

XVII legislatura

**A.S. 888:  
"Rendiconto generale  
dell'Amministrazione dello Stato  
per l'esercizio finanziario 2012"**

Settembre 2013  
n. 5



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti finanziari  
dei testi legislativi**

tel. ...

**Verifica della quantificazione  
degli oneri connessi a testi legislativi  
in materia di entrata**  
avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

**Verifica della quantificazione  
degli oneri connessi a testi legislativi  
in materia di spesa**  
dott. Renato Loiero

tel. 2424

**Consigliere addetto al Servizio**  
dott. Melisso Boschi

tel. 3731

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.  
Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

# INDICE

<b>PREMESSA</b> .....	1
<b>1. NOTE INTRODUTTIVE SUL RUOLO GIURIDICO E SULLA STRUTTURA DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO</b> .....	2
<b>2. SINTESI DEI RISULTATI DIFFERENZIALI</b> .....	8
<b>2.1. I saldi di finanza pubblica nel 2012</b> .....	8
<b>2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato</b> .	14
<i>2.2.1 Confronto tra i risultati di gestione e le previsioni definitive di competenza del bilancio dello Stato</i> .....	19
<i>2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2011-2012</i> .....	22
<i>2.2.3 Spese finali per missioni</i> .....	23
<i>2.2.4 L'analisi economica delle spese finali</i> .....	25
<b>2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato</b> .....	27
<i>2.3.1 Confronto fra i risultati di gestione e le previsioni definitive di cassa del bilancio dello Stato</i> .....	32
<i>2.3.2 Spese finali per missioni</i> .....	34
<i>2.3.3 L'analisi economica delle spese finali</i> .....	36
<b>2.4 Residui</b> .....	38
<b>2.5 Il conto del patrimonio</b> .....	40
<b>3. ASPETTI PROBLEMATICI DEL PROVVEDIMENTO</b> .....	43
<b>3.1. Il conto del bilancio</b> .....	43
<i>3.1.1. L'analisi delle risultanze complessive</i> .....	43
<i>3.1.2. I progressi e le criticità che permangono sul piano gestionale e contabile: le osservazioni della Corte dei conti sulle procedure di contabilizzazione delle entrate e delle spese</i> .....	50
<i>3.1.3. I rilievi formalmente notificati dalla Corte dei conti nella Decisione sul Giudizio di parificazione del rendiconto, in merito alle incongruenze rilevate sia sulle entrate che sulle spese</i> .....	56
<b>3.2 Il conto del patrimonio</b> .....	58



## **PREMESSA**

Il Servizio del bilancio, in relazione all'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2012 (A.S. 888), ha elaborato, come di consueto, elementi di analisi e di documentazione intesi ad agevolare la lettura parlamentare del testo.

Il presente lavoro, dopo aver svolto alcune sintetiche considerazioni sul ruolo giuridico e la struttura del rendiconto generale dello Stato, con particolare riferimento alla crescente attenzione che la Corte dei conti viene attribuendo, in sede di giudizio di parificazione, al conto del patrimonio, illustra in sintesi, secondo uno schema consueto, i dati complessivi della gestione di competenza e di cassa del 2012, nonché la situazione dei residui.

Completano la trattazione alcune sintetiche note relative agli aspetti problematici del provvedimento.

## 1. NOTE INTRODUTTIVE SUL RUOLO GIURIDICO E SULLA STRUTTURA DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

L'articolo 35 della legge n. 196 del 2009 stabilisce che il rendiconto generale dello Stato sia presentato al Parlamento, sotto forma di disegno di legge, dal Ministro dell'economia e delle finanze, entro il mese di giugno dell'esercizio successivo a quello di riferimento, dopo che il documento ha ricevuto dalla Corte dei conti il necessario giudizio di parificazione con le scritture contabili erariali, ed unitamente ad una relazione generale<sup>1</sup>.

L'esame del rendiconto generale dello Stato in sede parlamentare riflette la funzione giuridico-costituzionale di controllo del Parlamento sull'esecutivo, rappresentando lo strumento per la verifica che il Governo abbia dato effettivo seguito alla gestione finanziaria nei termini preventivamente stabiliti, dallo stesso Parlamento, mediante l'approvazione della legge di bilancio annuale.

Peraltro, occorre rammentare che il disegno di legge di rendiconto presentato dal Governo non può essere emendato, cosicché il Parlamento si limita ad esprimere sul medesimo una sorta di "voto bloccato"<sup>2</sup>.

La proposta di bilancio a legislazione vigente per il 2014 assumerà, tra l'altro, come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2012, le quali sono altresì evidenziate nel disegno di legge di assestamento per il 2013, ai fini della determinazione degli eventuali adeguamenti delle autorizzazioni di pagamento (cassa).

Pertanto, il conto del bilancio all'interno del rendiconto, certifica la gestione di un anno finanziario, costituendo la base contabile sulla quale si adeguano le autorizzazioni di cassa dell'anno

---

<sup>1</sup> I criteri per la elaborazione e la definizione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'anno finanziario 2012 sono stati fissati con la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, n. 14 del 15 marzo 2013.

<sup>2</sup> In senso contrario, si è caratterizzato l'iter di approvazione, nell'ottobre 2011, del rendiconto 2010: a seguito della decisione della Camera dei deputati (adottata con un numero eguale di voti contrari e favorevoli) di respingere l'art. 1 della proposta di legge di rendiconto, la Giunta per il regolamento della Camera (seduta del 12 ottobre 2011) ha stabilito che tale voto contrario doveva essere interpretato come riferito all'intero disegno di legge. Per ovviare a tale situazione, il Governo presentò un nuovo disegno di legge di rendiconto il cui contenuto coincideva con quello del rendiconto respinto dalla Camera e che è stato successivamente approvato dal Parlamento. La vicenda sembra confermare come il rendiconto non abbia saputo acquisire in Italia il ruolo di un effettivo strumento di controllo. Per alcuni precedenti in tal senso, si veda la dichiarazione del Presidente della Camera dei deputati allegata al resoconto della seduta del 15 giugno 1982. Il principio dell'inemendabilità del rendiconto è stato sempre rispettato anche a livello di Commissione, dove solo gli emendamenti meramente formali o tecnici sono considerati ammissibili (vedi Commissione finanze della Camera dei deputati, resoconto della seduta del 16 luglio 2002).

immediatamente successivo (assestamento) e si costruiscono le previsioni per il nuovo progetto di bilancio a legislazione vigente.

In ordine alla sua struttura, il rendiconto generale comprende il conto consuntivo del bilancio ed il conto consuntivo generale del patrimonio a valore, nonché i conti consuntivi allegati di alcune amministrazioni statali dotate di autonomia.

Una novità particolarmente rilevante per il consuntivo 2012 è rappresentata dalla dematerializzazione del Rendiconto generale dello Stato, realizzata, per il primo anno, in via sperimentale, di concerto con la Corte dei conti, sia per il conto del bilancio che per il conto del patrimonio.

Tale innovazione, finalizzata essenzialmente a migliorare l'efficienza e la qualità del procedimento amministrativo, ha costituito oggetto di sperimentazione, in particolare, per quanto riguarda le fasi della acquisizione della firma da parte dei responsabili dei Dicasteri e del Ragioniere generale dello Stato, la trasmissione del Rendiconto alla Corte dei conti per il giudizio di parifica, nonché per la parifica e la successiva trasmissione da parte della stessa Corte dei conti.

Per il consuntivo 2012, in particolare, la procedura informatizzata ha affiancato la tradizionale procedura basata sulla documentazione in forma cartacea, per divenire, anche in relazione al risultato della sperimentazione, modalità definitiva ed esclusiva della produzione dell'atto a partire dal rendiconto 2013<sup>3</sup>.

Per quanto concerne poi la rendicontazione dell'allegato relativo all'ex Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, è da segnalare che, fermo restando l'incorporazione della stessa con l'Agenzia delle Dogane disposta a far data dal 1° dicembre 2012 ai sensi dell'art. 1, comma 47, della legge n. 228 del 2012, per il rendiconto del 2012 hanno formato oggetto di applicazione ancora le disposizioni dettate dagli articoli 35, 37 e 38 della legge n. 196 del 2009, per quanto concerne la gestione, le modalità ed i termini di presentazione e di parifica del rendiconto. In proposito, l'emanazione

---

<sup>3</sup> La soluzione che è stata adottata è consistita nell'utilizzo di un applicativo web, deputato allo scambio dei documenti tra i diversi uffici della Ragioneria Generale dello Stato nella fase di acquisizione delle necessarie firme in forma digitale, nonché nello scambio dei documenti tra la stessa Ragioneria Generale dello Stato e la Corte dei Conti in relazione alla fase di parifica. Lo scopo essenziale è stato quello di rendere immediata, sicura ed efficiente la trasmissione dell'atto in questione tra i soggetti coinvolti, eliminando la produzione in forma cartacea e, di conseguenza, le criticità logistiche ad essa legate. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di bilancio, Circolare n. 14 del 15 marzo 2013, pagina 7.

della circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) n. 39 del 28 dicembre 2012 ha fornito specifiche istruzioni in ordine alla chiusura della contabilità relativa all'ex Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

Inoltre, sul versante del potenziamento dei sistemi conoscitivi va rilevato che anche per il 2012 si è data attuazione alla previsione della stessa legge n. 196 del 31 dicembre 2009, che ha previsto il rafforzamento del ruolo delle rilevazioni economiche, in termini di costi, prescrivendo, da un lato, che le amministrazioni adottino sistemi di contabilità integrata economico-patrimoniale in affiancamento alla contabilità finanziaria e, dall'altro, dando maggior rilievo alla contabilità economica analitica dello Stato; prevedendo tra l'altro l'obbligo di redazione di un *Budget* e del Rendiconto economico (consuntivo dei costi) che costituiscono allegati, rispettivamente, al Bilancio di previsione dello Stato (art. 21) e al Rendiconto generale dello Stato (art. 36).

In particolare, con specifico riferimento al Rendiconto economico, l'art. 36 della legge di contabilità, al comma 5 ha stabilito che in apposito allegato conoscitivo, ad integrazione del Rendiconto generale dello Stato, sono illustrate le risultanze economiche per ciascun Ministero ed i prospetti di riconciliazione con le risultanze del rendiconto finanziario<sup>4</sup>.

### *Il conto del bilancio*

Il conto del bilancio é articolato, ai sensi della normativa vigente in materia di contabilità generale dello Stato, su due livelli di aggregazione: missioni e programmi<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> I costi sostenuti sono rappresentati secondo le voci del piano dei conti, distinti per Programma e per centri di costo. La rilevazione dei costi sostenuti dalle amministrazioni include il prospetto di riconciliazione che collega le risultanze economiche con quelle della gestione finanziaria delle spese contenute nel conto del bilancio. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per il bilancio, Rendiconto Economico dello Stato per l'anno 2012 - Riconciliazione con il Rendiconto generale dello Stato, giugno 2013, pagina 217 e seguenti.

<sup>5</sup> Tale classificazione, avviata a legislazione vigente a partire dalla sessione di bilancio per il 2008 per mezzo della Circolare MEF n. 21 del 2007, è stata poi consolidata nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 21 della legge di riforma della contabilità (n. 196 del 2009), le Missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa da parte di ciascun Ministero, mentre i Programmi sono definiti come aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle Missioni e costituiscono, nell'impianto della nuova legge, l'unità di voto parlamentare.

Le missioni sono state 34. Il numero dei programmi si è confermato in 172 e, nella quasi totalità, essi sono da ricondurre a specifici interventi di ciascuna Amministrazione essendo limitati a soli 4 i programmi condivisi da più dicasteri.

Il conto del bilancio del Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2012 riflette la struttura previsionale per missioni e programmi in quanto coerente con i criteri utilizzati per la definizione del bilancio di previsione per l'anno 2012

In esso si conserva la struttura espositiva per unità di voto parlamentare a livello di macroaggregati, in coerenza con il bilancio di previsione 2012, ma, nello stesso tempo, si confermano talune rilevanti novità avviate nella costruzione del rendiconto per il 2011, quali l'illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali.

Con le disposizioni del richiamato art. 35, comma 2, della legge 196 del 2009, è previsto che al Rendiconto generale dello Stato, sia allegata per ciascuna Amministrazione una "Nota integrativa articolata per missioni e programmi che illustri i risultati conseguiti con la gestione in riferimento agli obiettivi fissati con le previsioni di bilancio, le risorse finanziarie impiegate, anche con l'indicazione dei residui accertati, e gli indicatori che ne misurino il grado di raggiungimento". Il documento, in base a quanto stabilito dalla norma, è organizzato in due sezioni, la prima delle quali contiene il rapporto sui risultati che espone l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella nota integrativa di previsione (art. 21, legge n. 196 del 2009), mentre la sezione seconda, con riferimento ai programmi, illustra i risultati finanziari ed espone i principali fatti della gestione, motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel rendiconto generale dello Stato.

Nel rendiconto 2012 trova conferma la adozione del nuovo impianto delle note preliminari previsto dalla legge n. 196 del 2009, già avviata nel 2011.

Il terzo comma dell'articolo 35 della legge di contabilità prevede che a ciascuno stato di previsione sia allegata una nota integrativa che ne esponga le risultanze gestionali.

La compilazione delle note integrative al consuntivo rappresenta la naturale conclusione del ciclo di programmazione e costituisce lo strumento per rafforzare la trasparenza e la capacità delle

amministrazioni di rendere conto della propria gestione (*accountability*).

