

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

1.

La Relazione che accompagna il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato ha lo scopo principale di proporre, a consuntivo, un esame della gestione del bilancio statale, sia a livello aggregato per le diverse categorie economiche delle entrate e delle spese, sia per la verifica dei risultati conseguiti dalle Amministrazioni ministeriali nell'attuazione delle missioni e dei programmi.

La Relazione espone risultati e valutazioni che utilizzano le grandezze di bilancio espresse in termini di contabilità pubblica, che sono alla base della decisione di parificazione del Rendiconto.

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

A tal fine, è indispensabile sottoporre le risultanze del rendiconto a trattamenti contabili complessi che rispondono all'applicazione delle regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC) e che hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità pubblica (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi in termini di competenza economica, il criterio di riferimento della contabilità nazionale.

Il Rendiconto viene, in tal modo, raccordato con il Conto economico dello Stato, che costituisce un sottosectore di rilievo del più generale Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, nel quale confluiscono, altresì, i conti delle amministrazioni locali e quello degli enti di previdenza.

L'esigenza di disporre di un quadro informativo ordinato e completo ha indotto, da alcuni anni, la Corte dei conti a presentare ed illustrare nella Relazione sul rendiconto il raccordo tra Rendiconto e Conto dello Stato di contabilità nazionale, evidenziando, per le principali categorie economiche di entrata e spesa e per i saldi, i passaggi e le differenze più rilevanti. Differenze da attribuire, in generale, ai diversi criteri di classificazione di entrate e spese della contabilità nazionale rispetto alla contabilità pubblica e alla scelta del momento di registrazione che, a partire dalle risultanze finanziarie, meglio "approssimi" la rappresentazione del consuntivo per competenza economica.

Gli andamenti di entrate, spese e saldi dello Stato, così raccordati, sono, nei paragrafi seguenti, valutati nel riscontro con i risultati conseguiti nel 2015 e posti a confronto sia con la più generale evoluzione della finanza pubblica che con gli obiettivi programmatici fissati per il 2016.

Va, infatti, ricordato che l'esigenza conoscitiva sollecitata dalla Corte in sede di consuntivo si è prospettata, con ancora maggiore pressione, nella fase della programmazione di bilancio, allorché l'approvazione da parte del Parlamento dell'annuale legge di bilancio impone di valutare *ex ante* la "coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica".

Al fine di rispondere a tale esigenza, in attuazione di una specifica disposizione normativa (legge n. 196 del 2009, art. 21, comma 12-*quater* e *quinquies*), la Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio pubblica il quadro di raccordo tra il bilancio dello Stato e il Conto dello Stato relativi, entrambi, all'anno in corso e al triennio successivo.

2.

Il raccordo tra Rendiconto dello Stato e Conto dello Stato di contabilità nazionale, qui presentato, è l'esito di un lavoro condotto d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato e con l'ISTAT.

TAVOLA 1

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC 2010
ANNO 2016

(in milioni)

Categoria economica del Bilancio dello Stato		Competenza	Cassa	Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato		Competenza	Cassa
ENTRATE							
<i>TITOLO I - TRIBUTARIE</i>				<i>TITOLO I - TRIBUTARIE</i>			
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	262.402	249.358	D5	Imposte dirette	216.851	204.197
CAT. II +III+IV+ V	Imposte indirette totali	226.393	207.459	D2	Imposte indirette	201.924	185.604
<i>TITOLO II - EXTRATRIBUTARIE</i>				<i>TITOLO II - EXTRATRIBUTARIE</i>			
CAT VI	Proventi speciali	950	947	P1	Vendita beni e servizi	6.500	6.173
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	32.114	25.558				
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	333	300	D4	Redditi da capitale	6.176	3.838
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1.665	1.665				
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.961	2.676				
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	46.233	28.040	D73	Trasferimenti correnti da AA.PP.	18.260	18.208
				D75	Trasferimenti correnti diversi	35.737	11.115
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.437	2.407		Poste correttive	0	0
Totale entrate correnti		577.487	518.410	Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010		495.448	429.155
<i>TITOLO III - ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI</i>				<i>TITOLO III - ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI</i>			
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	955	955	D92+D99	Altri trasferimenti in conto capitale	14.959	14.962
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	380	380	P51c	Ammortamento	380	380
				D91	Imposte in conto capitale	5.236	5.142
Totale entrate in conto capitale		1.335	1.335	Totale entrate in conto capitale riclass. Sec 10		20.576	20.484
TOTALE ENTRATE netto rimborsi di anticipazioni e crediti e accensione prestiti		578.822	519.746	TOTALE ENTRATE riclass. Sec 2010 netto rimborsi di anticip., crediti e accens. prestiti		506.024	449.640
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	2.493	2.429		Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	2.493	2.429
CAT XX	ACCENSIONE PRESTITI	264.618	264.618		ACCENSIONE PRESTITI	264.618	264.618
TOTALE ENTRATE		845.933	786.793	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010		773.135	716.686
USCITE							
<i>TITOLO I - SPESE CORRENTI</i>				<i>TITOLO I - SPESE CORRENTI</i>			
CAT 1	Redditi da lavoro dipendente	89.878	89.492	D1	Redditi da lavoro dipendente	90.022	89.645
CAT 2	Consumi intermedi	13.121	12.471	P2	Consumi intermedi	14.055	13.545
CAT 3	Imposte pagate sulla produzione	4.911	4.917	D2	Imposte indirette	4.911	4.917
CAT 4	Trasferimenti correnti a AA.PP.	259.495	243.454	D73	Trasferimenti correnti a AA.PP.	247.783	231.541
CAT 5	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	14.716	14.328				
5.1	<i>Prestazioni sociali in denaro</i>	9.709	9.715	D62	Prestazioni sociali	11.629	11.585
5.2	<i>Trasferimenti sociali in natura</i>	1.616	1.072	D632	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	1.871	1.301
5.3	<i>Altri trasferimenti correnti a famiglie</i>	3.421	3.541	D75	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	3.126	2.439
CAT 6	Trasferimenti correnti ad imprese	6.765	6.824	D3	Contributi alla produzione	4.103	4.247
CAT 7	Trasferimenti correnti ad estero	1.475	1.451	D74	Aiuti internazionali	1.482	1.458
CAT 8	Risorse proprie Unione Europea	16.130	16.130	D76	Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	13.891	13.891
CAT 9	Interessi passivi e redditi da capitale	71.598	71.604	D41	Interessi	71.598	71.604
CAT 10	Poste correttive e compensative	68.655	65.762		Poste correttive e compensative	0	0
CAT 11	Ammortamenti	380	380	P51c	Ammortamento	380	380
CAT 12	Altre uscite correnti	2.492	723	D75	Altre uscite correnti	1.161	63
Totale uscite correnti		549.647	527.535	Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010		466.012	446.616
<i>TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE</i>				<i>TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE</i>			
CAT 21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.916	4.223	P51g	Investimenti fissi lordi	13.769	12.509
CAT 22	Contributi agli investimenti a AA. PP.	17.405	13.174	D92	Contributi agli investimenti a AA. PP.	19.286	15.255
CAT 23, 24 e 25	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	12.702	12.011	D92	Contributi a imprese, famiglie ed estero	9.689	9.829
CAT 26	Altri trasferimenti in conto capitale	5.457	2.490	D99	Altri trasferimenti in conto capitale	8.573	5.117
Totale uscite in conto capitale netto acquisizione attività finanziarie		40.480	31.897	Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010 netto acquisizione attività finanziarie		51.318	42.710
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		590.128	559.432	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010 netto rimborso passività e partite finanziarie		517.330	489.326
Indebitamento netto		-11.306	-39.686	Indebitamento netto		-11.306	-39.686
CAT 31	Acquisizione attività finanziarie	2.314	4.208		Acquisizione attività finanziarie	2.314	4.208
Saldo netto da finanziario		-11.126	-41.465	Saldo netto da finanziario		11.126	41.465
CAT 61	Rimborso passività finanziarie	195.982	198.972		Rimborso passività finanziarie	195.982	198.972
TOTALE USCITE		788.423	762.612	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010		715.625	692.506
Saldo complessivo di bilancio		57.510	24.181	Saldo complessivo di bilancio		57.510	24.181

