stato”, anche i dati del Rendiconto -pur nella diversità delle definizioni - indicano per il 2015 una buona ripresa delle entrate (+3,5 per cento nell’ accertato finale e +4,5 per cento nelle riscossioni).

Nei paragrafi precedenti, con riguardo alle principali categorie delle entrate e delle spese, sono stati descritti i più rilevanti fattori di scostamento tra le risultanze del Rendiconto e il Conto dello Stato.

Ma ciò che, alla fine, merita di essere evidenziato è che il giudizio che può essere tratto dall’osservazione della dinamica di entrate e spese è molto diverso (talvolta persino divergente) a seconda che si faccia riferimento al Rendiconto o alla contabilità nazionale.

Come si avverte più avanti, nel capitolo “Le spese dello Stato”, il quadro di Contabilità nazionale è, peraltro, quello di riferimento ai fini della valutazione del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, anche con riguardo alle verifiche in sede europea.

Ebbene, per il 2015, con particolare attenzione alla spesa, i risultati a confronto mostrano una dinamica assolutamente difforme. Se si fa riferimento alla competenza giuridica (impegni) per la parte corrente e alla cassa (pagamenti) per il conto capitale (un criterio che, grosso modo, corrisponde al metodo impiegato per costruire la contabilità nazionale), si possono rilevare tendenze quasi opposte: la spesa corrente primaria (al netto delle regolazioni contabili), infatti, cresce nel 2015 del 10 per cento nei dati di Rendiconto, ma di solo lo 0,9 per cento nel Conto dello Stato.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La spesa in conto capitale, poi, diminuisce di più del 27 per cento nel Rendiconto, mentre aumenta di oltre il 7 per cento nel Conto dello Stato.

Dunque, il giudizio sull'andamento della spesa, così come registrata in contabilità economica, può essere riassunto in queste principali conclusioni.

Si segnala, in primo luogo, la sostanziale stabilizzazione delle spese totali sui livelli del 2014: un risultato sul quale, tuttavia, si riflette ancora una volta positivamente l'ulteriore flessione delle spese per interessi passivi (-7,3 per cento), peraltro ormai in atto dal 2012.

Ma anche guardando alla spesa al netto degli interessi, risalta la tendenza verso un forte controllo di tutti i principali aggregati. La spesa corrente primaria, infatti, cresce nel 2015 di solo lo 0,9 per cento (+2,6 per cento nel 2014), mentre in una ridefinizione che escluda il "bonus" alle famiglie (convenzionalmente registrato nelle "Prestazioni sociali in denaro", per un importo di circa 5,8 miliardi per il 2014 e di oltre 9 miliardi per il 2015) anche il livello della spesa primaria corrente risulterebbe fermo rispetto al 2014. La stessa collocazione normativa (comma 1-bis dell'art. 13 del TUIR) indurrebbe, del resto, a considerare il bonus di 80 euro disposto dal DL n. 66 del 2014 come una riduzione del prelievo fiscale sui contribuenti interessati.

L'incremento che il Conto dello Stato segnala per le spese in conto capitale (7,6 per cento, a fronte di una flessione cumulata di circa il 12 per cento nel biennio precedente) non appare, invece, un indicatore rappresentativo di una inversione di tendenza nell'ormai pluriennale declino dell'attività di accumulazione e di investimento da parte di tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica. Si tratta, infatti, di un dato di sintesi che racchiude dinamiche molto difformi, oltre all'operare di fattori di natura meramente contabile. Osservando il conto capitale, infatti, si evidenzia una ricaduta del livello degli investimenti fissi lordi (-7,4 per cento rispetto al 2014, un andamento che, in questo caso, è sostanzialmente in linea con il dato del rendiconto), particolarmente pronunciata negli investimenti in beni e solo in parte bilanciata dalla crescita degli investimenti in ricerca e in beni militari, sul cui trattamento ci si è in precedenza soffermati.