La classificazione per missioni e programmi è stata raccordata con la classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione (COFOG) adottata nell'ambito del sistema europeo dei conti, d'intesa con l'ISTAT e con le rispettive Amministrazioni. Le risorse stanziare concernono un numero limitato di grandi finalità nell'ambito delle politiche pubbliche di settore, con ottica di lungo periodo e tendenzialmente permanente.

### *Le note preliminari*

Le disposizioni di cui all'art. 35, comma 2, della recente legge n. 196 del 2009, di riforma della contabilità e finanza pubblica, prevedono che al Rendiconto generale dello Stato sia allegata, per ciascuna Amministrazione, una nota integrativa contenente l'illustrazione dei dati consuntivi delle risultanze contabilizzate.

Tali note preliminari al consuntivo costituiscono la naturale conclusione della attività di programmazione, avendo il compito di illustrare i risultati conseguiti con la gestione rispetto agli obiettivi fissati con le previsioni di bilancio, le risorse finanziarie impiegate, anche con l'indicazione dei residui accertati, e gli indicatori che ne misurino il grado di raggiungimento.

Il documento, in base a quanto stabilito dalla norma vigente, è organizzato in due sezioni, la prima delle quali contiene il rapporto sui risultati che espone l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella nota integrativa di previsione (art. 21, legge n. 196 del 2009), mentre la sezione seconda, con riferimento ai programmi, illustra i risultati finanziari ed espone i principali fatti della gestione, motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel rendiconto generale dello Stato.

Con la nota integrativa ciascuna amministrazione è chiamata ad illustrare, con riferimento allo scenario socio-economico e alle priorità politiche, lo stato di attuazione degli obiettivi riferiti a ciascun programma, nonché i risultati conseguiti e le corrispondenti risorse utilizzate, con l'indicazione dei residui accertati. In questa prima sezione devono essere altresì motivati gli eventuali scostamenti

rispetto a quanto previsto nella sopra richiamata nota al bilancio di previsione.

Tale funzione è richiamata nel disposto dell'articolo 39, comma 3, in relazione alla definizione delle attività svolte dai nuclei di analisi e valutazione della spesa in seno a ciascuna amministrazione centrale. Tali nuclei costituiscono l'ambito nel quale si svolge la collaborazione tra Ministero dell'economia e l'amministrazione dello Stato interessata, al fine di assicurare il monitoraggio e l'efficacia delle misure rivolte al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di promuovere livelli di maggiore efficienza delle amministrazioni e della spesa.

Alla seconda sezione della Nota integrativa, in particolare, è riservato il compito di illustrare, con riferimento ai programmi, i risultati finanziari e i principali fatti gestionali (lett. *b*), motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel rendiconto generale.

Allo stato di previsione dell'entrata è invece allegata una nota integrativa che espone le risultanze della gestione (comma 3).

### *Il conto del patrimonio*

Il conto generale del patrimonio costituisce la seconda parte del rendiconto generale dello Stato ed è il documento contabile che fornisce annualmente la situazione patrimoniale dello Stato quale risulta in chiusura di esercizio per effetto delle variazioni e delle trasformazioni prodotte nei suoi componenti attivi e passivi dalla gestione di bilancio o da qualsiasi altra causa (articolo 36 della legge di contabilità).

Le linee di fondo che sorreggono il modello di rappresentazione del documento contabile convergono sulla necessità di rispondere alle leggi di riforma sotto il profilo di una sua maggiore significatività in riferimento all'economicità della gestione patrimoniale<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> In tal senso dispone la circolare RGS n. 13 del 12 marzo 2003, laddove sono esposti distintamente i conti accesi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio dello Stato raccordandoli alla classificazione delle poste attive e passive riportate nel SEC '95 (Regolamento n. 2223/96 del Consiglio dell'Unione europea del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità). Per ulteriori riflessioni di ordine metodologico sui contenuti del conto del Patrimonio, Cfr. XVI Legislatura, Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica, *Rendiconto generale dello Stato 2011 (A.S. 3471)*, Elementi di documentazione n. 61, ottobre 2012, pagina 10-11.

## 2. SINTESI DEI RISULTATI DIFFERENZIALI

### 2.1. I saldi di finanza pubblica nel 2012

L'analisi delle risultanze del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 2012, il cui contenuto, va ribadito, consente in sé di ricostruire il quadro di quanto avvenuto nell'ambito del solo perimetro dell'amministrazione statale, va necessariamente completata con la ricognizione delle risultanze dei principali saldi di finanza pubblica registrate per il medesimo esercizio.

A tal fine, in questo paragrafo, si riportano i dati definitivi di consuntivo per il 2012 relativi al conto economico della Pubblica Amministrazione (PA), che costituisce l'aggregato di riferimento per i parametri di finanza pubblica (indebitamento netto e debito) assunti da sempre nelle regole della *fiscal governance* adottata nell'ambito delle regole dell'Unione europea (UE). I saldi esposti non si trovano nel Rendiconto dell'Amministrazione dello Stato attualmente all'esame ma, per quanto riguarda lo Stato, tengono conto (integrando le informazioni con quelle relative alle amministrazioni pubbliche diverse dall'amministrazione centrale) di una diversa raffigurazione della medesima gestione complessiva (comprensiva del bilancio, della tesoreria e del patrimonio) realizzata nel corso dell'esercizio.

Le informazioni fornite nel disegno di legge di rendiconto consentono infatti di evidenziare l'effetto della gestione di bilancio (competenza e residui) sulla complessiva situazione del Tesoro tramite il raccordo tra gestione finanziaria del bilancio e situazione del Tesoro determinata mensilmente nei Conti riassuntivi, come saldo tra attività (fondo di cassa più crediti di tesoreria) e passività (debiti di tesoreria) così come esplicitato da quanto riepilogato all'articolo 5 del disegno di legge, relativo alla situazione finanziaria del Tesoro.

In proposito, va rammentato che l'articolo 40, comma 2, lettera o) della legge di contabilità, nell'ambito della delega per il completamento della riforma che riguarda la struttura del bilancio dello Stato in senso funzionale, secondo i caratteri di certezza, di trasparenza e di flessibilità, prevede anche la revisione del conto riassuntivo del tesoro.

Va segnalato che tale revisione è per l'appunto prevista allo scopo di garantire maggiore chiarezza e significatività delle

informazioni riportate in tale documento mediante l'integrazione dei dati contabili del bilancio dello Stato e di quelli di tesoreria.

\* \* \* \*

Nel 2012 il PIL ai prezzi di mercato è stato pari a 1.565.916 milioni di euro, con una flessione dello 0,8 per cento rispetto all'anno precedente. La variazione del Pil in volume è invece stata pari al -2,4 per cento rispetto al 2011, registrandosi quindi un netto peggioramento, non solo rispetto al 2011, ma anche rispetto ai valori del 2010, allorché si era registrata una variazione positiva del medesimo indicatore, dopo che nel precedente anno si era manifestato il primo impatto della crisi<sup>7</sup>.

Sulla base dei dati riportati nella "Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche" pubblicata dall'ISTAT, l'esercizio 2012 ha evidenziato una nuova riduzione dell'indebitamento anche rispetto ai due esercizi precedenti, segnando un valore pari al 3 per cento del PIL.

Il saldo primario in rapporto al PIL si è attestato su di un valore notevolmente in progresso, con un valore positivo e pari al 2,5 per cento del PIL.

Il saldo di parte corrente in valore assoluto (risparmio o disavanzo delle Amministrazioni pubbliche) ha continuato nel 2012 ad essere di segno negativo ma pari a soli -6.148 milioni di euro: cifra ben inferiore rispetto ai -23.234 milioni di euro registrati nel 2011.

Nel dettaglio delle sue principali componenti, sempre in rapporto al PIL, il risultato dell'indebitamento netto nel 2012 non è tuttavia ascrivibile alla riduzione delle spese correnti, che registrano piuttosto un lieve aumento dello 0,7 per cento rispetto al dato 2011, sia pure indicando una dinamica di crescita più lenta.

In termini di incidenza sul PIL, va tuttavia sottolineato che l'ammontare delle spese correnti si attesta nel 2012 al 48,1 per cento, a fronte del 47,4 per cento registrato nel 2011, che invece segnava un sensibile calo rispetto al dato del 2010 (il 47,8 per cento) nel 2010. Tale ultimo anno faceva seguito al 48,1 per cento segnato invece nel 2009.

---

<sup>7</sup> ISTAT, Comunicato PIL e Indebitamento AP del 1 marzo 2013.

Ancora un lieve decremento rispetto al precedente anno si è registrato nel 2012 per le spese in conto capitale, il cui valore è diminuito ancora dello 0,6 per cento.

Sul versante poi delle entrate complessive, queste si attestano al 48,1 per cento del PIL, in sensibile aumento rispetto al 2011 - allorché il dato si confermava pari al 46,6 per cento del PIL già registrato nell'anno 2010 - ma è da segnalare il lieve incremento della pressione fiscale registrata nel 2012 (+1,4) essendosi quest'ultima attestata al 44 per cento rispetto al 42,6 per cento del PIL nel 2011.

Sul versante della dinamica registrata dal dettaglio delle voci di spesa del 2012, sempre in rapporto al PIL, la spesa per redditi di lavoro si conferma in flessione dello -0,1 per cento rispetto al -0,3 per cento segnato nell'anno 2011 sul 2010, passando dal 10,7 al 10,6 per cento<sup>8</sup>; così come in calo si presenta ancora quella per beni e consumi intermedi che si riduce dello -0,2 punti percentuali, passando dall'8,6 all'8,4, dopo che il dato 2011 aveva registrato un lieve calo dello 0,1 per cento rispetto al 2010.

Per quanto riguarda le prestazioni sociali, in rapporto al PIL, il 2012 registra ancora un aumento dello 0,6 per cento.

Il 2012 registra poi, in rapporto al PIL, ancora un incremento del macrodato relativo alla spesa per interessi, che ha segnato un aumento dello 0,5 per cento rispetto al 2011, passando 5 al 5,5 per cento.

---

<sup>8</sup> Nel decennio 2002/2012 si è registrata una lenta ma progressiva riduzione degli occupati della PA, che sono oggi quasi il 4 per cento in meno che nel 2001. La dinamica delle retribuzioni medie ha altresì risentito del blocco della contrattazione, con riconoscimento della sola vacanza contrattuale, deciso con il D.L. 78 del 2010. Per il personale non dirigente dei principali comparti del pubblico impiego gli ultimi rinnovi, relativi al biennio economico 2008-09, non sono stati rinnovati dal 2009; nel 2010 sono stati siglati solo i contratti delle aree dirigenziali e – per quanto riguarda il personale non contrattualizzato – sono stati decisi aumenti per il comparto difesa e sicurezza. Le retribuzioni unitarie sono state contenute anche da altre disposizioni del D.L. 78 del 2010, tra cui le decurtazioni agli stipendi di importo elevato e il congelamento delle progressioni stipendiali di ogni tipo. Sul piano della dinamica occupazionale, con riferimento al solo personale delle amministrazioni centrali, la diminuzione di unità in servizio nel solo 2012 sarebbe stata di oltre 9.200 unità, con una diminuzione complessiva realizzata nel triennio 2010/2012 di circa 50.000 unità. Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite, Referto sul rendiconto generale dello Stato 2012, volume I, pagina 296.

**Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche**  
**Anni 2009-2012**

*(valori in percentuale del PIL)*

VOCI ECONOMICHE	2009	2010	2011	2012	Variaz. 2012/ 2011
<b><i>SPESE</i></b>					
Redditi da lavoro dipendente	11,3	11,1	10,7	10,6	-0,1
Consumi intermedi	8,8	8,7	8,6	8,4	-0,2
Prestazioni sociali	19,2	19,2	19,3	19,9	+0,6
Altre uscite correnti	4,2	4,1	3,8	3,7	-0,1
<b>Spese correnti al netto interessi</b>	<b>43,5</b>	<b>43,2</b>	<b>42,4</b>	<b>42,6</b>	<b>+0,2</b>
Interessi passivi	4,7	4,6	5,0	5,5	+0,5
<b>Totale spese correnti</b>	<b>48,1</b>	<b>47,8</b>	<b>47,4</b>	<b>48,1</b>	<b>+0,7</b>
Investimenti fissi lordi	2,5	2,1	2,0	1,9	-0,1
Altre uscite in c/capitale	1,9	1,3	1,1	1,2	+0,0
<b>Totale spese in c/capitale</b>	<b>4,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>+0,1</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>52,5</b>	<b>51,2</b>	<b>50,4</b>	<b>51,2</b>	<b>+0,8</b>
<b><i>ENTRATE</i></b>					
Imposte dirette	14,6	14,6	14,3	15,1	+0,8
Imposte indirette	13,6	14,0	14,1	14,9	+0,8
Imposte in c/capitale	0,8	0,2	0,4	0,1	-0,3
<b>Pressione tributaria</b>	<b>29,0</b>	<b>28,8</b>	<b>28,8</b>	<b>30,1</b>	<b>+1,3</b>
Contributi sociali	14,0	13,8	13,8	13,9	+0,1
<b>Pressione fiscale</b>	<b>43,1</b>	<b>42,6</b>	<b>42,6</b>	<b>44,0</b>	<b>+1,4</b>
Altre entrate correnti	3,8	3,8	3,8	3,8	0,0
Altre entrate c/capitale	0,2	0,25	0,3	0,3	0,0
<b>Totale entrate</b>	<b>47,0</b>	<b>46,6</b>	<b>46,6</b>	<b>48,1</b>	<b>0,0</b>
<b><i>SALDI</i></b>					
<b>Saldo corrente</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,1</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-5,5</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,0</b>	<b>-0,7</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>-0,8</b>	<b>+0,1</b>	<b>+1,2</b>	<b>+2,5</b>	<b>+1,3</b>

Fonte: Corte dei conti, Relazione annuale sul rendiconto generale 2012, Vo. I, pagina 6.