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

TAVOLA 2

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE
ANNO 2016

(in milioni)

Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato		Competenza	Cassa	Ag. Fiscali, PCM, CdS, TAR, CdC	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Comparto Stato (CN)
ENTRATE						
	Tributarie	418.775	389.801	-	2.546	392.347
D5	Imposte dirette	216.851	204.197	-	5.631	209.828
D2	Imposte indirette	201.924	185.604	-	-3.085	182.519
D612	Contributi sociali figurativi	0	0	-	2.085	2.085
D73	Trasferimenti correnti da AA.PP.	18.260	18.208	-	-5.915	12.293
	Trasferimenti da altri soggetti	35.737	11.115	-	391	11.506
D75	Trasferimenti correnti diversi	35.737	11.115	-	391	11.506
	Altre entrate correnti	12.676	10.031	-	3.313	13.344
D74	Aiuti internazionali	0	0	-	134	134
D4	Redditi da capitale	6.176	3.858	-	3.718	7.576
P1	Vendita beni e servizi	6.500	6.173	-	-539	5.634
Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010		485.448	429.155	-	2.420	431.575
D91	Imposte in conto capitale	5.236	5.142	-	14	5.156
D92+D99	Trasferimenti in conto capitale	14.959	14.962	-	-8.921	6.041
Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010		20.195	20.104	-	-8.907	11.197
TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010		505.643	449.259	-	-6.487	442.772
USCITE						
D1	Redditi da lavoro dipendente	90.022	89.645	3.120	-854	91.910
	Consumi intermedi totale	15.926	14.846	1.543	2.894	19.283
P2	Consumi intermedi	14.055	13.545	1.543	2.211	17.299
D632	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	1.871	1.301	-	683	1.984
D73	Trasferimenti correnti a AA.PP.	247.783	231.541	-5.549	8.984	234.976
	Trasferimenti correnti a altri soggetti	34.231	33.620	414	3.328	37.362
D62	Prestazioni sociali	11.629	11.585	-	2.484	14.069
D75	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	3.126	2.439	327	-10	2.756
D3	Contributi alla produzione	4.103	4.247	87	-214	4.120
D74	Aiuti internazionali	1.482	1.458	-	14	1.472
D76	Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	13.891	13.891	-	1.054	14.945
D41	Interessi	71.598	71.604	-	-6.824	64.780
	Altre uscite correnti	6.072	4.980	199	-32	5.147
D2	Imposte Indirette	4.911	4.917	199	2	5.119
D71	Premi di assicurazione	1.161	63	0	-35	28
Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010		465.632	446.236	-273	7.495	453.458
P51	Investimenti fissi lordi	13.769	12.509	230	949	13.689
D92	Contributi agli investimenti a AA.PP.	19.286	15.255	512	-9.060	6.707
D92	Trasferimenti ad altri soggetti	9.689	9.829	31	527	10.387
D99	Altri trasferimenti in conto capitale	8.573	5.117	-500	504	5.121
Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010		51.318	42.710	273	-7.079	35.904
TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010		516.950	488.945	0	416	489.362
INDEBITAMENTO NETTO		-11.306	-39.686	0	-6.903	-46.590

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

Le operazioni di traduzione delle risultanze finanziarie del Rendiconto 2016 nelle grandezze proprie della contabilità nazionale sono analiticamente descritte nel riquadro “Il raccordo tra Rendiconto e Conto dello Stato 2016”.

Ai fini di una sintetica illustrazione dei criteri generali adottati, deve essere sottolineato come tale esercizio di raccordo si articola, sostanzialmente, in tre principali passaggi:

- in primo luogo, attraverso operazioni di “transcodifica”, si procede a separare le operazioni di natura finanziaria, che non rilevano per la contabilità nazionale, da quelle di tipo economico e ad effettuare la riclassificazione delle categorie economiche del bilancio statale secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC2010). Il tutto senza riflessi sul livello del saldo di riferimento;
- in secondo luogo, ai dati del Rendiconto, basati sulla contabilità finanziaria - competenza giuridica e cassa - si applicano i principi della contabilità nazionale, apportando correzioni che

mirano ad approssimare il criterio *accrual*, alla base dei bilanci redatti secondo la competenza economica. A tal fine, rileva la scelta del momento di registrazione delle poste di bilancio più opportuno, tenendo presente che le stime di contabilità nazionale assumono come periodo di imputazione di spese ed entrate quello in cui si verificano gli eventi economici, indipendentemente dalla fase in cui si effettua la loro regolazione monetaria. Nella particolare esperienza italiana, un aspetto di rilievo riguarda la gestione di Tesoreria, le cui operazioni devono essere attentamente vagliate, al fine di valutarne l'impatto sul Conto dello Stato, ad integrazione dei flussi provenienti dalla sola gestione di bilancio. Per alcuni tipi di operazioni il SEC2010 prevede l'applicazione di trattamenti specifici (come, per esempio, il caso delle forniture militari per armamenti complessi).

- in terzo luogo, il raccordo deve tener conto del diverso perimetro cui l'accezione "Stato" fa riferimento nel quadro della contabilità nazionale, che richiede una rappresentazione completa dei poteri statali (esecutivo, legislativo, impositivo e di controllo).

A tal fine, il Conto dello Stato si estende ad un "comparto" che ricomprende la Presidenza del Consiglio, la Corte dei Conti, le Agenzie fiscali, il Consiglio di Stato e i TAR, organismi dotati di autonomia contabile e di bilancio e non include gli Organi costituzionali.

RIQUADRO - IL RACCORDO TRA RENDICONTO E CONTO DELLO STATO 2016

1.

Con riguardo alle entrate, 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 giuridica (accertamenti) o a quelli sugli incassi, in relazione al grado di certezza circa l'acquisizione effettiva del gettito della tipologia di entrata considerata.

Da tenere presente che gli accertamenti del bilancio dello Stato registrano, per la quasi totalità, le somme riscosse dalla struttura di gestione. Trattandosi di somme versate direttamente dal contribuente al concessionario è implicita la certezza della riscossione. Per tutte le imposte, invece, per le quali non c'è certezza della riscossione, come i ruoli o gli accertamenti per adesione, la contabilità nazionale utilizza un metodo che ricorre in larga misura ai dati di cassa del Rendiconto (talvolta, il criterio adottato può essere una via intermedia tra le due opzioni indicate).