Gli aumenti di spesa in conto capitale sono, pertanto, concentrati su contributi ed altri trasferimenti diretti alle imprese: nel caso dei contributi, la crescita non lontana dal 40 per cento nel 2015 risente largamente delle maggiori erogazioni alle Ferrovie dello Stato dovute al pagamento di residui provenienti dagli esercizi precedenti; l'aumento del 24 per cento circa degli "Altri trasferimenti alle imprese" riflette, con una estrema variabilità negli anni, i nuovi criteri – già prima ricordati – che il SEC2010 detta per il trattamento dei crediti per imposte anticipate (*Deferred Tax Asset*, DTA) che, nel solo 2015, sono risultati di poco inferiori ai 5 miliardi.

9.

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 del bilancio dello Stato nel processo di riequilibrio dei conti pubblici intervenuto negli ultimi anni.

A tal fine, nella tavola 5 sono riportati gli andamenti dei maggiori aggregati della spesa pubblica e statale, con riferimento a tre distinte periodizzazioni: il decennio precedente la crisi economica internazionale ed interna e i due più recenti trienni, 2010-2012 e 2013-2015, durante i quali le esigenze pressanti di risanamento dei conti pubblici hanno dovuto misurarsi anche con un forte rallentamento della crescita economica e del tasso d'inflazione.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

TAVOLA 5

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

Voci	(variazioni percentuali medie annue)					
	Amministrazioni pubbliche			Stato		
	2000-2009	2010-2012	2013-2015	2000-2009	2010-2012	2013-2015
<i>Spesa corrente</i>	3,7	1,5	0,2	3,7	0,9	0,6
<i>Interessi passivi</i>	-0,5	6,5	-6,4	-1,0	7,0	-6,0
<i>Spesa corrente primaria</i>	4,3	0,9	1,0	5,0	-0,3	2,0
<i>Investimenti fissi lordi</i>	5,2	-8,5	-3,2	6,4	-11,5	-3,9
<i>Spesa in conto capitale</i>	6,8	-7,3	1,7	13,4	-6,8	-1,4
<i>Spesa totale primaria</i>	4,4	0,0	1,0	5,1	-1,2	1,6
<i>Spesa complessiva</i>	3,8	0,6	0,3	3,9	0,0	0,3
<i>Spesa corrente primaria (al netto "bonus" e aggi giochi)</i>	4,3	0,9	0,4	5,0	-0,3	0,9
<i>Spesa in conto capitale (al netto degli "altri trasferimenti in conto capitale")</i>	6,2	-8,7	-2,8	11,5	-9,3	-7,5
<i>Spesa totale primaria (al netto "bonus", aggi giochi e "altri trasferimenti in conto capitale")</i>	4,3	0,0	0,1	5,0	-1,3	0,1
<i>Spesa complessiva (al netto "bonus", aggi giochi e "altri trasferimenti in conto capitale")</i>	3,8	0,5	-0,5	3,8	-0,1	-0,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

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 più intenso riaggiustamento dei conti pubblici - nei dati cumulati, la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche resta sostanzialmente invariata, mentre per lo Stato la riduzione raggiunge l'1,2 per cento;
- il triennio 2013-2015, nei valori medi di periodo, segnala una moderata inversione di tendenza, con una crescita della spesa primaria dello Stato dell'1,6 per cento (1 per cento medio annuo per l'intera Amministrazione pubblica).

Va, tuttavia, evidenziato che, nel confronto intertemporale, il dato medio dell'ultimo triennio è alterato da un "effetto scalino" nella serie storica dei "consumi intermedi" e delle "prestazioni sociali in denaro", per l'inclusione in tali categorie di spesa delle due componenti già menzionate, di peso rilevante ma di impatto meramente contabile:

- la registrazione nel bilancio dello Stato, a partire dal 2013, sia in entrata che in uscita, delle poste relative a giochi, scommesse e lotterie, che si traduce in maggiori spese per consumi intermedi a titolo di aggi per i concessionari e per i rivenditori (quasi 1 miliardo nel 2013 e circa 2,5 miliardi sia nel 2014 che nel 2015);
- la già commentata iscrizione tra le spese (nelle prestazioni sociali in denaro) del *bonus* da 80 euro.

Se si escludono dal calcolo tali fattori distorsivi, anche la variazione della spesa corrente primaria del triennio 2013-2015 risulta molto contenuta (+0,9 per cento medio annuo per lo Stato e addirittura +0,4 per l'intera Amministrazione pubblica).