È poi possibile condurre una prima analisi anche sul versante della dinamica registrata nel 2012 delle singole macro voci di entrata e di spesa, in termini di contabilità nazionale, limitatamente al solo bilancio dello Stato, quale sottosettore del conto economico della PA, osservandone l'evoluzione dei valori assoluti registrati nel quadriennio 2009/2012.

Sul versante delle entrate correnti, il bilancio dello Stato ha registrato nel 2012 un sensibile aumento del 4,2 per cento rispetto al dato 2011, allorché si era registrata una flessione dello 0,5 per cento rispetto al 2010.

La spesa per redditi di lavoro si conferma in flessione ma del 2,1 per cento rispetto al -1,0 per cento segnato nell'anno 2011 sul 2010, essendo passata da un valore di 91.520 milioni di euro nel 2011 a 89.566 milioni di euro nel 2012; così come in calo si presenta anche

quella per beni e consumi intermedi che si riduce del 13,7 per cento, essendo passata da 21.011 milioni di euro a 18.130 milioni di euro, dopo che il dato 2011 aveva registrato un lieve incremento dell' 1,5 per cento rispetto al 2010.

Per quanto riguarda le prestazioni sociali, queste hanno registrato una flessione del 2,2 per cento. Il 2012 registra poi, in rapporto al PIL, un incremento del macrodato relativo alla spesa per interessi, che ha segnato per lo Stato un aumento dell'1,1 per cento rispetto al 2011.

Sul versante della spesa in conto capitale, lo Stato ha registrato un incremento della spesa del 15,8 per cento rispetto al 2011, dopo che nel precedente biennio si era registrata una flessione del 12,6 per cento.

<b>Conto dello Stato</b>							
<b>Anni 2009-2012</b>							
	(milioni di euro)				(variazioni %)		
	2009	2010	2011	2012	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011
<b>SPESE</b>							
Redditi da lavoro dipendente	92.125	92.445	91.520	89.566	0,3	-1,0	-2,1
Consumi intermedi	22.048	20.697	21.011	18.130	-6,1	1,5	-13,7
Prestazioni sociali in denaro	5.405	3.352	3.682	3.600	-38,0	9,8	-2,2
<i>Trasferimenti ad enti pubblici</i>	<i>199.658</i>	<i>203.819</i>	<i>197.571</i>	<i>194.601</i>	2,1	-3,1	-1,5
Altre uscite correnti	32.384	32.203	30.568	29.043	-0,6	-5,1	-5,0
<b>Spese correnti al netto interessi</b>	<b>351.620</b>	<b>352.516</b>	<b>344.352</b>	<b>334.940</b>	0,3	-2,3	-2,7
Interessi passivi	67.113	67.689	74.519	82.836	0,9	10,1	11,2
<b>Totale spese correnti</b>	<b>418.733</b>	<b>420.205</b>	<b>418.871</b>	<b>417.776</b>	0,4	-0,3	-0,3
Investimenti fissi lordi	6.439	5.125	5.101	5.170	-20,4	-0,5	1,4
Contributi agli investimenti	29.031	22.700	22.490	23.275	-21,8	-0,9	3,5
Altre uscite in conto capitale	3.462	789	-2.579	508	-77,2	-426,9	-119,7
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>38.932</b>	<b>28.614</b>	<b>25.012</b>	<b>28.953</b>	-26,5	-12,6	15,8
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>390.552</b>	<b>381.130</b>	<b>369.364</b>	<b>363.893</b>	-2,4	-3,1	-1,5
<b>Totale spese finali</b>	<b>457.665</b>	<b>448.819</b>	<b>443.883</b>	<b>446.729</b>	-1,9	-1,1	0,6
<b>ENTRATE</b>							
Imposte indirette	143.048	152.742	153.547	161.303	6,8	0,5	5,1
Imposte dirette	192.321	194.816	193.445	200.619	1,3	-0,7	3,7
Contributi sociali effettivi	52	53	38	37	1,9	-28,3	-2,6
Contributi sociali figurativi	2.048	1.917	2.078	2.037	-6,4	8,4	-2
<i>Trasferimenti da enti pubblici</i>	<i>7.034</i>	<i>5.629</i>	<i>5.198</i>	<i>7.029</i>	-20	-7,7	35,2
Altre entrate correnti	20.701	21.602	20.542	19.389	4,4	-4,9	-5,6
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>365.204</b>	<b>376.759</b>	<b>374.848</b>	<b>390.414</b>	3,2	-0,5	4,2
Imposte in conto capitale	12.224	3.462	6.938	1.330	-71,7	100,4	-80,8
Altre entrate in c/capitale	7.133	4.080	1.560	2.373	-42,8	-61,8	52,1
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>19.357</b>	<b>7.542</b>	<b>8.498</b>	<b>3.703</b>	-61	12,7	-56,4
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>384.561</b>	<b>384.301</b>	<b>383.346</b>	<b>394.117</b>	-0,1	-0,2	2,8

Fonti: Corte dei conti, Relazione annuale sul rendiconto generale 2012, Vo. I, pagina 15; Ministero dell'economia e delle finanze, Rendiconto generale dello Stato 2013, Volume I, Tavola 5 a pagina 26.

Passando ai dati di cassa, per quanto concerne il solo settore statale, il relativo fabbisogno 2012 si è attestato, in valore assoluto, al netto del versamento al capitale dell'*European Stability Mechanism* (ESM), a 48.500 milioni di euro, in sensibile flessione di 15.200 milioni rispetto ai 63.800 milioni di euro del 2011<sup>9</sup>. Nel 2011 il fabbisogno si era registrato già in calo di 5.500 milioni di euro rispetto al dato di 67.000 milioni registrato nel 2010.

Per quanto riguarda il debito pubblico, questo in valore assoluto ha raggiunto nel 2012 la cifra di 1.988.658 euro, in netto aumento rispetto ai 1.907.392 euro del 2011, che già era in crescita di oltre 50 miliardi rispetto al dato 2010. La sua incidenza sul PIL si attesta su di un valore pari al 127 per cento, rispetto al 120,8 per cento segnato nel 2011, dopo che nel 2010 lo stesso indice si era attestato su di un valore del 119,3 per cento.

#### **Rapporti caratteristici del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche**

	2010	2011	2012
Indebitamento netto/Pil	-4,5	-3,8	-3,0
Saldo primario/Pil	+0,1	+0,1	+2,5
Debito pubblico/Pil	119,3	120,8	127,0

Fonte: ISTAT, Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, 22 aprile 2013.

---

<sup>9</sup> Sul risultato ottenuto incide soprattutto l'andamento più favorevole degli incassi fiscali. Al netto del versamento al capitale ESM (*European Stability Mechanism*), il fabbisogno dell'anno si sarebbe attestato a circa 42,8 miliardi. Rispetto al valore riportato nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2012, pari a 45,4 miliardi, il fabbisogno del 2012 risulta pertanto superiore di circa 3 miliardi per effetto dell'anticipazione, al mese di dicembre, del pagamento delle quote dei mutui da parte delle Amministrazioni centrali e degli Enti territoriali alla Cassa depositi e prestiti. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, Comunicato stampa n. 1 del 2 gennaio 2013.

**Tabella A**

<b>Anni</b>	<b>PIL</b> nominale (in milioni di euro)	<b>Debito</b> (in milioni di euro)	<b>Debito/PIL</b> (scala destra)
1990	704.251	667.848	94,8
1991	769.298	755.011	98,1
1992	809.601	849.920	105,0
1993	833.889	959.713	115,1
1994	882.002	1.069.415	121,2
1995	952.158	1.151.489	120,9
1996	1.009.158	1.213.508	120,2
1997	1.054.336	1.238.172	117,4
1998	1.098.081	1.254.388	114,2
1999	1.133.998	1.281.550	113,0
2000	1.198.292	1.299.847	108,5
2001	1.255.738	1.358.351	108,2
2002	1.301.873	1.368.887	105,1
2003	1.341.850	1.394.163	103,9
2004	1.397.728	1.445.826	103,4
2005	1.436.379	1.518.556	105,7
2006	1.493.031	1.587.781	106,3
2007	1.554.199	1.605.129	103,3
2008	1.575.144	1.670.993	106,1
2009	1.519.695	1.769.226	116,4
2010	1.553.083	1.851.252	119,3
2011	1.579.659	1.906.737	120,8
2012	1.565.916	1.988.658	127,0

Fonte: Istat, Conti economici nazionali. Cfr. *Noi Italia*, edizione 2013, riquadro finanza pubblica e Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni Pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, comunicato del 22 aprile 2013.

## **2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato**

Per la gestione di competenza, la tabella 1 evidenzia sia la differenza fra le previsioni iniziali e quelle definitive di competenza che gli scostamenti determinatisi nel corso della gestione rispetto alle previsioni definitive; la tabella 2, invece, riporta i dati di competenza relativi ai risultati differenziali dei bilanci dal 1998 al 2012.

In relazione alle entrate finali, si rileva che gli accertamenti sono ammontati a 545.791 milioni (521.745 nel 2011), mentre le spese finali si sono attestate a 535.004 milioni (520.822 nel 2011).

Ne deriva che il SNF è positivo per circa 10,8 mld di euro, dopo che anche nel 2011 si era registrato un saldo positivo, sia pur di entità minore. Esso è inoltre migliore rispetto alle previsioni definitive, che lo stimavano negativo per circa 7,2 mld di euro.

Passando ad analizzare gli altri saldi, si evidenzia l'ulteriore miglioramento del risparmio pubblico, che passa dai 46,1 mld del 2011 ai 48,5 mld del 2012, con ciò consolidando la tendenza ad un risparmio pubblico positivo iniziata nel 1999. *A latere*, si segnala che il miglioramento rispetto alle previsioni definitive è stato pari a circa 22,6 mld di euro.

Infine, il dato del ricorso al mercato finanziario, quale saldo scaturente dal confronto tra il totale delle entrate finali e il totale delle spese complessive, mostra un risultato 2012 che si attesta a 203,5 mld di euro, in aumento rispetto al 2011, quando raggiunse la cifra di 185 mld di euro, ritornando sui livelli del biennio 2009-2010 (intorno ai 210 mld di euro). Sensibile poi il miglioramento rispetto alla previsione definitiva, che lo stimava in quasi 267 mld di euro, valore che fra l'altro avrebbe rappresentato un superamento del limite massimo di 265 mld di euro stabilito dalla legge di stabilità n. 183 del 2011. Tale importo, secondo quanto indicato nel comma 2 del medesimo articolo 1, si intendeva al netto delle operazioni effettuate per rimborsare prima della scadenza o ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato.

La tabella 2 e i grafici successivi mostrano i valori assoluti dei principali saldi differenziali relativi al periodo 1998-2012.

**Tabella n. 1**  
**Dati di competenza al lordo delle regolazioni**  
**Esercizio 2012**

*(milioni di euro)*

	Previsioni iniziali (A)	Previsioni definitive (B)	Differenza (B-A)	Accertamenti o impegni (C)	Differenza (C-B)
Entrate tributarie	484.154	482.459	-1.695	463.769	-18.690
Entrate extratributarie	43.124	51.885	8.761	74.076	22.191
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>527.278</b>	<b>534.344</b>	<b>7.066</b>	<b>537.844</b>	<b>3.500</b>
Alienazione, ammort., riscossione crediti	1.252	2.442	1.190	7.947	5.504
<b>Totale entrate finali</b>	<b>528.530</b>	<b>536.786</b>	<b>8.256</b>	<b>545.791</b>	<b>9.005</b>
Accensione prestiti	250.513	266.672	16.159	239.784	-26.888
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>779.043</b>	<b>803.458</b>	<b>24.415</b>	<b>785.575</b>	<b>-17.883</b>
Spese correnti	503.471	508.448	4.976	489.351	-19.097
Spese in conto capitale	36.388	46.830	10.442	45.653	-1.177
<b>Totale spese finali</b>	<b>539.859</b>	<b>555.277</b>	<b>15.418</b>	<b>535.004</b>	<b>-20.274</b>
Rimborso prestiti	239.184	248.404	9.220	214.334	-34.070
<b>Totale spese complessive</b>	<b>779.043</b>	<b>803.681</b>	<b>24.638</b>	<b>749.337</b>	<b>-54.344</b>
<b>Risultati differenziali</b>					
Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	23.807	25.896	2.090	48.494	22.597
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	11.329	18.491	7.162	-10.787	-29.278
Ricorso al mercato finanziario	-250.513	-266.895	-16.382	-203.546	63.348