Lo scostamento che, anche nel 2016, si può osservare nel confronto rendiconto/contabilità nazionale per le entrate tributarie dipende, inoltre, da alcune altre riclassificazioni contabili previste dal SEC2010: i rimborsi e le compensazioni, le regolazioni contabili tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, le vincite e gli aggi che nel bilancio dello Stato sono ricompresi nella registrazione del gettito lordo delle imposte sui giochi e scommesse e che, invece, in contabilità nazionale sono scorporati dalle imposte indirette. Per quanto riguarda le entrate da trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, le rilevanti differenze, di segno riduttivo rispetto al rendiconto finanziario, sono principalmente da imputare alle operazioni di Tesoreria.

2.

Se si passa ad esaminare la spesa, il raccordo evidenzia scostamenti di scarsa portata per quanto riguarda i redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi (cosiddetti consumi collettivi), tanto nella fase della mera riclassificazione di bilancio quanto nell'applicazione del criterio *accrual*. Al riguardo, la variazione più rilevante da segnalare attiene all'inclusione tra i consumi intermedi dei cosiddetti SIFIM (Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) non registrati nel bilancio dello Stato e pari a 1,6 miliardi.

Sempre con riguardo alla spesa finale diretta, gli investimenti fissi lordi subiscono una variazione importante solo nella fase di transcodifica (e non nel passaggio alla competenza economica), con un livello di tale categoria di spesa che nella contabilità nazionale all'incirca triplica il valore espresso in contabilità finanziaria.

La ragione principale risiede nella regola di contabilizzazione della produzione, per propri usi finali, della "ricerca e sviluppo" (effettuata per l'Amministrazione pubblica soprattutto da Università ed Enti di ricerca) che, secondo il SEC2010, è riconosciuta come bene di investimento

e registrata in capo allo Stato (di fatto il principale utilizzatore dei prodotti della ricerca, ricevuti in forma di “cessione gratuita”) 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). Per tale ragione, la contabilità nazionale registra il bene d’investimento in ricerca e sviluppo prodotto da università ed Enti di ricerca come componente degli investimenti dello Stato.

3.

I maggiori scostamenti tra rendiconto finanziario e contabilità nazionale si concentrano, dunque, sull’attività di intermediazione dello Stato e, in particolare, sui trasferimenti e sui contributi alle altre amministrazioni pubbliche e altri soggetti. Va osservato, in proposito, che le variazioni di spesa, in aumento o in diminuzione, imputabili alla gestione di Tesoreria (e, come tali, non registrate nella gestione del bilancio) riguardano in modo particolare tali categorie economiche.

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

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

Alla base di tale correzione classificatoria vi è la più generale modifica - richiesta dal 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 SEC, deve essere iscritta nei conti pubblici per l’intero importo nel momento in cui il debito d’imposta viene riconosciuto (e non nel momento in cui viene utilizzato a riduzione delle imposte dovute).

Un altro aggiustamento di rilievo riguarda le prestazioni sociali che, secondo la contabilità nazionale, includono le pensioni erogate direttamente dallo Stato senza l’intermediazione degli enti di previdenza.

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

4.

Nel conto capitale, come si è già ricordato, l’applicazione dei criteri *accrual* non comporta per il 2016 alcuna differenza sostanziale tra rendiconto “transcodificato” e Conto dello Stato per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi. Scostamenti importanti, come di consueto, riguardano, invece, tanto i contributi agli investimenti alle imprese, quanto quelli diretti alle altre amministrazioni pubbliche (circa 9 miliardi in meno nel conto dello Stato rispetto al rendiconto).

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 2016 - assume

particolare rilievo la considerazione non della sola gestione di bilancio, ma anche della gestione di Tesoreria.

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

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

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

Si tratta di una categoria di spesa sulla quale, nel rispetto delle regole del SEC, finiscono per essere contabilizzate operazioni di diversa natura, spesso con caratteri di straordinarietà.

Sulla base delle regole contabili europee, tra gli "Altri trasferimenti in conto capitale" vanno registrati anche i rimborsi di tributi (o di altre somme percepite) a favore dei quali vi siano pronunce giurisdizionali, e i crediti fiscali richiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente. Al riguardo, va in particolare richiamato il trattamento delle imposte differite (DTA), che vengono registrate per gli importi che risultano dalle dichiarazioni fiscali delle imprese beneficiarie.

3.

Come emerge dai quadri di raccordo, anche con riguardo all'esercizio 2016, si ripropongono differenze non trascurabili tra rendiconto finanziario e contabilità nazionale, attribuibili sia alle modifiche di mera classificazione delle entrate e delle spese che all'applicazione dei principi della competenza economica nella costruzione dei conti.

Nel 2016, in particolare, l'indebitamento netto dello Stato è risultato pari a 46.590 milioni (5.364 milioni in meno rispetto al 2015), a fronte di un indebitamento da Rendiconto, in termini di competenza, di 11.306 milioni e, in termini di cassa, di 39.686 milioni.

L'avanzo primario, che nella definizione di contabilità nazionale raggiunge i 18.190 milioni è, invece, nel Rendiconto pari a 60.472 milioni in termini di competenza e a 30.138 milioni in termini di cassa.

Nella tavola 3 sono rappresentate, in forma sintetica, le grandezze relative ad entrate, spese e saldi nelle tre diverse definizioni: il rendiconto finanziario oggetto di parificazione, il rendiconto riclassificato secondo il SEC2010 e il conto del comparto Stato, secondo la contabilità nazionale.

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

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

In proposito, merita di esser posto in evidenza che l'esame dei risultati del 2016, osservati con il filtro del "raccordo", segnala una condizione informativa meno problematica rispetto agli ultimi anni.

Se si guarda, in particolare, ai grandi flussi di spesa si può rilevare che il livello della spesa finale (al netto delle partite finanziarie), espresso in termini di cassa, risulta nel 2016 perfettamente coincidente con quello esposto dal rendiconto riclassificato secondo il SEC.

A questo dato — che certamente deriva anche da una buona dose di casualità — si accompagnano differenze complessivamente contenute anche per le principali componenti della spesa finale diretta (redditi da lavoro, consumi intermedi e investimenti fissi lordi), restando invece più ampi gli scostamenti nell'attività di spesa espressa nei trasferimenti statali.

In altri termini, dal quadro 2016 si trarrebbe una valutazione non priva di importanza sull'alto grado di significatività sostanziale del rendiconto dello Stato (e, in fase di previsione, del bilancio) modificato solo per tener conto dei diversi criteri di classificazione del SEC.

Una condizione positiva, che riduce i margini di incertezza e l'opacità nell'interpretazione dei risultati della gestione.