Da quanto esposto in precedenza, un'altra categoria di spesa sulla quale, nella contabilità nazionale, si concentrano correzioni meramente contabili - e non soltanto con riguardo all'ultimo triennio - è quella degli "altri trasferimenti in conto capitale", tra i quali, nel tempo,

PAGINA BIANCA

LE ENTRATE DELLO STATO

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

LE ENTRATE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2015: *1.1. Andamenti generali; 1.2. Le entrate finali da accertamento e controllo; 1.3. Entrate ricorrenti e non ricorrenti; 1.4. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse; 1.5. Entrate da sanzioni non tributarie; 1.6. La gestione dei residui; 1.7. La classificazione dei residui per grado di esigibilità*

2. Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione: *2.1. L'attività di controllo; 2.1.1. I controlli dell'Agenzia delle entrate; 2.1.2. I controlli dell'Agenzia delle entrate relativi al settore Territorio; 2.1.3. I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli; 2.1.4. I controlli della Guardia di Finanza; 2.1.5. L'attività antifrode*

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse: *3.1. La tassazione degli immobili; Riquadro – La cedolare secca sugli affitti; 3.2. I proventi da giochi; 3.3. La fiscalità petrolifera; 3.4. L'attività di riscossione; 3.5. Il contenzioso tributario; 3.6. Compensazioni e rimborsi; 3.7. Dipendenti dell'amministrazione fiscale coinvolti in procedimenti penali; 3.8. La gestione degli adempimenti tributari e i nuovi servizi ai contribuenti*

Considerazioni di sintesi

Nel 2015, la gestione delle entrate dello Stato è stata caratterizzata, in positivo, dal livello delle risorse complessivamente affluite all'Erario e, per altro verso, dal progressivo indebolimento dell'attività di controllo e dagli aumentati vincoli ad un'efficiente distribuzione dell'onere del prelievo.

La dinamica delle entrate, che pure ha risentito dei primi segnali di ripresa dell'economia, ha beneficiato di interventi legislativi che hanno comportato un'accelerazione del naturale profilo del gettito. L'accertato finale (poco meno di 570 miliardi) ha registrato un significativo aumento (+3,5 per cento, rispetto al 2014). Ancora più positivo il risultato segnato dalla riscossione che, con oltre 549 miliardi, segnala una marcata crescita (+4,5 per cento), a conferma di un *trend* che dal 2011 ha visto aumentare il gettito di oltre il 14 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile al corposo aumento delle riscossioni in conto competenza, solo in parte frenato dalla sostanziale invarianza delle riscossioni in conto residui.

Peraltro, i risultati di consuntivo fanno emergere anche un'accentuazione dello scostamento fra accertamenti e previsioni di entrata. Un fenomeno che coinvolge sia le previsioni iniziali di competenza che quelle definitive e che sembra ricollegabile, da un lato, alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e, dall'altro, alla quantificazione di provvedimenti il cui "rendimento" soggiace alle reazioni di comportamento dei contribuenti.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Le entrate da accertamento e controllo (poco più di 66 miliardi) segnalano una flessione rispetto al 2014, riportandosi ai livelli di inizio decennio. Un risultato non positivo ma che, comunque, non altera una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito. Un ruolo che, d'altra parte, risulta evidente alla luce delle entrate effettivamente affluite all'Erario: il significativo aumento registrato nel 2015, sia dalle riscossioni di competenza che dai versamenti di competenza, porta vicino al 20 per cento l'accelerazione registrata nell'ultimo quinquennio su entrambi i versanti.

La significatività dei risultati del 2015 risulta accentuata anche dall'elevata quota espressa dalle entrate di natura ricorrente: il 98 per cento delle entrate finali totali, che aumenta fino al 99 per cento per il segmento delle entrate tributarie.

Meno confortanti sono le evidenze che emergono sul versante delle entrate riassegnate (oltre 16 miliardi nel 2015): sia perché si è in presenza di risorse che implicano una sottostima delle previsioni di entrata; sia perché si tratta di voci di bilancio per loro natura aleatorie ed indeterminate, utilizzate per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili (interessi sul debito), oltre che certe nel loro ammontare, quali, in particolare, il rimborso dei buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi; sia, infine, perché continua a mancare una puntuale e trasparente conoscenza del fenomeno, in specie per ciò che concerne l'individuazione di una correlazione fra risorse (le entrate riassegnabili) e impieghi (le entrate riassegnate).