**Tabella n. 2**  
**Risultati differenziali: serie storica 1998-2012**

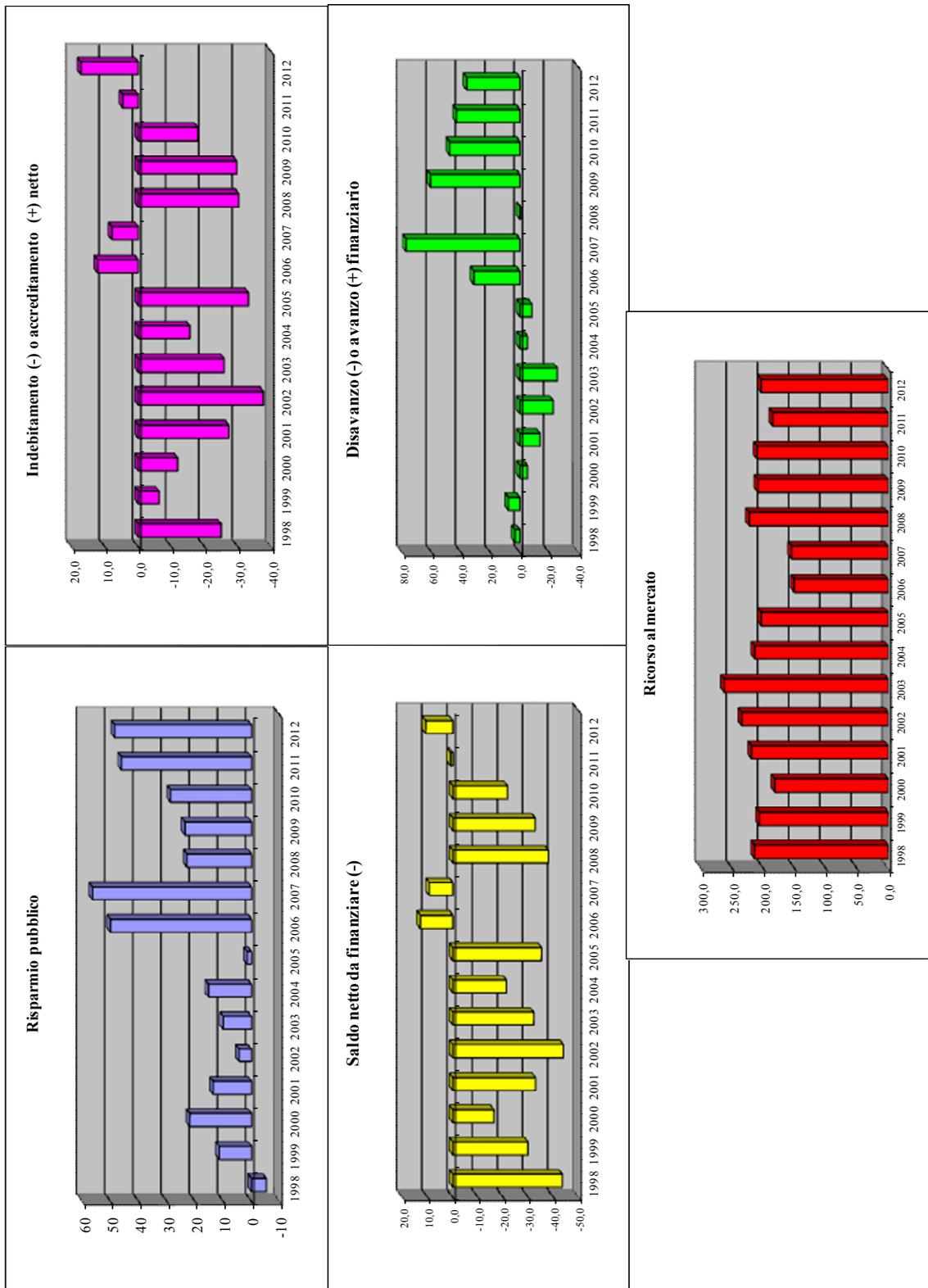
**Dati di competenza**

*(miliardi di euro)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Risparmio pubblico</b>	-5,2	11,4	21,9	13,6	4,4	10	15,2	1,5	50,0	56,4	22,9	23,6	28,7	46,1	48,5
<b>Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto</b>	-24,9	-6,2	-11,8	-27,2	-37,6	-25,8	-15,5	-33,1	12,2	7,9	-30,2	-29,6	-17,9	4,7	17,3
<b>Saldo netto da finanziare (-)</b>	-43,5	-29,8	-16,3	-32,8	-43,9	-32,1	-21,2	-35,2	12,9	9,3	-38,0	-32,7	-21,6	0,9	10,8
<b>Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario</b>	3,4	7,9	-5,0	-13,6	-22,6	-25,4	-5,0	-8,1	31,4	77,5	-0,3	60,9	47,9	43,2	36,2
<b>Ricorso al mercato</b>	214,2	206,6	181,7	219,1	234,8	262,9	214,0	203,5	150,7	154,9	222,8	208,8	210,1	185,2	203,5

(Fonte: Corte dei Conti)

## Risultati differenziali: serie storica 1998-2012 - Dati di competenza



### 2.2.1 Confronto tra i risultati di gestione e le previsioni definitive di competenza del bilancio dello Stato

Nel confronto con i dati gestionali lo scostamento registrato, per quanto riguarda le entrate finali, tra previsioni definitive ed il volume accertato è stato pari a +9 mld, mentre l'omologo dato relativo al 2011 era pari a +28,5 mld di euro.

Il raffronto della previsione definitiva di spesa finale con il dato di gestione evidenzia invece uno scostamento di valore pari a circa - 20 mld di euro, sostanzialmente in linea con quello riscontrato nel biennio precedente (-18,5 mld nel 2011 e -17,5 nel 2010).

L'analisi del dettaglio delle singole componenti mostra, dal lato delle entrate, che quelle tributarie passano dai 452,7 mld accertati nel 2011 ai 463,8 mld del 2012, mentre quelle extratributarie salgono a 74 mld circa dai 65,7 mld nel 2011 e dai 61,8 mld circa nel 2010. Va peraltro segnalato, in relazione a tale ultima voce, che solo l'anzidetto dato gestionale ha consentito di registrare un *gap* positivo fra volume accertato e previsioni definitive, come sopra indicato in 9 mld di euro, segnando un miglioramento di 22,2 mld rispetto alle previsioni definitive (a fronte di un peggioramento di 18,7 mld per quanto concerne le entrate tributarie). Si rappresenta che la notevole discrasia fra dato previsivo e consuntivo, in relazione alle entrate extratributarie, si rinviene sistematicamente dal 2005, con percentuali di crescita intorno al 50 per cento (con un massimo del 70 per cento nel 2006)<sup>10</sup>.

Passando ai saldi, per quanto riguarda il risparmio pubblico di competenza, si osserva che dal 2009 i valori indicati nelle previsioni definitive erano di segno negativo, anche se spesso solo marginalmente (per esempio -0,6 mld nel 2011), mentre per il 2012 già le previsioni definitive hanno registrato un segno positivo, per quasi 26 mld di euro, con un risultato di gestione poi ulteriormente migliorato, fino a raggiungere il valore di 48,5 mld di euro.

In relazione al SNF, a fronte di previsioni definitive pari a circa 18,5 mld di euro, il dato gestionale segna un miglioramento di circa 29,3 mld di euro (il miglioramento dell'omologo parametro era stato però pari a 42 mld di euro nel 2010 e a 47 mld nel 2011), attestandosi a + 10,8 mld di euro, in ulteriore miglioramento rispetto all'attivo di 1

---

<sup>10</sup> L'incremento delle entrate extratributarie rispetto al dato previsivo si lega all'andamento registrato, in particolare, dalla categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi".

mld di euro del 2011 (il segno era ancora negativo per 21,6 mld nel 2010).

Per quanto riguarda il ricorso al mercato si registra un miglioramento di 63,3 mld (58 mld nel 2011 e 79 mld nel 2010) rispetto alle previsioni definitive dell'anno.

Tale flessione è ascrivibile, oltre che al dato relativo al saldo netto da finanziare, al minor ricorso a prestiti di medio e lungo termine (Titolo IV), la cui cifra in termini di accertamenti e di incassi di gestione si attesta a 239.784, in aumento rispetto ai 228.422 mln del 2011, anche se assai inferiore ai valori registrati nel biennio 2009-2010 (circa 270 mld di euro), e comunque significativamente minore (26,9 mld circa) a quanto stimato nelle previsioni definitive (266.672 milioni di euro).

## Analisi economica delle entrate tributarie accertate negli esercizi

*(milioni di euro)*

Tributi	2011	2012	Var % 2012/2011
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>452.731</b>	<b>463.769</b>	<b>2,4</b>
Imposte sul patrimonio e sul reddito	239.024	248.635	4,0
Tasse ed imposte sugli affari	159.558	155.369	-2,6
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	29.919	36.131	20,8
Monopoli	10.942	11.023	0,7
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	13.287	12.611	-5,1
<b>ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE</b>	<b>65.698</b>	<b>74.076</b>	<b>12,8</b>
Proventi speciali	687	687	0,1
Proventi di servizi pubblici minori	15.081	18.366	21,8
Proventi dei beni dello Stato	326	346	6,1
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.641	1.983	-24,9
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	6.981	5.429	-22,2
Recuperi, rimborsi e contributi	37.554	45.058	20,0
Partite che si compensano nella spesa	2.427	2.207	-9,1
<b>ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI</b>	<b>3.313</b>	<b>7.947</b>	<b>139,8</b>
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	1.486	6.179	315,7
Ammortamento di beni patrimoniali	186	299	60,7
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.641	1.469	-10,5
<b><u>ENTRATE FINALI</u></b>	<b>521.742</b>	<b>545.791</b>	<b>4,6</b>
<b>ACCENSIONE DI PRESTITI</b>	<b>228.422</b>	<b>239.784</b>	<b>5,0</b>
<b><u>ENTRATE COMPLESSIVE</u></b>	<b>750.165</b>	<b>785.575</b>	<b>4,7</b>

## 2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2011-2012

Sulla base di una sintetica analisi del confronto 2011-2012 relativo all'andamento delle entrate accertate, si rileva innanzitutto il loro aumento, pari a circa 24 mld di euro. Tale risultato è imputabile tanto alle entrate tributarie (+11 mld circa), quanto a quelle extratributarie (+ 8 mld circa).

Per tale voce, in particolare, i maggiori aumenti si sono registrati per le imposte sul patrimonio e sul reddito (quasi 10 miliardi in più) e per le imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (circa 6 mld in più), mentre le tasse ed imposte sugli affari sono diminuite di circa 4 mld. In termini percentuali, l'incremento più significativo ha coinvolto le imposte sulla produzione e i consumi (+ 20,8 per cento), mentre, all'opposto, le entrate derivanti dai giochi hanno segnato una flessione del 5% circa.

Per le entrate extratributarie i miglioramenti sono sostanzialmente limitati ai proventi dei servizi pubblici minori (+ 3,3 mld, pari a quasi il 22 per cento di incremento) e ai recuperi, rimborsi e contributi (+7,5 mld, corrispondenti a +20 per cento rispetto al 2011), mentre nel 2011 - rispetto al 2010 - i miglioramenti riguardavano quasi tutte le categorie del titolo in parola.

Notevole, infine, l'aumento delle entrate relative all'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti, passate dai 3,3 mld di euro del 2011 ai 7,9 mld del 2012, corrispondente ad una crescita che sfiora il 140 per cento.

### 2.2.3 Spese finali per missioni

Ricordando che a partire dal bilancio per il 2008 il documento è stato strutturato in missioni e programmi e che non viene più dato conto delle funzioni-obiettivo, si premettono alla descrizione che segue due *caveat*. Il primo inerisce alla diversa natura delle missioni rispetto alle funzioni obiettivo e alla non confrontabilità delle spese relative ad una missione con quelle relative all'analogia (anche per i casi nei quali sia possibile stabilire un'analogia) funzione-obiettivo. Il secondo attiene all'esclusione dal novero dei calcoli effettuati nel presente *dossier* delle spese per la missione "debito pubblico", che - data la sua enorme rilevanza quantitativa - finirebbe per rendere poco significativi i dati inerenti alle missioni che più propriamente descrivono le finalità dello Stato.

Dall'analisi delle spese finali per missioni emerge innanzitutto la rilevanza delle relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (si tratta in sostanza di trasferimenti agli enti territoriali), che pesano per il 25,5 per cento del totale delle spese (tornando sui livelli del 2010, dopo che nel 2011 era leggermente scesa al 25 per cento). Significativa è anche l'incidenza sul totale delle politiche previdenziali (il 17,8 per cento, in significativa crescita rispetto al livello attinto nel 2011, pari al 16,1 per cento) e delle politiche economiche, finanziarie e di bilancio (circa il 13,1 per cento, sostanzialmente stabile rispetto al 2011).