TAVOLA 3

RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2016

Voci	Rendiconto finanziario dello Stato		Rendiconto riclassificato (SEC2010)		Conto dello Stato
	competenza	cassa	competenza	cassa	
<i>(in milioni)</i>					
Entrate					
Entrate correnti	577.487	518.410	485.448	429.155	431.575
Entrate tributarie	488.795	456.817	418.775	389.801	392.347
Entrate in conto capitale al netto di rimborsi e anticipazione di crediti	1.335	1.335	20.576	20.484	11.197
Entrate finali al netto di rimborsi di anticipazioni di crediti	578.822	519.746	506.024	449.640	442.772
Spese					
Spesa corrente	549.647	527.535	466.012	446.616	453.458
Interessi passivi	71.598	71.604	71.598	71.604	64.780
Spesa corrente primaria	478.049	455.931	394.414	375.012	388.678
Investimenti fissi lordi	4.916	4.223	13.769	12.509	13.689
Spesa in conto capitale	40.480	31.897	51.318	42.710	35.904
Spesa finale (netto partite finanziarie)	590.128	559.432	517.330	489.326	489.362
Spesa finale primaria (netto partite finanziarie)	518.530	487.828	445.732	417.722	424.582
Saldi					
Indebitamento netto	-11.306	-39.686	-11.306	-39.686	-46.590
Saldo netto da finanziare	-11.126	-41.465	-11.126	-41.465	
Avanzo primario (al netto partite finanziarie)	60.292	31.918	60.292	31.918	18.190

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e ISTAT

4.

Il Conto economico dello Stato per il 2015, presentato nella tavola 4 e derivante dal raccordo appena illustrato, costituisce una anticipazione dei conti per sottosettori che l'ISTAT pubblicherà, nella versione completa e definitiva, nel prossimo autunno.

Dopo tre anni di sia pur limitati aumenti, l'indebitamento netto registra nel 2016 una riduzione di poco più di 5 miliardi rispetto al 2015 (quasi 47 miliardi contro 52 miliardi circa), per effetto di una dinamica della spesa pari a circa il doppio del 2015 (2,2 contro 1,0 per cento) più che bilanciata da una accelerazione nell'andamento delle entrate totali (3,7 a fronte di 1,1 per cento).

In particolare, sul fronte delle entrate, il sostanziale raddoppio (2,9 contro 1,5 per cento) nel tasso di crescita delle entrate correnti è rafforzato poi dalla rapida espansione delle entrate in conto capitale (46 per cento contro una diminuzione di oltre il 13 per cento nel 2015), da attribuire prevalentemente all'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero (*voluntary disclosures*).

La crescita ha riguardato, in misura all'incirca equivalente, le imposte dirette (1,9 per cento) e le imposte indirette (1,8 per cento), che hanno segnato un andamento superiore al tasso di crescita del Pil nominale (1,6 per cento), ma l'accelerazione delle entrate correnti è, anche, attribuibile al rilevante aumento dei trasferimenti da Amministrazioni pubbliche, sul quale ha inciso il riversamento di risorse da parte di Province, Città metropolitane, Province autonome e Regioni a statuto speciale, previsto dalla legge 190 del 2014.

La positiva tendenza delle imposte dirette riflette la crescita dell'IRPEF e il buon andamento dell'IRES, in parte controbilanciati dalla riduzione delle imposte sostitutive sui redditi da capitale e sulle plusvalenze.

Quanto alle imposte indirette, l'aumento che si registra nel Conto dello Stato non è stato sufficiente a compensare la caduta di gettito derivante dalle riduzioni di TASI ed IRAP che ha contribuito a determinare, nel più generale Conto delle Amministrazioni pubbliche, una flessione delle imposte indirette nel 2016 (-3,1 per cento rispetto al 2015).

La tenuta delle entrate ha consentito di fronteggiare una dinamica della spesa che si è rivelata più rapida di quanto registrato nel biennio precedente: le spese totali sono, infatti, aumentate del 2,2 per cento rispetto al 2015, anno nel quale l'incremento era stato contenuto entro l'1 per cento.

La flessione delle spese per interessi, che nel 2016 hanno accumulato una ulteriore riduzione di circa 14 miliardi, ha, poi, determinato una crescita ancora maggiore della spesa corrente primaria (+4,4 per cento). Anche le spese correnti totali, comunque, registrano un aumento del 3,4 per cento, a fronte di una variazione sostanzialmente nulla nel 2015. Una crescita che si ridimensiona all'1,6 per cento se dalla spesa corrente vengono sottratti i trasferimenti dello Stato ad Enti ed Amministrazioni pubbliche.

Una tale varietà di possibili misurazioni degli andamenti dei flussi di spesa conferma che, come di consueto, il dato aggregato può offuscare una valutazione che abbia, come orientamento principale, quello di verificare l'effettivo equilibrio dei conti e l'efficacia degli interventi di controllo della spesa riferibili al 2016. Sul punto si rinvia, per una trattazione più ampia e approfondita, alla sezione di questo volume dedicata a "Le spese dello Stato", nella quale, attraverso opportuni trattamenti delle risultanze del rendiconto, tesi a sterilizzare effetti meramente contabili, si perviene alla conclusione che l'andamento della spesa delle amministrazioni centrali, anche a seguito delle misure dirette ad ottenere risparmi ulteriori, ha seguito a mostrare, nel 2016, un elevato grado di tenuta. Una conclusione, questa, non troppo difforme da quanto emerge da una lettura ragionata del Conto dello Stato.

TAVOLA 4

CONTO DELLO STATO 2013-2016

Voci economiche	2013	2014	2015	2016	14/15	15/14	16/15	2013	2014	2015	2016
	milioni di euro				variazioni %			% di Pil			
Entrate											
Imposte indirette	170.592	177.432	179.330	182.519	4,0	1,1	1,8	10,6	10,9	10,9	10,9
Imposte dirette	205.681	202.115	205.908	209.828	-1,7	1,9	1,9	12,8	12,5	12,5	12,5
Contributi sociali effettivi	78	97	93	90	24,4	-4,1	-3,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali figurativi	2.116	2.070	2.061	1.995	-2,2	-0,4	-3,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre entrate correnti	28.857	31.567	31.916	37.143	9,4	1,1	16,4	1,8	1,9	1,9	2,2
Totale entrate correnti	407.324	413.281	419.308	431.575	1,5	1,5	2,9	25,4	25,5	25,5	25,8
Imposte in conto capitale	4.101	1.535	1.170	5.156	-62,6	-23,8	340,7	0,3	0,1	0,1	0,3
Altre entrate in conto capitale	8.243	7.290	6.480	6.041	-11,6	-11,1	-6,8	0,5	0,4	0,4	0,4
Totale entrate in conto capitale	12.344	8.825	7.650	11.197	-28,5	-13,3	46,4	0,8	0,5	0,5	0,7
Totale entrate complessive	419.668	422.106	426.958	442.772	0,6	1,1	3,7	26,2	26,0	25,9	26,5
Spese											
Redditi da lavoro dipendente	89.891	90.028	89.697	91.910	0,2	-0,4	2,5	5,6	5,6	5,5	5,5
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	589	1.218	1.448	1.984	106,8	18,9	37,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Consumi intermedi	17.013	16.503	16.968	17.299	-3,0	2,8	2,0	1,1	1,0	1,0	1,0
Prestazioni sociali in denaro	4.141	10.336	13.801	14.069	149,6	33,5	1,9	0,3	0,6	0,8	0,8
Altre spese correnti	243.704	247.529	250.317	263.416	1,6	1,1	5,2	15,2	15,3	15,2	15,8
di cui: trasferimenti ad enti pubblici	212.993	218.605	223.659	234.976	2,6	2,3	5,1	13,3	13,5	13,6	14,0
Spese correnti al netto interessi	355.338	365.614	372.231	388.678	2,9	1,8	4,4	22,1	22,5	22,6	23,2
Interessi passivi	74.892	72.097	66.522	64.780	-3,7	-7,7	-2,6	4,7	4,4	4,0	3,9
Totale spese correnti	430.230	437.711	438.753	453.458	1,7	0,2	3,4	26,8	27,0	26,7	27,1
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	12.239	13.144	12.104	13.689	7,4	-7,9	13,1	0,8	0,8	0,7	0,8
Contributi agli investimenti	18.715	14.678	15.725	16.949	-21,6	7,1	7,8	1,2	0,9	1,0	1,0
Altri trasferimenti in c/capitale	4.100	8.482	12.330	5.266	106,9	45,4	-57,3	0,3	0,5	0,7	0,3
Totale spese in conto capitale	35.054	36.304	40.159	35.904	3,6	10,6	-10,6	2,2	2,2	2,4	2,1
Totale spese al netto interessi	390.392	401.918	412.390	424.582	3,0	2,6	3,0	24,3	24,8	25,1	25,4
Totale spese finali	465.284	474.015	478.912	489.362	1,9	1,0	2,2	29,0	29,2	29,1	29,3
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	22.906	24.430	19.445	-21.883	6,7	-20,4	12,5	-1,4	-1,5	-1,2	-1,3
Indebitamento (-) o accreditamento (+)	-45.616	-51.909	-51.954	-46.590	13,8	0,1	-10,3	-2,8	-3,2	-3,2	-2,8
Avanzo primario	29.276	20.188	14.568	18.190	-31,0	-27,8	24,9	1,8	1,2	0,9	1,1
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (Pil)	1.604.599	1.621.827	1.645.439	1.672.438	1,1	1,5	1,6				