Alla fine del 2015, i residui attivi mostrano una consistenza (poco più di 208 miliardi) in ulteriore ridimensionamento (-0,4 per cento). Per quanto limitato, tale risultato conferma la decisa tendenza (-20 per cento) manifestatasi l'anno scorso, anche se l'evoluzione del 2015 appare riconducibile ad una diversa componente: i residui da versamento (in flessione del 10 per cento), laddove nel 2014 l'imponente caduta risultava concentrata fra i residui da riscossione (-25 per cento) che, invece, registrano nel 2015 una sorta di effetto di "rimbalzo" che ne riporta lo *stock* al di sopra dei 100 miliardi.

Si tratta di un risultato che discende sia da una minore formazione di nuovi residui, sia da un processo di smaltimento dei vecchi, accelerato dai sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione finanziaria.

Il ridimensionamento si concentra sui residui da riscossione che, da sempre, costituiscono la componente più rilevante e più critica del fenomeno. Un fenomeno che si concentra in particolare sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate, a cui compete anche la gestione. Anche per il 2015, sulla base di quanto proposto dall'Agenzia, è stato adottato un fortissimo abbattimento (95,2 per cento), nel presupposto di una presunta "incassabilità" dei ruoli nella misura del 4,8 per cento.

L'attività di contrasto all'evasione fiscale si caratterizza nel 2015 per il progressivo indebolimento che coinvolge sia il numero dei controlli sia i risultati finanziari conseguiti.

Le due evidenze appaiono significative nel segmento principale, di competenza dell'Agenzia delle entrate. Il numero complessivo degli interventi eseguiti (poco più di 621 mila) segnala una flessione superiore di quasi il 4 per cento rispetto al 2014 e di oltre il 16 per cento rispetto al 2012 (quando il numero di controlli risultò superiore di 120 mila unità).

Alla flessione dell'attività posta in essere si sono accompagnate cadute non meno significative sui versanti della maggiore imposta accertata (-17,7 per cento) e dei risultati finanziari conseguiti (-3,9 per cento rispetto al 2014). Si tratta di risultati in stretta correlazione con la progressiva riduzione delle risorse umane destinate all'attività di accertamento e controllo (-6,5 per cento nell'arco dell'ultimo quinquennio). Una tendenza aggravata, nel 2015, dalle incertezze prodotte dalla sentenza (n. 37/2015) con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le norme che davano la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a funzionari della Terza area.

La distribuzione degli accertamenti fra le diverse tipologie di contribuenti mette in luce l'accentuata flessione prodottasi nel 2015, sia numerica che in termini di maggiore imposta accertata (MIA), di quelli operati nei confronti dei grandi contribuenti (rispettivamente -12,2 per cento e -38,2 per cento). Ma diminuiscono anche gli accertamenti nei confronti delle imprese di medie dimensioni e dei professionisti.

LE ENTRATE DELLO STATO

La MIA del 2015 relativa ai grandi contribuenti e alle imprese di medie dimensioni rappresenta poco meno del 39 per cento di quella complessivamente accertata (era oltre il 41 per cento nel 2014), mentre la MIA concernente gli accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti costituisce, da sola, il 47,5 per cento (era il 44,8 per cento nel 2014). La minore concentrazione della MIA 2015, rispetto a quella del 2014, può essere valutata positivamente in termini di maggiore potenziale proficuità dell'attività svolta.

Nell'insieme, il numero complessivo dei controlli sostanziali eseguiti nel 2015 nei confronti dei soggetti ricompresi negli studi di settore ha coinvolto il 2,4 per cento del totale dei soggetti considerati.