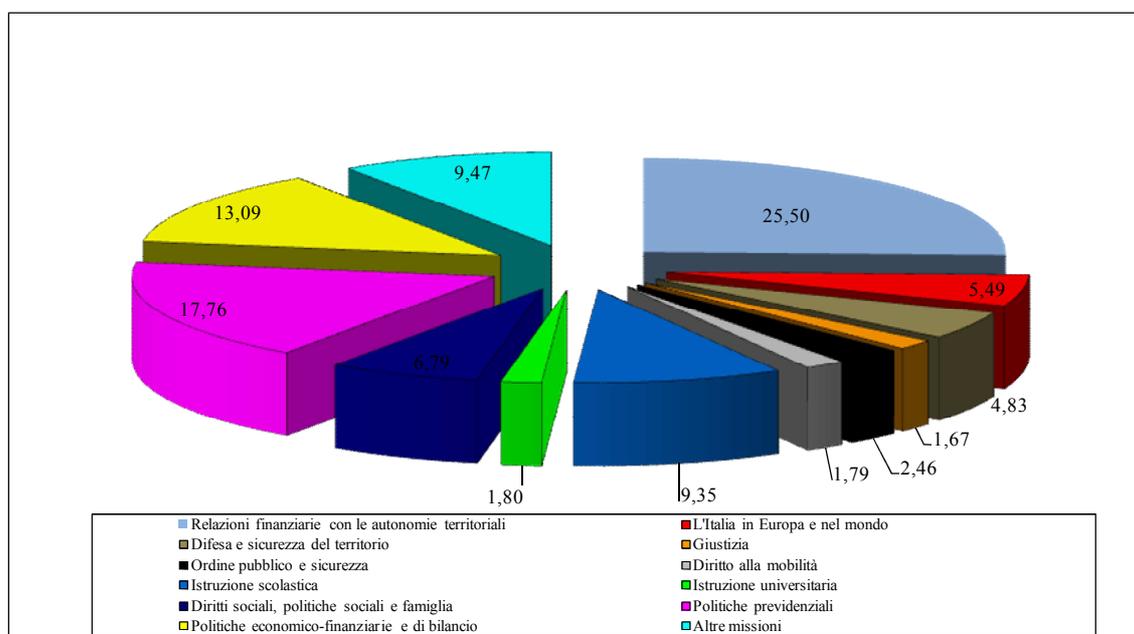
Gli incrementi significativi in valore assoluto si sono riscontrati per le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (circa 3,7 mld di euro) e per le politiche previdenziali, per le quali gli impegni (si tratta in sostanza di trasferimenti agli enti previdenziali) sono passati dai 71,9 mld del 2011 agli 80,5 mld del 2012.

Fra l'altro, si evidenzia che senza considerare la spesa per le politiche previdenziali gli impegni complessivi sarebbero risultati in diminuzione rispetto al 2011.

Rispetto alle previsioni definitive di competenza è significativo il declino degli impegni relativi alle politiche economico-finanziarie e di bilancio, scesi dai previsti 65,5 mld agli effettivi 59,3 mld a consuntivo.

### Analisi delle spese finali per le principali Missioni (Dati di competenza)

Principali Missioni	Impegni 2012	Composizione percentuale (milioni di euro)	
		2012	2011
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	115.634	25,50	25,04
L'Italia in Europa e nel mondo	24.897	5,49	5,63
Difesa e sicurezza del territorio	21.899	4,83	5,07
Giustizia	7.587	1,67	1,86
Ordine pubblico e sicurezza	11.175	2,46	2,57
Diritto alla mobilità	8.138	1,79	1,96
Istruzione scolastica	42.386	9,35	9,57
Istruzione universitaria	8.182	1,80	1,78
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	30.779	6,79	6,92
Politiche previdenziali	80.532	17,76	16,08
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	59.366	13,09	13,18
Altre missioni	42.964	9,47	10,35
<b>Totale</b>	<b>453.539</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>



\* Non è stata considerata la missione "Debito pubblico".

#### 2.2.4 L'analisi economica delle spese finali

Particolare interesse rivestono le informazioni deducibili dai dati ricavati dall'analisi economica delle spese finali.

Al riguardo, è possibile osservare come la spesa di parte corrente abbia generato impegni per 489.351 milioni di euro (a fronte di 472.320 nel 2011), mentre quella in conto capitale per 45.653 milioni di euro (era 48.502 nel 2011, 52.282 nel 2010 e 58.913 milioni di euro nel 2009), rispettivamente pari al 91,5 per cento (90,7 per cento nel 2011, 90 per cento nel 2010 e 89,1 per cento nel 2009) ed all'8,5 per cento (9,3 per cento nel 2011, 10 per cento nel 2010 e 10,9 per cento nel 2009) delle spese finali.

La dinamica delle spese correnti ha fatto registrare impegni per redditi da lavoro dipendente pari a quasi 87,7 mld di euro (in calo di circa 1 mld di euro rispetto al 2011), per trasferimenti correnti a PA. (sostanzialmente amministrazioni locali ed enti previdenziali) pari a quasi 233 mld di euro (in significativa crescita rispetto ai 221 mld di euro nel 2011 e ai 223 mld nel 2010) e per interessi passivi e redditi da capitale in misura pari a circa 81,4 mld di euro (73,8 mld di euro nel 2011).

Si rileva, poi, che proprio gli interessi passivi hanno registrato, nell'ambito delle voci più significative, il maggior incremento percentuale rispetto all'anno precedente (+ 10,4 per cento) dopo quello relativo ai trasferimenti correnti alle imprese, cresciuti del 23,6 per cento. Non si segnalano rilevanti diminuzioni, la più elevata corrispondendo al -5,5 per cento segnato dalle poste correttive e compensative.

Nell'ambito della spesa in conto capitale, i contributi agli investimenti registrano impegni per 16,3 mld di euro (più di 1/3 delle uscite in conto capitale). Gli impegni per altri trasferimenti in conto capitale risultano dimezzati rispetto all'anno precedente, passando da 12,2 mld di euro a 6,2 mld.

Si registra, inoltre, una ripresa degli impegni per acquisizioni di attività finanziarie, che dai 5,4 mld di euro nel 2011 sfiorano gli 8 mld di euro nel 2012.

## Analisi economica degli impegni di spesa

*(milioni di euro)*

Impegni	2011	2012	Var % 2012/2011
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>472.320</b>	<b>489.351</b>	<b>3,6</b>
Redditi da lavoro dipendente	88.859	87.674	-1,3
Consumi intermedi	10.969	10.527	-4,0
Imposte pagate sulla produzione	4.776	4.678	-2,1
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	220.795	232.964	5,5
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali	3.949	4.133	4,7
Trasferimenti correnti a estero	1.696	1.629	-4,0
Interessi passivi e redditi da capitale	73.748	81.385	10,4
Poste correttive e compensative	45.157	42.662	-5,5
Trasferimenti correnti a imprese	4.580	5.662	23,6
Risorse proprie Unione Europea	16.789	16.492	-1,8
Ammortamenti	186	299	60,7
Altre uscite correnti	815	1.245	52,7
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>48.502</b>	<b>45.653</b>	<b>-5,9</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.694	5.034	-11,6
Contributi agli investimenti	16.217	16.320	0,6
Contributi agli investimenti ad imprese	8.062	9.004	11,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni	54	119	121,4
Contributi agli investimenti a estero	869	955	9,9
Altri trasferimenti in conto capitale	12.217	6.266	-48,7
Acquisizioni di attività finanziarie	5.390	7.955	47,6
<b><u>TOTALE</u></b>	<b>520.822</b>	<b>535.004</b>	<b>2,7</b>
<b>RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>186.135</b>	<b>214.334</b>	<b>15,1</b>
<b><u>TOTALE COMPLESSIVO</u></b>	<b>706.957</b>	<b>749.337</b>	<b>6,0</b>

## 2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato

Iniziando l'analisi dai saldi si osserva che nel 2012 il risparmio pubblico al lordo delle regolazioni contabili è stato negativo per circa 19,1 mld di euro, in miglioramento sia rispetto al consuntivo 2011 (-22,1 mld di euro), sia rispetto alle previsioni definitive (-36,2 mld di euro).

Il saldo netto da finanziare lordo presenta nel 2012 un valore pari a 58,8 mld di euro, rispetto ai 66,7 mld di euro nel 2011, il che denota il ritorno al valore registrato nel 2010. Va inoltre evidenziato il miglioramento di circa 30,4 mld di euro rispetto al dato previsivo definitivo.

Il ricorso al mercato sfiora, in valore assoluto, al lordo delle regolazioni contabili, i 272,7 mld di euro, peggiorando di quasi 20 mld il dato dell'anno precedente. Nel confronto con i valori assoluti registrati negli anni precedenti resta comunque confermata la tendenza all'aumento a partire dal 2009, dopo che nel quadriennio 2004-2007 si era manifestato un netto declino del valore di tale saldo.

Anche per il ricorso al mercato, comunque, il consuntivo registra un netto calo rispetto alla previsione definitiva, pari a circa 65 mld di euro.

Gli incassi finali si attestano a 471.678 milioni (a fronte di 452.657 nel 2011), pari al 96,8 per cento delle corrispondenti previsioni definitive. Si rileva, in particolare, che, rispetto alle previsioni definitive, le entrate tributarie sono risultate a consuntivo inferiori, mentre quelle extratributarie hanno manifestato un incremento.

In particolare, in conto competenza sono stati incassati 448.068 mln di euro e in conto residui 23.609 mln di euro, pari rispettivamente al 95 e al 5 per cento del totale degli incassi. Le percentuali di ripartizione fra pagamenti in conto competenza e in conto residui sono sostanzialmente analoghe a quelle registrate nel precedente quadriennio.

In valore assoluto il volume dei pagamenti finali, attestatosi a 530.442 milioni di euro (a fronte dei 519.375 registrati nel 2011), è stato inferiore di quasi 46 (41 nel 2011) miliardi di euro rispetto alle previsioni definitive, mentre l'ammontare degli incassi finali si è rivelato minore del dato di previsione per circa 15 mld di euro (2 mld di euro nel 2011 e 3 mln nel 2010).

Dei pagamenti finali 493.524, pari al 93 per cento del totale, sono stati erogati in conto competenza e 36.918 milioni, pari al 7 per cento, in conto residui.

L'analisi economica consente di rilevare, tra l'altro, che la voce di spesa relativa ai redditi da lavoro dipendente è diminuita di quasi 2,6 mld rispetto al 2011, tornando sui livelli del 2010.

Nell'ambito della spesa corrente si segnalano gli aumenti dei trasferimenti correnti a pubbliche amministrazioni (+7 mld rispetto al 2011, corrispondenti a +3,2 per cento) e degli interessi passivi (+8 mld, corrispondenti al 10,8 per cento di crescita).

Comunque, rispetto all'incremento quasi generalizzato riscontrato nell'anno 2011, si segnala che il complesso delle voci, al netto delle spese per interessi, ha registrato un incremento limitato a 3 mld di euro.

Le percentuali relative alle spese in conto capitale risentono del valore spesso contenuto degli importi assoluti, che rende più probabile il verificarsi di scostamenti percentualmente assai significativi.

Approssimando, incrementi di circa 1 mld di euro sono stati registrati per quanto riguarda i contributi agli investimenti e le acquisizioni di attività finanziarie, mentre diminuzioni di analoga ampiezza hanno coinvolto i contributi agli investimenti ad imprese e gli altri trasferimenti in conto capitale.

**Tabella n. 3**  
**Dati di cassa al lordo delle regolazioni**  
**Esercizio 2012**

*(milioni di euro)*

	Previsioni definitive	Incassi o pagamenti	Massa acquistabile o spendibile (previsioni definitive)	Rapporto	Rapporto
	(A)	(B)	(C)	(B/A)%	(B/C)%
Entrate tributarie	450.057	426.006	597.209	94,66	71,33
Entrate extratributarie	34.504	37.776	152.097	109,48	24,84
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>484.561</b>	<b>463.782</b>	<b>749.306</b>	<b>95,71</b>	<b>61,89</b>
Alienazione, ammort., riscossione crediti	2.442	7.896	2.688	323,29	293,80
<b>Totale entrate finali</b>	<b>487.003</b>	<b>471.678</b>	<b>751.993</b>	<b>96,85</b>	<b>62,72</b>
Accensione prestiti	339.086	239.784	266.672	70,71	89,92
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>826.090</b>	<b>711.462</b>	<b>1.018.665</b>	<b>86,12</b>	<b>69,84</b>
Spese correnti	520.744	482.885	566.016	92,73	85,31
Spese in conto capitale	55.454	47.558	82.122	85,76	57,91
<b>Totale spese finali</b>	<b>576.198</b>	<b>530.442</b>	<b>648.138</b>	<b>92,06</b>	<b>81,84</b>
Rimborso prestiti	248.533	213.934	248.692	86,08	86,02
<b>Totale spese complessive</b>	<b>824.731</b>	<b>744.376</b>	<b>896.830</b>	<b>90,26</b>	<b>83,00</b>
<b>Risultati differenziali</b>					
Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-36.183	-19.103	-	-	-
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	89.195	58.764	-	-	-
Ricorso al mercato finanziario	-337.728	-272.698	-	-	-