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Anche nel quadro di contabilità nazionale, infatti, gli andamenti dei macroaggregati sottendono dinamiche assai differenziate delle diverse componenti della spesa, in alcuni casi riferibili a contabilizzazioni straordinarie ed occasionali, che devono necessariamente essere “neutralizzate” ai fini di un giudizio ponderato sulle effettive tendenze di fondo.

Solo in forma sintetica si segnalano, di seguito, i principali fattori che, nel 2016, hanno inciso sul profilo delle spese del Conto dello Stato.

I redditi da lavoro dipendente, aumentati del 2,5 per cento (contro la riduzione dello 0,4 per cento del 2015), registrano gli effetti dei provvedimenti intestati alla “buona scuola” e al “*bonus* forze armate”, relativi, rispettivamente, al reclutamento di nuovi insegnanti e ad aumenti retributivi in favore del personale addetto alla sicurezza nazionale.

Nella categoria di spesa “Acquisti di beni e servizi prodotti da produttori *market*”, il forte incremento (37 per cento) è da attribuire, principalmente, alle somme impiegate per l’assistenza in denaro e sanitaria agli immigrati e ai rifugiati.

L’aumento dei contributi alla produzione (circa l’8 per cento) riflette, in particolare, la spesa per incentivi nel settore delle energie rinnovabili. In crescita risultano anche gli importi intestati alle “Risorse proprie UE” (+14,1 per cento contro il -12,2 per cento del 2015), soprattutto in ragione della rilevante revisione al ribasso (oltre 2,5 miliardi) effettuata all’inizio del 2017 con riferimento al dato 2015.

Una inversione di tendenza riguarda, nel 2016, gli “Investimenti fissi lordi” (+13,1 contro il -7,9 per cento del 2015), una categoria che, nella definizione di contabilità nazionale, come già ricordato, comprende ora le spese di ricerca e gli armamenti complessi, registrati per l’intero importo nell’anno di consegna del bene.

Sempre nell’ambito delle spese in conto capitale, un fattore distorsivo che aveva operato già nel 2015 si concentra sulla categoria “Altri trasferimenti in conto capitale alle imprese”.

Nella Relazione sul Rendiconto 2015, si richiamava l’attenzione su questa specifica categoria di spesa che, nel passaggio dalla contabilità pubblica alla contabilità nazionale, subisce trattamenti contabili che producono scostamenti anche ampi tra le due rappresentazioni del bilancio statale.

Si tratta, infatti, di una voce di spesa nella quale, nel rispetto delle regole del SEC, finiscono per essere contabilizzate operazioni di diversa natura, spesso con caratteri di straordinarietà; con ciò evidenziando uno degli aspetti più complessi per una lettura ragionata dei conti dello Stato; ed anche un elemento di forte aleatorietà in sede di costruzione dei quadri previsionali previsti dalla legge di contabilità.

La forte instabilità di questa categoria di spesa è confermata dal dato di consuntivo del 2016 (-58,7 per cento a fronte di un +45,4 per cento del 2015). Su tale decremento di spesa ha esercitato un impatto considerevole la registrazione *una tantum* nel 2015 dell’ammontare di risorse destinate al Fondo Nazionale di Risoluzione (3,5 miliardi) per il sostegno al settore bancario.

Sulla base delle regole contabili europee, tra gli “Altri trasferimenti in conto capitale” vanno registrati i rimborsi di tributi (o di altre somme percepite) a favore dei quali vi siano pronunce giurisdizionali. 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.

Le nuove regole SEC prevedono anche 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 trattamento delle imposte differite (DTA), registrate negli altri trasferimenti in conto capitale, per gli importi che risultano dalle dichiarazioni fiscali delle imprese beneficiarie (oltre 6 miliardi nel 2014, oltre 4,5 miliardi nel 2015 e poco più di 2 miliardi nel 2016).

5.

Il Conto dello Stato 2016 può essere posto a raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica, al fine di trarne indicazioni sul contributo del bilancio dello Stato nel processo di riequilibrio dei conti pubblici intervenuto negli ultimi anni (tavola 5).

Al riguardo, si deve sottolineare come, ormai da alcuni anni, l'indebitamento netto dei conti pubblici è per intero imputabile alle amministrazioni centrali - e, quindi, allo Stato - poiché i conti delle Amministrazioni locali e quelli degli Enti di previdenza presentano, generalmente, un saldo attivo, che nel 2016 è risultato, rispettivamente, di 4,2 e 1,9 miliardi, a fronte di un disavanzo delle Amministrazioni centrali di 46,8 miliardi. Ciò significa che la gestione del bilancio dello Stato e della sua traduzione anche nei termini della contabilità nazionale riveste un ruolo strategico nel controllo degli obiettivi di saldo programmati: così nel 2016 il raggiungimento di un rapporto indebitamento/Pil del 2,4 per cento discende dal contenimento entro poco più di 46 miliardi del disavanzo dello Stato (e delle Amministrazioni centrali) e dal contestuale "accreditamento netto" per complessivi 6 miliardi della gestione dei conti delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza.

Sono state, in precedenza, ricordate le ragioni alla base delle principali differenze tra Stato e Amministrazioni pubbliche quando si guardi all'andamento delle entrate nel 2016. Con riferimento alla spesa si possono avanzare alcune considerazioni.