Una valutazione complessiva della proficuità ed efficacia dell'azione di accertamento sostanziale lascia emergere indicazioni preoccupanti. Appare anomalo, innanzitutto, il numero (oltre 88 mila, pari quasi al 29 per cento) e le imposte relative (ben il 37 per cento dell'imposta totale accertata) degli accertamenti che si sono definiti per inerzia del contribuente, ossia senza ricorrere alle modalità agevolate accordate dall'ordinamento (acquiescenza, adesione, definizione del verbale) e senza imboccare la via del contenzioso. Ancora più preoccupante è rilevare che la grande massa degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni (il 40 per cento del numero di accertamenti ordinari eseguiti nei loro confronti, con una maggiore imposta pari al 55 per cento del totale accertato). Si tratta, in entrambi i casi, di evidenze che suggeriscono quanto sia alto il rischio che una parte rilevante dell'attività di accertamento posta in essere dall'Amministrazione possa non produrre effetti positivi per l'Erario, traducendosi solo in costi gestionali e in future quote inesigibili.

Va poi rilevato, in ordine alle diverse tipologie di attività di accertamento, il carattere del tutto residuale assunto dall'accertamento sintetico dei redditi delle persone fisiche ai fini dell'IRPEF (il cd. redditometro), sia in termini di numero di prodotti realizzati (-47,5 per cento rispetto al 2014), sia in termini di ricadute finanziarie (quasi il 30 per cento in meno): esiti molto lontani dagli obiettivi fissati dal legislatore (con il DL n. 112 del 2008 e il DL n. 78 del 2010).

E, ancora, in netta caduta risulta il numero delle indagini finanziarie autorizzate nel 2015: dimezzato rispetto al 2014 e, addirittura, crollato a circa un quarto nell'arco di un quinquennio. Un fenomeno, questo, che conferma ulteriormente il progressivo indebolimento dell'attività di controllo fiscale, anche alla luce dell'enorme potenziale informativo assicurato dall'anagrafe dei rapporti finanziari.

Marginale appare il contributo dei Comuni all'attività di accertamento 2015, il cui numero si è ridotto del 27 per cento rispetto al 2014 e del 43 nell'arco dell'ultimo quadriennio. Per contro, l'ammontare complessivamente riconosciuto ai Comuni è aumentato di oltre il 22,7 per cento, passando da 17,7 a 21,7 milioni. Del tutto preminenti gli introiti assegnati nel 2014 a Comuni ubicati nelle regioni Lombardia ed Emilia-Romagna che, nell'insieme, costituiscono nell'anno il 67 per cento del totale.

Pure in sensibile riduzione il numero dei controlli da liquidazione (da 7,3 a 6,7 milioni nel 2015), anche se ad essa si accompagna un incremento del gettito pari a 783 milioni rispetto al 2014 (+12,8 per cento). L'incremento degli introiti derivanti dalla liquidazione automatizzata delle dichiarazioni conferma indirettamente, come da tempo segnalato dalla Corte, il crescente rilievo assunto dal fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie). Un fenomeno che coinvolge ormai oltre un milione e mezzo di soggetti per somme in progressivo, preoccupante aumento (complessivamente oltre 15 miliardi nel periodo di imposta 2013) e che, ormai, è divenuto una diffusa e impropria forma di finanziamento delle attività economiche, quando non, addirittura, una modalità di arricchimento illecito, anche attraverso condotte preordinate all'insolvenza.

Le dimensioni raggiunte dal fenomeno delle imposte dichiarate ma non versate si colgono anche guardando all'elevato e crescente numero di posizioni interessate ai pagamenti dilazionati. Alla fine del 2015, il carico richiesto in rateazione ha ormai superato i 105 miliardi, con un incremento rispetto all'anno precedente di quasi 22 miliardi (+26,4 per cento). Alla stessa data, le rateazioni concesse ammontano a 38,4 miliardi, con un incremento di 6,9 miliardi rispetto alla situazione a fine 2014. I dati delle rateazioni mettono in luce, da un lato l'anomalo ruolo ormai

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

assunto da Equitalia, quale ente di concessione di credito e, dall'altro, l'elevata probabile inesigibilità di buona parte delle dilazioni in essere, considerata l'assenza di garanzie e i limiti frapposti alle procedure di riscossione coattiva.

Meno omogenea la dinamica registrata nel 2015 dall'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza. A fronte di una sostanziale stabilità del volume complessivo di produzione destinato al contrasto dell'evasione, risulta in flessione la componente delle "verifiche" e quella dei "controlli strumentali", mentre segnano un aumento i "controlli" e le "altre verifiche e controlli". Quanto alle indagini finanziarie eseguite, anche per la Guardia di Finanza emerge un ricorso limitato e complessivamente in decremento rispetto al 2014.