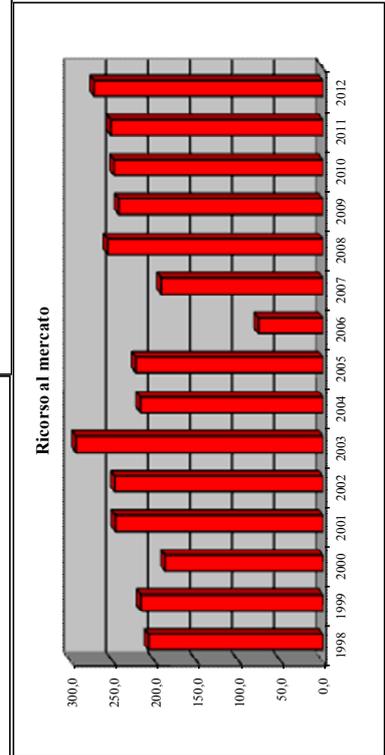
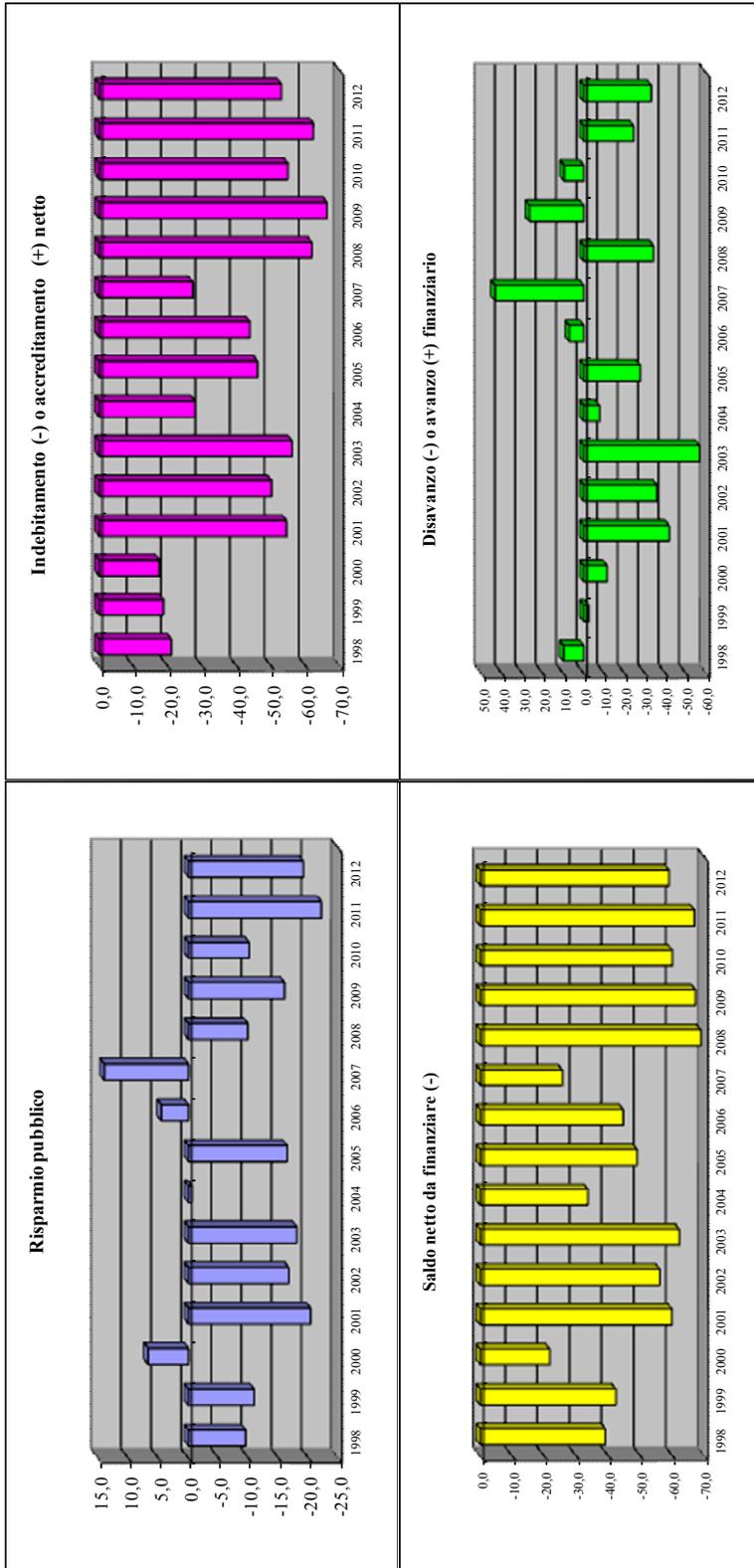
**Tabella n. 4**  
**Dati di cassa**

*(miliardi di euro)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Risparmio pubblico</b>	-9,5	-10,9	6,7	-20,3	-16,7	-18,0	-0,6	-16,4	4,5	14,0	-9,9	-16,0	-10,1	-22,1	-19,1
<b>Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto</b>	-20,9	-18,6	-17,4	-54,3	-50,0	-55,9	-27,8	-45,9	-43,7	-27,1	-61,7	-66,1	-54,7	-62,1	-52,8
<b>Saldo netto da finanziare (-)</b>	-38,9	-42,2	-21,6	-59,7	-55,9	-62,0	-33,5	-48,8	-44,5	-25,6	-68,7	-67,0	-59,8	-66,7	-58,8
<b>Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario</b>	9,9	-2,4	-11,3	-41,7	-35,7	-56,5	-7,6	-27,5	7,1	43,3	-34,0	26,6	9,6	-24,3	-32,9
<b>Ricorso al mercato</b>	207,6	216,8	188,0	247,1	247,9	294,0	217,3	222,9	77,0	192,6	256,5	243,1	248,9	252,7	272,7

(Fonte: Corte dei Conti)

## Risultati differenziali: serie storica 1998-2012 - Dati di cassa



### **2.3.1 Confronto fra i risultati di gestione e le previsioni definitive di cassa del bilancio dello Stato**

Il risparmio pubblico, al lordo delle regolazioni contabili, si presenta in miglioramento di circa 17 mld di euro rispetto alle corrispondenti previsioni definitive, restando comunque negativo in misura pari a 19.103 milioni.

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, attestatosi sui 58.764 mln di euro, si segnala il netto miglioramento del dato rispetto alle previsioni definitive che valutavano il saldo, al lordo delle regolazioni contabili, in circa 89 mld di euro.

Fra l'altro, il consuntivo segna un sensibile miglioramento anche rispetto al 2011, quando raggiunse la cifra di 66,7 mld di euro, tornando pertanto ai livelli del 2010 (quando scese a circa 60 mld di euro).

Il ricorso al mercato registra per la cassa un miglioramento rispetto alle previsioni definitive in misura superiore a 65 mld di euro, attestandosi definitivamente sui 272.698 mln di euro, comunque quasi 20 mld di euro in più rispetto al consuntivo per il 2011.

Nella tabella 3 si riportano i dati relativi alle previsioni definitive per la cassa (A), gli incassi o pagamenti (B), nonché la massa acquisibile o spendibile (C), determinata dalla somma dei residui e degli stanziamenti di competenza. Le percentuali contenute nelle ultime due colonne evidenziano il rapporto fra gli incassi e i pagamenti effettivamente realizzati e, rispettivamente, le previsioni definitive di cassa e la massa acquisibile o spendibile.

In particolare, si può sottolineare che gli incassi per le entrate finali corrispondono a quasi il 63 per cento della relativa massa acquisibile (tale dato è sostanzialmente in linea con quelli registrati a partire dal 2004).

Sul versante della spesa, in rapporto alle previsioni definitive si evidenzia una diminuzione di quasi 46 mld di euro del totale delle spese finali, attestatesi a 530,4 mld di euro. Tale somma corrisponde a quasi l'82 per cento della massa spendibile, valore che si discosta leggermente in aumento rispetto ai dati degli ultimi 5 anni (da un minimo del 79 ad un massimo dell'81 per cento).

## Analisi economica degli incassi tributari

*(milioni di euro)*

<b>Tributi</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Var % 2012/2011</b>
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>415.649</b>	<b>426.006</b>	<b>-2,5</b>
Imposte sul patrimonio e sul reddito	222.357	231.597	-4,2
Tasse ed imposte sugli affari	141.479	138.928	1,8
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	28.236	32.896	-16,5
Monopoli	10.807	11.009	-1,9
Lotto, lotterie ed altre attivita di giuoco	12.770	11.575	9,4
<b>ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE</b>	<b>33.770</b>	<b>37.776</b>	<b>-11,9</b>
Proventi speciali	689	672	2,5
Proventi di servizi pubblici minori	6.986	10.531	-50,7
Proventi dei beni dello Stato	300	324	-7,9
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.641	1.983	24,9
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.522	3.076	32,0
Ricuperi, rimborsi e contributi	16.219	19.035	-17,4
Partite che si compensano nella spesa	2.413	2.154	10,7
<b>ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI</b>	<b>3.238</b>	<b>7.896</b>	<b>-143,9</b>
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	1.486	6.179	-315,8
Ammortamento di beni patrimoniali	186	299	-60,6
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.566	1.419	9,4
<b><u>ENTRATE FINALI</u></b>	<b>452.657</b>	<b>471.678</b>	<b>-4,2</b>
<b>ACCENSIONE DI PRESTITI</b>	<b>228.422</b>	<b>239.784</b>	<b>-5,0</b>
<b><u>ENTRATE COMPLESSIVE</u></b>	<b>681.079</b>	<b>711.462</b>	<b>-4,5</b>

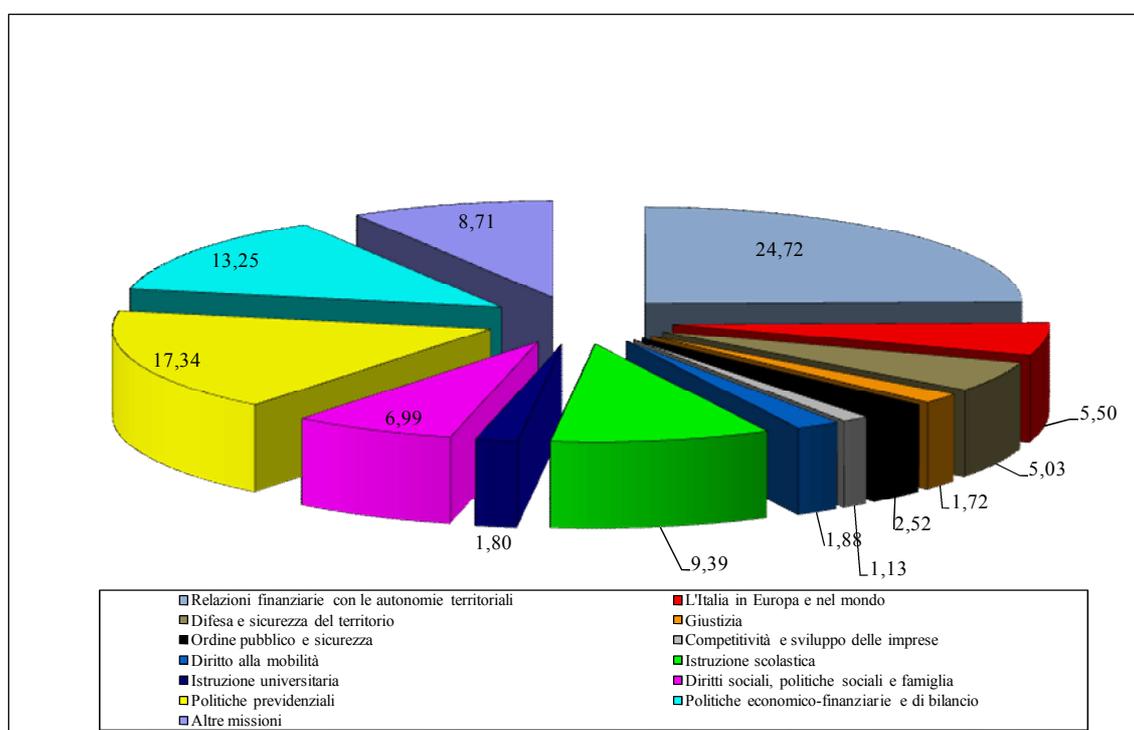
### 2.3.2 Spese finali per missioni

Rinviando alle considerazioni introduttive svolte nel paragrafo 2.2.3 in rapporto alle implicazioni della nuova strutturazione del bilancio per missioni e programmi sulla confrontabilità dei dati qui esposti con quelli contenuti nei paragrafi sulle spese finali per funzioni obiettivo presenti nei *dossier* relativi agli esercizi precedenti il 2008, si evidenziano qui le missioni che hanno maggiormente inciso sul bilancio dello Stato. Si tratta - come è d'altronde prevedibile e desumibile dalla tabella seguente- delle medesime missioni che si erano già segnalate in sede di analisi degli impegni: le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (che hanno assorbito circa il 24,7 per cento delle risorse), le politiche previdenziali (17,3 per cento, rispetto al 15,7 per cento nel 2011) e quelle economico-finanziarie e di bilancio (13,2 per cento). Si conferma sotto al 10 per cento del totale l'ammontare dei pagamenti (esclusa la funzione "debito pubblico") relativi all'istruzione scolastica.

### Analisi delle spese finali per le principali Missioni (Dati di cassa)

(milioni di euro)

Principali Missioni	Pagamenti 2012	Composizione percentuale 2012	Composizione percentuale 2011
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	110.927	24,72	25,10
L'Italia in Europa e nel mondo	24.683	5,50	5,66
Difesa e sicurezza del territorio	22.578	5,03	5,17
Giustizia	7.712	1,72	1,82
Ordine pubblico e sicurezza	11.307	2,52	2,60
Competitività e sviluppo delle imprese	5.092	1,13	1,13
Diritto alla mobilità	8.416	1,88	2,51
Istruzione scolastica	42.143	9,39	9,76
Istruzione universitaria	8.070	1,80	1,88
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	31.367	6,99	7,02
Politiche previdenziali	77.819	17,34	15,68
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	59.470	13,25	13,12
Altre missioni	39.094	8,71	8,54
<b>Totale</b>	<b>448.678</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>



\* Non è stata considerata la missione "Debito pubblico".