Nella Relazione dello scorso anno, un confronto di lungo periodo, effettuato dopo opportune depurazioni e rettifiche degli aggregati di spesa suggerite dalla presenza di poste straordinarie che avrebbero alterato l'analisi (il *bonus* di 80 euro, il trattamento delle imposte differite, i nuovi criteri di classificazione degli aggi per i concessionari di giochi, scommesse e lotterie ecc.), conduceva a valutare positivamente l'azione di contenimento della spesa condotta nel triennio 2013-2015, con riguardo tanto al Conto delle Amministrazioni pubbliche, quanto - e soprattutto - alla gestione della spesa statale. Quest'ultima, infatti, avrebbe registrato, nel periodo in esame, una riduzione di quasi l'1 per cento medio annuo, un valore all'incirca doppio della flessione verificata a livello dell'intera Pubblica amministrazione.

Il 2016, pur nel quadro di una generale tendenza di tenuta dei conti pubblici, pone in luce come i flussi di spesa dell'intera Amministrazione pubblica abbiano segnato, sia nella parte corrente che in quella in conto capitale, un andamento decisamente più ridotto rispetto alla dinamica della spesa statale.

Così la spesa totale, cresciuta del 2,2 per cento nel Conto dello Stato, si riduce dello 0,1 per cento nel Conto delle AP; la spesa primaria totale aumenta del 3 per cento nello Stato e di solo lo 0,2 per cento nel Conto delle AP.

Lo scostamento è particolarmente accentuato per la spesa corrente al netto degli interessi, che nel conto dello Stato aumenta del 4,4 per cento rispetto al 2016, mentre la crescita è molto più moderata nel conto delle Amministrazioni pubbliche (1,7 per cento).

Per gli investimenti fissi lordi - per i quali la spesa dello Stato rappresenta poco più di un terzo del totale - la flessione del 2016 (-5,4 per cento nel conto delle AP), è per intero attribuibile alle amministrazioni locali, poiché, per le ragioni in precedenza ricordate, gli investimenti dello Stato in contabilità nazionale risultano cresciuti di oltre il 13 per cento.

TAVOLA 5

I. LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLO STATO. ANNI 2015- 2016

Voci	Amministrazioni pubbliche			Stato		
	(milioni)		Var. %	(milioni)		Var. %
	2015	2016		2015	2016	
Spesa corrente	761.887	771.973	1,3	438.753	453.458	3,4
Interessi passivi	68.066	66.272	-2,6	66.522	64.780	-2,6
Spesa corrente primaria	693.821	705.701	1,7	372.231	388.678	4,4
Investimenti fissi lordi	36.686	35.048	-4,5	12.104	13.689	13,1
Spesa in conto capitale	68.248	57.338	-16,0	40.159	35.904	-10,6
Spesa totale primaria	762.069	763.039	0,1	412.390	424.582	3,0
Spesa complessiva	830.135	829.311	-0,1	478.912	489.362	2,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

6.

La disponibilità del Conto dello Stato consente, infine, il confronto tra i risultati conseguiti e gli obiettivi che per il 2016 erano stati programmati in occasione dell'approvazione della legge di bilancio.

In altri termini, nella fase della previsione e delle scelte programmatiche, gli andamenti di entrate e spese, nella loro puntuale definizione quantitativa, sono esplicitati nel Conto dello Stato (e delle A.P.), mentre stanziamenti, impegni e pagamenti (per limitarsi al lato della spesa) devono essere calibrati in misura tale da permettere la realizzazione dei traguardi fissati nel Conto dello Stato, anche alla luce della prevista evoluzione delle poste di raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità nazionale.

È già stato ricordato che, a corredo della legge di bilancio, la Nota tecnico-illustrativa espone, oltre ai dati del bilancio di previsione dello Stato, così come approvato dal Parlamento, il raccordo del bilancio stesso con il Conto dello Stato, che assume pertanto il carattere di un quadro programmatico per l'anno in corso.

Così, sulla base delle informazioni contenute nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017-2019 è possibile effettuare il confronto tra il Conto programmatico dello Stato reso noto all'inizio del 2016 e il consuntivo, sempre in termini di contabilità nazionale, che l'ISTAT ha elaborato nell'ambito dei lavori per il Comunicato su "PIL e indebitamento netto" del 1 marzo 2017 e della successiva Notifica alla Commissione europea. E che la Corte, come già detto, pubblica in questa Relazione in anticipo rispetto al consolidato calendario dell'ISTAT.

7.

Se si confrontano i due conti si osservano differenze non marginali che è opportuno spiegare - almeno per le categorie economiche dove gli scostamenti appaiono più ampi - poiché esse possono essere ricondotte a cause molto diverse (variazioni del quadro macroeconomico, revisioni di serie storiche, miglioramento della qualità delle basi informative, contabilizzazione di poste straordinarie).

In via preliminare, va osservato che il bilancio dello Stato e il relativo valore programmatico del saldo netto da finanziare - così come la sua traduzione nel Conto dello Stato - esposti nella Nota tecnica, sono coerenti con lo scenario macroeconomico e con gli obiettivi programmatici della Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) del settembre 2015.

Al riguardo, deve essere annotata una prima differenza sostanziale tra previsioni e consuntivi, che attiene alla crescita dell'economia: nella NADEF il Pil nominale era previsto aumentare nel 2016 del 2,6 per cento, mentre il dato di consuntivo segnala un andamento molto meno dinamico (1,6 per cento).

Una ulteriore necessaria precisazione riguarda gli effetti delle revisioni delle stime relative ad anni precedenti a quello oggetto specifico del consuntivo che l'Istat diffonde all'inizio del mese di marzo e che si applicano tanto alle valutazioni sul valore aggiunto e sul Pil, quanto ai dati di finanza pubblica. Per il 2015, in particolare, tali revisioni hanno comportato rialzi, sia pure molto contenuti, sia del Pil nominale (per circa 3 miliardi) che dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (per 1,3 miliardi).

8.

Iniziando dalle entrate, il confronto previsioni/risultati segnala i seguenti principali scostamenti (tavola 6):

- per le imposte dirette, già la base 2015 appare, nel consuntivo del 1 marzo scorso, inferiore di 8,1 miliardi rispetto alla previsione del gennaio 2016. Per il 2016 la differenza si riproduce per un valore simile (8,3 miliardi). Il tasso di crescita delle imposte dirette tra il 2015 e il 2016 resta, invece, sempre intorno al 2 per cento;

- per le imposte indirette, la base 2015 è, nel consuntivo, superiore di 2,5 miliardi rispetto alla previsione di gennaio 2016. Ciononostante, il consuntivo 2016 è di quasi 4,5 miliardi inferiore alla stima di gennaio. Naturalmente, il tasso di crescita, previsto a gennaio nel 5,7 per cento, scende all'1,8 per cento;
- per i trasferimenti da AP, si registra la differenza di maggiore rilievo, sia per il 2015 che per il 2016. Per il 2015, ad una stima di 3,6 miliardi (gennaio 2016) corrisponde, nel consuntivo, un valore di 8,8 miliardi (dunque, oltre 5 miliardi superiore). Tale differenza si amplia ulteriormente nel 2016, anno per il quale la previsione di gennaio 2016 era di mantenimento del livello assoluto (pari a 3,6 miliardi), mentre il consuntivo indica ben 12,3 miliardi (8,7 miliardi in più);
- per le entrate totali, gli scostamenti nelle diverse categorie sopra ricordati si compensano in parte: il livello assoluto delle entrate resta inferiore per circa 4 miliardi alla previsione, ma il tasso di variazione aumenta per le entrate totali (da 3,3 a 3,7 per cento) e flette solo di poco per le entrate correnti (dal 3,3 al 2,9 per cento).