In controtendenza, infine, risulta l'attività di controllo dell'Agenzia delle dogane: la crescita complessiva dell'ordine del 5 per cento, appare imputabile all'aumento dei controlli sulle importazioni e ad un più intenso utilizzo della modalità di controllo tramite *scanner*.

La gestione delle entrate ha risentito nel 2015 anche delle scelte del Legislatore, come pure delle incertezze e delle criticità che investono diversi aspetti del sistema impositivo.

La tassazione degli immobili coinvolge tutte e tre i temi, in un contesto in cui la varietà delle forme impositive converge verso un livello (quasi 44 miliardi nel complesso, pari a 2,7 punti di Pil) e una dinamica del gettito (+37 per cento nell'ultimo quinquennio) che proprio nel 2015 hanno trovato la massima espressione. A tali evidenze se ne aggiunge una terza: la crescente rilevanza del prelievo sugli immobili nel finanziamento dei Comuni e nell'assicurare un progressivo aumento del grado di autonomia degli Enti locali. Almeno fino al 2015, insomma, il legislatore è sembrato conformarsi alle indicazioni della teoria economica, secondo cui nell'ottica del decentramento fiscale, le imposte sulla casa presentano le caratteristiche ideali di un tributo locale. Un orientamento che, d'altra parte, trova ampia attuazione nella realtà internazionale: nell'area Ocse, imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare sono previste in 27 paesi (su 34). E' in questo panorama che si inseriscono alcune fra le più importanti problematiche del settore. Alcune presentano caratteri strutturali: anche il settore immobiliare soffre di fenomeni di evasione e di erosione che, secondo talune stime, determinano una consistente "evaporazione" di base imponibile (fra il 15 e il 29 per cento dell'imponibile potenziale) e significative perdite di gettito (fra i 4 e i 5,5 miliardi l'anno). Più recente, invece, è la questione della sottrazione a prelievo della casa di abitazione che, sul versante patrimoniale (oggi Tasi, ieri ICI), finisce per impattare pesantemente sul finanziamento e sul grado di autonomia impositiva degli Enti locali. C'è, infine, un interrogativo più specifico che discende dall'ampia diffusione del regime della cedolare secca nella tassazione degli affitti: quello relativo al conseguimento del più importante obiettivo ad esso affidato, ossia la riduzione dell'area di evasione dei redditi da locazione immobiliare.

Nel 2015, le entrate da giochi hanno fatto registrare una significativa crescita (6 per cento) rispetto all'anno precedente, ritornando - dopo un quinquennio segnato da ripetute flessioni - al massimo livello di gettito (8,8 miliardi) toccato nel 2009. Trova conferma, dunque, il consolidamento dell'affidabilità di una fonte di entrata che sembra aver perduto la sua tradizionale connotazione di aleatorietà.

Ma il risultato del 2015 ripropone anche un fenomeno apparentemente paradossale: nell'ultimo quinquennio, nonostante un aumento delle giocate dell'ordine di 27 miliardi (+44 per cento), l'utile erariale ha segnato una caduta dell'ordine di 300 milioni (-4 per cento). E, nel più ampio arco temporale 2004-2015, per ottenere un aumento di 1,1 miliardi del gettito da giochi (+15 per cento), il valore delle giocate è dovuto crescere di 63,5 miliardi (+256 per cento). Si tratta di andamenti che riflettono un progressivo mutamento nelle scelte dei consumatori, più orientati verso tipologie di gioco che assicurano un'elevata percentuale di redistribuzione ai giocatori della raccolta lorda (c.d. *payout*) e implicano un breve lasso di tempo tra la giocata e il corrispondente evento/partita: è il caso dei c.d. apparecchi da intrattenimento (*new slot* e *video lottery*), verso i quali si concentra ormai il 54,9 per cento della spesa complessiva dei giocatori (nel 2004 era stato il 18 per cento) e il 51,7 per cento delle entrate erariali (nel 2004 era stato il 7 per cento). I fenomeni di sostituzione che hanno interessato il mercato dei giochi hanno comportato un significativo ridimensionamento della resa media dell'intero settore (utili netti per