### 2.3.3 L'analisi economica delle spese finali

L'analisi economica del dettaglio dei pagamenti occorsi per spese finali evidenzia che, sulla massa spendibile, le spese correnti sono ammontate nell'anno a 482.885 milioni di euro (471.546 nel 2011), a fronte di spese in conto capitale per 47.558 milioni di euro (47.830 nel 2011).

Nell'ambito delle spese correnti, le spese per redditi di lavoro dipendente si attestano a 87.285 milioni (89.870 nel 2011) e quelle per consumi intermedi a 10.704 milioni di euro (10.761 nel 2011).

Fra gli interventi è estremamente rilevante il peso dei pagamenti per trasferimenti correnti a PA, pari a 226,5 mld, in cospicua crescita rispetto ai 219,5 mld del 2011.

Significativo è altresì l'incremento dei pagamenti per interessi passivi, saliti dai 73,6 mld del 2011 agli 81,6 mld del 2012.

Nell'ambito delle spese in conto capitale le voci più rilevanti sono rappresentate dai contributi agli investimenti, che si attestano sui 19.262 milioni di euro di pagamenti (18.144 nel 2011), dai contributi agli investimenti alle imprese, pari a 8.586 mln di euro, in ulteriore calo dai 9.869 milioni pagati nel 2011, dagli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, anch'essi scesi dai 6.371 mln di euro del 2011 a 5.916 mln, dagli altri trasferimenti in conto capitale (5.554 mln nel 2012 a fronte dei 6.328 nel 2011) e, infine, dalle acquisizioni di attività finanziarie, cresciute dai 6.195 mln nel 2011 ai 7.381 mln nel 2012.

## Analisi economica dei pagamenti negli esercizi

*(milioni di euro)*

Pagamenti	2011	2012	Var % 2012/2011
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>471.546</b>	<b>482.885</b>	<b>2,4</b>
Redditi da lavoro dipendente	89.870	87.285	-2,9
Consumi intermedi	10.761	10.704	-0,5
Imposte pagate sulla produzione	4.840	4.702	-2,8
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	219.524	226.502	3,2
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	4.150	4.211	1,5
Trasferimenti correnti a estero	1.788	1.650	-7,7
Interessi passivi e redditi da capitale	73.594	81.557	10,8
Poste correttive e compensative	44.695	43.060	-3,7
Trasferimenti correnti a imprese	4.796	5.781	20,5
Risorse proprie Unione Europea	16.789	16.492	-1,8
Ammortamenti	186	299	60,6
Altre uscite correnti	553	641	15,9
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>47.830</b>	<b>47.558</b>	<b>-0,6</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.371	5.916	-7,1
Contributi agli investimenti	18.144	19.262	6,2
Contributi agli investimenti ad imprese	9.869	8.586	-13,0
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	80	117	46,5
Contributi agli investimenti a estero	843	742	-11,9
Altri trasferimenti in conto capitale	6.328	5.554	-12,2
Acquisizioni di attività finanziarie	6.195	7.381	19,1
<b><u>TOTALE</u></b>	<b>519.376</b>	<b>530.442</b>	<b>2,1</b>
<b>RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>186.012</b>	<b>213.934</b>	<b>15,0</b>
<b><u>TOTALE COMPLESSIVO</u></b>	<b>705.388</b>	<b>744.376</b>	<b>5,5</b>

## 2.4 Residui

Il conto dei residui, in relazione ai valori esposti al 1° gennaio 2012 e quindi in relazione alle risultanze riferibili alla gestione degli esercizi precedenti, presenta un'eccedenza attiva, come saldo tra residui attivi per 215.207 milioni di euro (229.790 nel 2011) e passivi per 93.149 milioni di euro (108.276 nel 2011), pari a 122.058 milioni di euro (nel 2011 l'eccedenza attiva era pari a 121.514 milioni di euro).

Nel corso dell'esercizio la situazione sopra delineata si è modificata dando luogo ad accertamenti di residui attivi per 169.165 mln e di resti passivi per 69.069 mln.

Per quanto riguarda questi ultimi, in particolare, i dati riportati nella relazione illustrativa segnalano che si sono determinate economie di gestione pari a 2.744 mln di euro e somme perenti ai fini amministrativi per 21.352 mln di euro, a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa per 16,3 mln di euro, determinandosi, pertanto, complessivamente una diminuzione dei residui passivi pari a 24.080 mln di euro.

Dei residui attivi pregressi accertati nell'esercizio, 23.610 milioni di euro (erano 19.416 nel 2011) sono stati incassati e 145.555 milioni di euro (126.706 nel 2011) sono rimasti da riscuotere e da versare, mentre dei residui passivi accertati 37.059 milioni di euro risultano essere stati pagati (48.418 milioni di euro nel 2011) e 32.009 milioni (43.161 mln nel 2011) sono invece rimasti da pagare<sup>11</sup>.

In sintesi, per quanto riguarda i residui di nuova formazione, l'esercizio 2012 ha prodotto residui attivi per 97.722 milioni di euro (in ulteriore crescita rispetto agli 88.501 milioni nel 2011) e passivi per 42.020 milioni di euro (49.988 milioni nel 2011), con un'eccedenza attiva di 55.702 milioni di euro (era di 38.513 milioni nel 2011).

Dalla ricognizione dei profili qualitativi della consistenza dei residui passivi di nuova formazione al 31 dicembre 2012, sulla base della tabella 17 della relazione al disegno di legge si osserva che circa il 66,7 per cento (63,6 nel 2011) sono da imputare alle spese di parte corrente, circa il 32 per cento (36,1 nel 2011) è da ricondurre alle spese in conto capitale, mentre il peso del rimborso di passività finanziarie si attesta all'1,3 per cento (0,3 per cento nel 2011).

---

<sup>11</sup> I dati sono desunti dalla relazione illustrativa al disegno di legge in esame.

Per le spese correnti rileva la consistenza dei residui di nuova formazione per trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (pari a circa il 73,9 per cento di quelli di parte corrente), per consumi intermedi (pari al 7,4 per cento), per redditi da lavoro dipendente (pari al 6,1 per cento) e per trasferimenti correnti a imprese (pari al 4,7 per cento), mentre tra i residui di nuova formazione relativi a spese in conto capitale si segnalano i contributi agli investimenti (pari al 28,5 per cento), i contributi agli investimenti a imprese (pari al 24,6 per cento), gli altri trasferimenti in conto capitale (pari a circa il 21,9 per cento dei residui di nuova formazione di conto capitale) e gli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (pari al 17,8 per cento).

Al 31 dicembre 2012 il totale complessivo dei residui attivi (tenuto conto quindi degli effetti della gestione relativa alla quota residui degli esercizi precedenti) è stato pari a 243.277 milioni di euro (215.207 nel 2011, con un incremento di circa il 13 per cento), e quello dei passivi a 74.030 milioni di euro (93.149 nel 2011, con una diminuzione di circa il 20,5 per cento), con un'eccedenza attiva complessiva di 169.247 (122.058 milioni nel 2011), dovuta in misura maggiore alla gestione dei residui provenienti dagli esercizi pregressi (113.546 mln di euro a fronte di un'eccedenza attiva, per i soli residui di nuova formazione, di 55.702 mln di euro) (cfr. tabella che segue).

Con riferimento al dato inerente i residui attivi pregressi si registra, dopo la flessione del 16 per cento del 2011 rispetto all'esercizio precedente, il ritorno alla tendenza all'incremento riscontrato negli ultimi anni<sup>12</sup> (+14,88 per cento).

**Tabella 2.X – Variazioni della consistenza dei residui attivi e passivi**

*(milioni di euro)*

	2011			2012			Var. % 2012/2011
	Provenienti da esercizi precedenti	Di nuova formazione	Totale	Provenienti da esercizi precedenti	Di nuova formazione	Totale	
Residui attivi	126.706	88.501	<b>215.207</b>	145.555	97.722	<b>243.277</b>	13%
Residui passivi	43.161	49.988	<b>93.149</b>	32.009	42.020	<b>74.030</b>	-20,5%
Eccedenza (- passiva + attiva)	83.545	38.513	<b>122.058</b>	113.546	55.702	<b>169.247</b>	38,7%

<sup>12</sup> L'aumento è stato del 14,4 per cento nel 2007, del 30 per cento nel 2008, del 18,4 per cento nel 2009, e del 22,4 per cento nel 2010.

## 2.5 Il conto del patrimonio

Dai risultati della gestione patrimoniale 2012 compare una eccedenza passiva, ossia la differenza tra le passività e le attività, di 1.533,8 mld di euro, superiore rispetto all'omologo dato del 2011 dello 0,69 per cento.

Nel 2012 detta eccedenza, a fronte dei 1.523,2 miliardi del 2011, ha subito un peggioramento di circa 10,5 miliardi di euro (a fronte del risultato sempre negativo ma più consistente di circa 78,9 mld registrato nel 2011 sul dato 2010), dovuto ad un aumento delle attività (+159 mld) più che compensato dall'aumento delle passività (+170 mld). Il risultato denota una situazione patrimoniale in peggioramento, anche se più contenuto rispetto all'anno 2011 e riconferma gli andamenti negativi registrati negli anni dal 2003 in poi (con l'eccezione del 2009). I citati risultati patrimoniali nel periodo 2003-2012 sono riassunti nella tabella 2.Y:

**Tabella 2.Y – Risultati della gestione patrimoniale**

*(miliardi di euro)*

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
-53,6	-32,1	-15,2	-64,8	-55,1	-30,3	78,6	-18,7	-78,9	-10,5

Dall'analisi delle risultanze complessive si evince che al peggioramento patrimoniale complessivo, pari a 10,5 mld di euro, hanno contribuito il miglioramento derivante dalla gestione del bilancio di cui all'articolo 3 del disegno di legge in questione per 36,2 mld, più che compensato dal peggioramento dipendente dalle operazioni patrimoniali con riflesso sul bilancio per 20,7 mld di euro<sup>13</sup> e da quello derivante dalla diminuzione netta degli elementi patrimoniali per 26 mld.

Come risultato del progressivo adeguamento della struttura del conto del patrimonio alle modifiche intervenute nella struttura del bilancio<sup>14</sup> si hanno quattro gestioni che determinano il risultato

<sup>13</sup> Il peggioramento riconducibile ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è dovuto principalmente alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennali (+67,7 mld), nonché all'incremento degli altri debiti diversi (+122,3 mld). Contribuiscono a contenere l'incremento complessivo la diminuzione dei certificati di credito del tesoro (-27,3 mld), dei prestiti esteri (-6,9 mld) e degli altri debiti redimibili (-2 mld).

<sup>14</sup> Il d.lgs. n. 279 del 1997 prevede la presentazione del conto generale del patrimonio sulla base di una classificazione di tipo economico raccordata a quella di cui al SEC '95.

complessivo: quella relativa alle attività finanziarie, quella relativa alle attività non finanziarie prodotte, quella relativa alle attività non finanziarie non prodotte e, infine, quella relativa alle passività finanziarie<sup>15</sup>.

Tale articolazione permette di comprendere in dettaglio la distribuzione delle variazioni degli elementi attivi e di quelli passivi del patrimonio, con il risultato finale sopra menzionato di un peggioramento nel 2012 di circa 10,5 miliardi di euro.

Nel dettaglio, le attività finanziarie, che rappresentano il 70,8 per cento del totale delle attività, si assestano nel 2012 a 694,1 mld, con un incremento di 148,3 mld di euro rispetto al precedente esercizio finanziario, mentre le passività finanziarie aumentano di 169,5 mld di euro e si attestano nel 2012 a 2.513,5 mld di euro<sup>16</sup>.

In particolare, è da registrarsi un aumento delle attività finanziarie di breve termine, pari a 27,4 mld di euro, dovuto all'incremento dei residui attivi per denaro da riscuotere per 22,5 mld di euro e dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione per 5,5 mld di euro, mentre si riscontra una diminuzione della componente dei crediti di tesoreria per un importo pari a 0,7 mld di euro<sup>17</sup>.

Le attività finanziarie di medio-lungo termine risultano in crescita rispetto al 2011 di 121 mld di euro dovuti, principalmente, all'incremento delle azioni ed altre partecipazioni per 120,3 mld e delle anticipazioni attive per 0,5 mld di euro, mentre risultano invariati i titoli diversi dalle azioni e le quote dei fondi di investimento<sup>18</sup>.

Le attività non finanziarie prodotte che, come prima illustrato, comprendono beni materiali e immateriali prodotti, beni mobili di valore culturale, biblioteche e archivi, denotano un incremento pari a 10,8 mld di euro, mentre le attività non finanziarie non prodotte, che

---

<sup>15</sup> Cfr. Prospetto I.1 del *Conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2012*.

<sup>16</sup> In particolare, l'andamento registrato dal debito pubblico, risultato in aumento (incremento di 47,4 mld), consegue all'incremento del debito fluttuante per circa 15,9 mld di euro e all'incremento del debito redimibile, che è passato da 1.465,9 mld di euro del 2011 a 1.497,3 mld di euro del 2012, segnando un aumento di 31,5 mld di euro circa. Sostanzialmente, il peggioramento delle passività finanziarie è dovuto principalmente all'incremento della voce debiti redimibili (+31,5 mld di euro) e all'aumento dei debiti diversi (+123 mld di euro).