TAVOLA 6

IL CONTO DELLO STATO 2016: CONFRONTO PREVISIONI - RISULTATI

(in milioni)

Voci	Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2016-18 (gennaio 2016)			Conto dello Stato			Differenze previsioni-consuntivo	
	2015	2016	Δ % 16/15	2015	2016	Δ % 16/15	2015	2016
ENTRATE								
Imposte dirette	213.980	218.175	2,0	205.908	209.828	1,9	-8.072	-8.347
Imposte indirette	176.836	186.972	5,7	179.330	182.519	1,8	2.494	-4.453
Produzione vendibile e per uso proprio	5.369	5.548	3,3	5.186	5.614	8,3	-183	66
Trasferimenti da AP	3.645	3.653	0,2	8.790	12.293	39,9	5.145	8.640
Trasferimenti correnti diversi	13.290	13.490	1,5	10.591	11.506	8,6	-2.699	-1.984
Aiuti internazionali	211	202	-4,3	182	134	-26,4	-29	-68
Redditi da capitale	6.305	5.286	-16,2	7.167	7.596	6,0	862	2.310
Contributi sociali figurativi	2.183	2.215	1,5	2.154	2.085	-3,2	-29	-130
Totale entrate correnti	421.819	435.541	3,3	419.308	431.575	2,9	-2.511	-3.966
Imposte in conto capitale	1.936	3.025	56,3	1.170	5.156	340,7	-766	2.131
Trasferimenti da altri soggetti	1.870	1.497	-19,9	564	324	-42,6	-1.306	-1.173
Contributi agli investimenti da AP	6.722	6.551	-2,5	5.916	5.717	-3,4	-806	-834
Totale entrate in conto capitale	10.528	11.073	5,2	7.650	11.197	46,4	-2.878	124
TOTALE ENTRATE	432.347	446.614	3,3	426.958	442.772	3,7	-5.389	-3.842
USCITE								
Redditi da lavoro dipendente	90.599	92.081	1,6	89.697	91.910	2,5	-902	-171
Consumi intermedi	16.687	17.638	5,7	16.968	17.299	2,0	281	-339
Imposte indirette	4.835	4.929	1,9	4.950	5.119	3,4	115	190
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	213.713	224.607	5,1	223.659	234.976	5,1	9.946	10.369
Prestazioni sociali	14.031	15.449	10,1	13.801	14.069	1,9	-230	-1.380
Acquisti di beni e servizi da produttori market assimilat	729	740	1,5	1.448	1.984	37,0	719	1.244
prestazioni sociali in natura								
Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese ed istituzioni sociali private	2.868	2.391	-16,6	2.908	2.756	-5,2	40	365
Contributi alla produzione	6.998	5.438	-22,3	3.819	4.120	7,9	-3.179	-1.318
Aiuti internazionali	1.817	1.915	824,6	1.860	1.472	-20,9	43	-443
Trasferimenti a UE Quarta risorsa	15.700	16.800	-87,8	13.093	14.945	14,1	-2.607	-1.855
Interessi	68.204	69.330	1,7	66.522	64.780	-2,6	-1.682	-4.550
Premi di assicurazione	31	31	0,0	28	28	0,0	-3	-3
Totale uscite correnti	436.212	451.349	3,5	438.753	453.458	3,4	2.541	2.109
Investimenti fissi lordi	12.630	12.493	-1,1	12.104	13.689	13,1	-526	1.196
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	7.683	8.152	6,1	5.831	6.707	15,0	-1.852	-1.445
Contributi a imprese, famiglie ed estero	9.567	8.986	-6,1	10.030	10.387	3,6	463	1.401
Altri trasferimenti in conto capitale	9.853	6.894	-30,0	12.194	5.121	-58,0	2.341	-1.773
Totale uscite in conto capitale	39.733	36.525	-8,1	40.159	35.904	-10,6	426	-621
TOTALE USCITE	475.945	487.874	2,5	478.912	489.362	2,2	2.967	1.488
INDEBITAMENTO NETTO non consolidato	-43.598	-41.260	-5,4	-51.954	-46.590	-10,3	-8.356	-5.330
<i>Pil</i>	<i>1.635.384</i>	<i>1.678.566</i>	<i>2,6</i>	<i>1.645.439</i>	<i>1.672.438</i>	<i>1,6</i>	<i>10.055</i>	<i>-6.128</i>

Fonte: MEF - NTI LS 2016: i dati relativi agli anni 2015-2016 derivano dalla NADEF integrati con gli effetti della manovra definita con la legge di stabilità 2016

9.

Sul fronte delle spese, gli scostamenti previsioni/consuntivi risultano concentrati in alcune specifiche categorie:

- i “Redditi da lavoro” segnano un livello inferiore per circa un miliardo già nel dato di base 2015, mentre il livello assoluto 2016 è sostanzialmente confermato sui valori della stima previsionale. Il tasso di crescita tra il 2015 e il 2016, ovviamente, sale dall’1,6 al 2,5 per cento;
- per i “Consumi intermedi”, gli scostamenti sono irrilevanti: il livello 2016 è, anzi, un po’ più basso della previsione, con un tasso di crescita annuale del 2 per cento a fronte del 5,7 per cento previsto a gennaio 2016;
- i “Trasferimenti correnti ad AP” si segnalano come la voce di spesa che presenta la maggiore differenza tra stime previsionali e consuntivo. In entrambi gli anni si tratta di circa 10 miliardi di maggiori trasferimenti registrati a consuntivo;
- per i “Contributi alla produzione”, il consuntivo evidenzia una correzione di dimensioni rilevanti, soprattutto rispetto alla base 2015 (stimata in gennaio 2016 in circa 7 miliardi e “consuntivata” a 3,8 miliardi). Meno ampio lo scostamento 2016: dai 5,5 miliardi previsti ai 4,1 del consuntivo;
- per gli “Interessi”, il 2016 indica una flessione di poco meno di 5 miliardi rispetto alla previsione e un tasso di variazione annuo negativo (-2,6 per cento);
- per le spese correnti totali, si verifica, come per le entrate, una parziale compensazione tra le variazioni osservate nelle diverse categorie di spesa: il tasso di crescita 2016/2015 è sostanzialmente identico a quello previsto (3,4 per cento a consuntivo contro il 3,5 previsto) e il livello assoluto è marginalmente più elevato (intorno ai 2 miliardi in più sia nel 2015 che nel 2016);
- per le spese in conto capitale, le differenze sono molto limitate: un livello degli investimenti fissi lordi superiore, rispetto alle previsioni, di poco più di 1 miliardo nel 2016 (tasso di crescita del 13,6 per cento) è più che compensato dalle altre categorie di spesa in conto capitale: la spesa totale in conto capitale si assesta, infatti, su un livello quasi sovrapponibile a quello previsto (36 miliardi) con una riduzione del 10,6 per cento rispetto al 2015;
- le spese totali vedono ridursi al livello dell’“errore statistico” lo scostamento previsioni/consuntivo (1,5 miliardi nel 2016);
- il divario che si rileva per l’indebitamento netto 2016 (5,3 miliardi di maggior disavanzo a consuntivo, nel confronto con la previsione) è, dunque, in misura prevalente imputabile ai risultati conseguiti dal lato delle entrate, penalizzate anche dal mancato raggiungimento del target di crescita del Pil.

PAGINA BIANCA

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

LE ENTRATE DELLO STATO

Considerazioni generali e di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2016: 1.1. *Gli andamenti generali;* 1.2. *Le entrate finali da accertamento e controllo;* 1.3. *Le entrate ricorrenti e non ricorrenti;* 1.4. *Le entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse;* 1.5. *Le entrate da sanzioni non tributarie;* 1.6. *La gestione dei residui e la loro classificazione per grado di esigibilità*

2. L'attività di accertamento e di controllo tributario: 2.1. *I controlli dell'Agenzia delle entrate;* 2.2. *I controlli dell'Agenzia delle entrate relativi al settore Territorio;* 2.3. *I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;* 2.4. *I controlli della Guardia di Finanza;* 2.5. *L'attività antifrode;* 2.6. *I reati tributari*

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse: 3.1. *L'IVA, il tax gap e lo split payment;* 3.2. *Le compensazioni e i rimborsi;* 3.3. *Le misure per favorire la tax compliance: "fatturazione elettronica", gestione adempimenti tributari e i nuovi servizi ai contribuenti;* 3.4. *La gestione della voluntary disclosure;* 3.5. *Le misure di contrasto all'evasione internazionale e la gestione del rapporto con le grandi imprese (patent box e cooperative compliance);* 3.6. *Il contenzioso tributario;* 3.7. *I proventi da giochi;* 3.8. *La fiscalità petrolifera*

Considerazioni generali e di sintesi

Nel 2016 la gestione delle entrate dello Stato si caratterizza positivamente per l'entità delle risorse complessivamente affluite all'Erario.

Le entrate finali accertate nel 2016 (oltre 581 miliardi), anche grazie all'accelerazione impressa dagli interventi legislativi adottati, hanno fatto registrare un significativo aumento (+2,1 per cento), proseguendo nella crescita già registrata nel 2015, dopo la breve flessione che si era avuta nel 2014.

Anche sul versante della riscossione il risultato del 2016 (poco meno di 563 miliardi) mette in luce una crescita rispetto al 2015 (+2,5 per cento), a conferma di una tendenza che dal 2012 ha visto incrementare il gettito del 10,8 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile all'aumento delle riscossioni in conto competenza (+3,3 per cento), in parte frenato dalla sostanziale diminuzione delle riscossioni in conto residui (-6,7 per cento).

In attenuazione, rispetto all'esercizio precedente, lo scostamento degli accertamenti dalle previsioni definitive di entrata. Un fenomeno che si è distribuito in misura sostanzialmente equivalente fra le entrate extra-tributarie (-26,5 miliardi) e quelle tributarie (-28,6 miliardi) e che appare ricollegabile alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e anche alla

difficoltà di prevedere esattamente i comportamenti dei contribuenti di fronte ai diversi provvedimenti adottati.

Le entrate da accertamento e controllo (assunte al netto degli introiti riferibili a forme di “condono” e comprensive delle sanzioni e degli interessi), pari a 64,5 miliardi, segnalano una flessione rispetto al 2015 (-2,5 per cento), confermando, in ogni caso, una linea di tendenza in cui l’attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica complessiva del gettito.

Anche nel 2016 le entrate di natura ricorrente rappresentano il 98 per cento delle entrate finali totali: un risultato positivo riconducibile in primo luogo alla componente *entrate tributarie*, nell’ambito della quale la quota delle entrate ricorrenti esprime la quasi totalità (98 per cento) del titolo.

Quanto al fenomeno delle riassegnazioni di entrata (oltre 9,6 miliardi nel 2016), pur dovendosi dare atto dei miglioramenti conseguiti, persistono le problematiche già segnalate in passato.

La massa dei residui attivi nel 2016 si è attestata a 212,2 miliardi (+1,9 per cento), con un incremento sia dei residui da riscossione sia, in maggior misura, di quelli da versamento.

È noto come il fenomeno si concentri sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall’Agenzia delle entrate, alla quale compete anche la gestione.

Determinante rilievo assume, pertanto, la valutazione del grado di esigibilità dei residui ai fini della loro riscuotibilità, classificando i resti da riscuotere per grado di esigibilità. Anche per il 2016 la quantificazione dei residui al 31 dicembre è stata il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti, sulla scorta di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali che, partendo dall’importo totale di residui rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni (850,6 miliardi), ha consentito di determinare l’importo da iscrivere nel Rendiconto in 212,2 miliardi.

La valutazione dei risultati dell’attività di controllo svolta nel 2016 mette in luce caratteri peculiari per effetto del rilievo assunto, nel segmento principale, quello che fa capo all’Agenzia delle entrate, dalla gestione delle istanze presentate nel 2015 ai fini della collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*). Da un lato, infatti, il controllo di tali istanze ha dato luogo, nel corso del 2016, ad un introito per la maggior parte di carattere straordinario di oltre 4,1 miliardi a fronte di quasi 130 mila istanze presentate, che hanno determinato 323.861 atti di adesione, consentendo in tal modo di pervenire ad un risultato complessivo di molto superiore a quello degli esercizi precedenti (10.588 milioni introitati per effetto dell’attività di controllo sostanziale contro 8.065 milioni nel 2014 e 7.759 milioni nel 2015). Tuttavia, la complessità amministrativa connessa a tale attività straordinaria ha avuto riflessi sull’ordinaria attività di controllo e di accertamento, con la riduzione dei relativi prodotti realizzati e dei risultati finanziari con essi conseguiti.

All’entità del numero di controlli realizzato, si accompagna una sensibile riduzione della maggiore imposta accertata (-10,7 per cento) e dei risultati finanziari conseguiti (-17,2 per cento rispetto al 2015). Si tratta di risultati che vanno posti in stretta correlazione, oltre che con il rilevante assorbimento di energie imposto dalla gestione della collaborazione volontaria, con la progressiva riduzione delle risorse umane destinate all’attività di accertamento e controllo (-6,6 per cento nell’arco degli ultimi sei anni).

La distribuzione degli accertamenti fra le diverse tipologie di contribuenti, secondo i dati forniti dall’Amministrazione, mette in luce come essi si concentrino nelle fasce di minore importo: su un totale di oltre 746 mila controlli, inclusi quelli sulle dichiarazioni *voluntary disclosure*, il 49 per cento hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta non superiore a 1.549 euro.

Ancora sul piano quantitativo dell’attività di controllo sostanziale posta in essere, emerge una diminuzione (-9,9 per cento) dell’attività istruttoria esterna, nella quale rientrano gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali, che complessivamente passano da 36.551 nel 2015 a 32.940 nel 2016. Risultano in ripresa, dopo la notevole diminuzione del 2015, le verifiche e i controlli nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni, saliti da 306 nel 2015 a 314 nel 2016 (+2,6 per cento).