<sup>17</sup> Ministro dell'economia e delle finanze, Rendiconto generale dello Stato 2012, Conto Generale del Patrimonio dello Stato, Prospetto II.5.

<sup>18</sup> *Ibidem*, Prospetto II.13.

comprendono beni immobili, segnano un decremento di 0,15 mld di euro<sup>19</sup>.

Le passività finanziarie segnano un incremento di 169,5 mld di euro. Tale ultimo dato è connesso ad un peggioramento della situazione debitoria a medio-lungo termine dello Stato per 154,5 mld di euro (in particolare, si evidenzia la notevole crescita dei buoni del tesoro poliennali per 67,7 mld di euro e degli altri debiti diversi per 122,3 mld di euro) e di quella delle passività finanziarie a breve termine, sia pure più contenuta (13,1 mld di euro), nell'ambito delle quali emerge la diminuzione dei residui passivi per circa 19,1 mld di euro. In peggioramento risultano anche le anticipazioni passive, aumentate di 1,9 mld di euro.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, Prospetto II.20.A e seguenti.

### 3. ASPETTI PROBLEMATICI DEL PROVVEDIMENTO

#### 3.1. Il conto del bilancio

##### 3.1.1. L'analisi delle risultanze complessive

In ordine alle risultanze dei saldi gestionali del 2012, va segnalato che l'articolo 4 del disegno di legge evidenzia un **avanzo di competenza** per le operazioni complessive pari a 36.237 milioni di euro (erano stati 43.208 milioni di euro nel 2011, a fronte dei 62.867 milioni di euro registrati nel 2010 e dei 60.881 milioni di euro segnati nel 2009) a cui è da affiancare, per le sole partite finali, un avanzo di competenza di 10.787 milioni di euro (920 milioni di euro nel 2011, allorché era già in sensibile miglioramento rispetto al valore di segno negativo pari a meno -21.619 milioni di euro registrato nel 2010, e ai meno -32.696 milioni di euro segnati nel 2009).

*Il saldo di competenza delle sole **partite finali** si mostra dunque di valore positivo e in notevole miglioramento rispetto al 2011, progredendo nell'inversione della tendenza registrata in tutte le annualità del triennio 2008/2010, in cui tale valore era stato invece di segno negativo (addirittura -37.990 milioni di euro nel 2008). È perciò da sottolineare che tale dato si presenta nuovamente di segno positivo dopo che gli ultimi avanzi erano stati registrati nel 2006 e 2007.*

Il netto progresso rispetto al livello massimo del saldo da finanziare, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, fissato dalla legge di stabilità in -2.200 milioni (lo 0,1 per cento del PIL), è stato reso possibile, oltre che per gli effetti sull'esercizio delle numerose manovre correttive attuate, soprattutto dai maggiori accertamenti di entrate extratributarie (22.191 milioni) che hanno registrato un incremento del +42,8 per cento rispetto alle previsioni definitive, caratterizzate anche da modalità di quantificazione che ne comportano una sistematica sovrastima e un conseguente ridotto tasso di realizzazione.

Sul versante della spesa, il risultato di competenza ha risentito anche dell'andamento complessivo conseguito dalle economie di gestione, che sono assommate a 54.580 milioni di euro (in netto incremento rispetto ai 30.119 milioni di euro del 2011, e anche superiori al dato pari a 54.083 milioni di euro registrato nel 2010, in flessione solo rispetto al dato 2009 che fu pari a 57.755 milioni di

euro), a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa per complessivi 236 milioni di euro; dato quest'ultimo in netta flessione rispetto ai 557 milioni di euro registrati nel 2011, sebbene superiori alle eccedenze registrate nel 2010 (soli 147 milioni di euro) e nel 2009 (140 milioni di euro nel 2009), riferibili per lo più a spese di natura obbligatoria.

Nel medesimo senso, anche l'andamento registrato dal saldo di cassa riferito alle operazioni finali, che, pur confermandosi comunque di segno negativo - pari a -58.764 milioni di euro - si presenta però in miglioramento, rispetto ai -66.718 milioni di euro del 2011. Dato, quest'ultimo in leggero peggioramento rispetto al 2010, allorché era stato di -59.846 milioni di euro. Il dato 2012 si evidenzia comunque in miglioramento anche rispetto a quello del 2009, quando si registrò un valore pari a -67.045 milioni di euro.

*In un orizzonte cronologico più ampio, esteso all'ultimo quinquennio, si registra perciò una tendenza al miglioramento che riporta il saldo netto ai livelli fisiologici registrati nel precedente quinquennio 2003-2007<sup>20</sup>.*

L'andamento in sensibile miglioramento del saldo delle partite finali registrato nel 2012 consente altresì, sempre al lordo delle regolazioni contabili e depurato dalle operazioni di intermediazione finanziaria che lo Stato ha operato tramite il bilancio, la registrazione di un **indebitamento netto** di competenza con un valore positivo e pari a 17.273 milioni di euro (l'1,1 per cento del PIL), in notevole aumento rispetto al valore limitatamente positivo di 4.669 milioni di euro già registrato nel 2011 (lo 0,3 per cento del PIL).

Ciò a fronte del dato analogo che nel 2010 era stato invece di segno negativo e pari a -17.900 milioni di euro (l'1,2 per cento del PIL), che segnalava un miglioramento rispetto ai -29.578 milioni segnati nel 2009 e ai -30.197 milioni registrati nel 2008.

*Il dato dell'indebitamento netto del 2012 rappresenta dunque un'inversione di tendenza e si attesta nuovamente su un valore di segno positivo, come già registrato nel biennio 2006-2007 (12.199 milioni di euro nel 2006 e 7.936 nel 2007).*

Parimenti, anche sul versante della cassa, l'indebitamento netto 2012 si é attestato su di un valore di -52.802 milioni di euro, in

---

<sup>20</sup> Il risultato di cassa delle partite finali è stato -61.993 milioni di euro nel 2003, -33.602 milioni di euro nel 2004, -48.836 milioni di euro nel 2005, -31.513 milioni di euro nel 2006 e -25.565 milioni di euro nel 2007.

miglioramento rispetto ai -62.089 milioni di euro segnati nel 2011, dopo che nel 2010 l'analogo dato era stato pari a -54.728 milioni di euro. Nel 2009 e nel 2008 l'indicatore si era attestato, rispettivamente, su di un valore pari a -66.065 milioni di euro e a -61.694 milioni di euro.

*Il deterioramento dell'indebitamento netto in termini di cassa evidenzia comunque nel 2012 il suo punto di minimo rispetto all'ultimo quinquennio, allorché, proprio nel 2008, era iniziato un sensibile aumento dei valori di segno negativo, rispetto ai soli -27.136 milioni registrati nel 2007.*

E' poi da segnalare, in senso senz'altro positivo, anche un nuovo incremento della misura del **risparmio pubblico** di competenza, sempre al lordo delle regolazioni debitorie, che si é attestato nel 2012 su di un valore positivo di 48.494 milioni di euro (3,1 per cento del PIL), in lieve aumento rispetto ai 46.109 milioni di euro del 2011 (2,9 per cento del PIL), che già si segnalava in marcato aumento rispetto al dato analogo del 2010 allorché era stato pari a d un valore positivo di 28.742 milioni di euro (l'1,95 del PIL); dato, quest'ultimo, che si segnalava in aumento rispetto ai +23.588 milioni di euro segnati nel 2009 e ai +22.880 milioni di euro del 2008<sup>21</sup>.

Il medesimo risparmio pubblico del 2012, espresso però in termini di cassa, evidenzia ancora un valore negativo, sebbene inferiore, rispetto al 2011, essendosi attestato a -19.103 milioni di euro a fronte dei -22.126 milioni di euro registrati nel 2011; il dato si avvicina ai -10.154 milioni di euro registrati nel 2010 e ai -15.984 milioni di euro segnati nel 2009, dopo che nel 2008 si era registrato un importo negativo pari a soli 9.856 milioni di euro. Tale ultimo dato faceva seguito ai valori che nel precedente biennio 2006 e 2007 erano stati addirittura di segno positivo.

*Il dato della permanenza di un risparmio pubblico di segno negativo evidenzia di per sé la circostanza che, pur a fronte delle azioni incisive di risanamento intervenute sul versante primario della spesa, il risultato di cassa del detto saldo risulta però influenzato, nell'immediato, dal peggioramento della gestione "primaria" in termini di cassa, che risente giocoforza anche dei riflessi che la crisi*

---

<sup>21</sup> Nell'esercizio 2008 si era invece evidenziata la notevole contrazione del saldo - pari a circa il 60 per cento del suo valore - rispetto ai 56.361 segnati nel 2007.

*economica inevitabilmente produce sia sul versante degli incassi che dei pagamenti (ammortizzatori sociali).*

E' da segnalare poi, in termini di competenza, che il 2012 ha nuovamente registrato un lieve peggioramento del **ricorso al mercato**, che si attesta nell'esercizio al 13 per cento del PIL (era stato il 12 per cento nel 2011 e il 13,6 nel 2010).

Tale incremento è attestato da un valore, chiaramente di segno negativo, pari a 203.546, in crescita rispetto ai 185.215 milioni di euro del 2011 e ai 210.054 milioni di euro segnati nel 2010. I relativi valori erano stati poi di 208.837 milioni di euro nel 2009 e di 222.798 milioni nel 2008, allorché si era peraltro registrato il valore più elevato dei precedenti cinque anni.

Tale andamento è confermato da una variazione analoga del ricorso al mercato espresso in termini di cassa, dal momento che questo dato si attesta, invece, a -272.698 milioni di euro (il 17,4 per cento del PIL), e in crescita anche rispetto ai 252.730 (pari al 16 per cento del PIL) del 2011, dopo che nel 2010 il dato era stato pari a 248.950 milioni di euro (il 16,1 per cento del PIL) in aumento rispetto ai 243.148 milioni di euro del 2009), ma ancora inferiore al livello minimo registrato nel 2008 (256.510 milioni).

*Al riguardo, si deve evidenziare che l'indicatore in questione esprime la somma algebrica degli impegni di spesa e accertamenti di entrata, ivi compresi quelli riferiti ad entrate di tipo patrimoniale, le quali sostanziano assunzioni di mutui o emissione di titoli di Stato di durata superiore all'anno. Il consistente aumento è senz'altro da attribuire alla partecipazione dell'Italia al finanziamento degli strumenti di emergenza adottati in sede UE per far fronte ai rischi di default del debito sovrano di alcuni stati.*

Nel 2012 si conferma dunque la notevole differenza tra **ricorso al mercato**, in termini di competenza, come detto pari a 203.546 milioni di euro - e l'analogo valore del **titolo IV delle entrate**, pari a 239.783 milioni di euro (228.422 milioni di euro nel 2011; 272.921 milioni di euro nel 2010).

*Il dato confermerebbe l'andamento di fatto già registrato nel triennio 2009-2011, ponendosi in linea anche con quello già registrato negli anni precedenti, allorché pure si era già segnalato un valore del titolo IV sempre superiore rispetto al ricorso al mercato, espresso in termini di competenza, cioè rispetto agli impegni assunti in relazione ai primi tre titoli di spesa.*

Venendo poi ai macro dati della gestione di cassa, il 2012 ha registrato **incassi** per operazioni finali ammontanti a 471.678 milioni di euro (erano stati 452.657 milioni di euro nel 2011, a fronte dei 444.142 milioni di euro registrati nel 2010), pari al 96,9 per cento delle previsioni definitive e al 62,7 della massa acquisibile (nel 2011 gli stessi dati erano stati pari al 99,6 per cento delle corrispondenti previsioni definitive e al 62,6 per cento della relativa massa acquisibile)<sup>22</sup>.

Sulla dinamica degli incassi registrati nel 2012 si segnala, in particolare, che gli incassi finali hanno manifestato un incremento in termini di cassa rispetto al 2011, pari a 19.021 milioni di euro, quale risultante di aumenti di gettito delle maggiori entrate tributarie (+10.357 milioni di euro sul 2011, rispetto ai +6.697 registrati in tale anno sul dato 2010), extratributarie (+ 4.005 milioni di euro sul 2011 rispetto ai +435 milioni registrati in tale anno rispetto al dato 2010) e delle entrate per alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e di riscossione di crediti (+ 4.568 milioni di euro rispetto al 2011, a fronte dei +1.383 milioni di euro registrati in tale anno rispetto al dato 2010).

Dal lato della spesa, si sono avuti pagamenti finali per 530.442 milioni di euro, pari al 92,1 per cento delle corrispondenti autorizzazioni e all'81,8 per cento della massa spendibile (gli stessi valori del 2011 erano stati di 519.375 milioni di euro, pari al 92,7 per cento delle corrispondenti autorizzazioni e all'80,2 per cento della relativa massa spendibile). Il dato è superiore di 11.067 milioni (+2,1 per cento) rispetto a quello dell'esercizio 2011, mentre, se posto in relazione alle corrispondenti previsioni definitive, registra una riduzione di 45.755 milioni di euro, pari a -7,9 per cento.

I pagamenti per il rimborso di passività finanziarie sono stati in valore assoluto pari a 213.934 milioni di euro (186.012 milioni di euro nel 2011), presentando una riduzione di 34.599 milioni (-13,9 per cento) rispetto alle previsioni definitive e un aumento di 27.922 milioni (+15 per cento) rispetto al 2011 (la variazione registrata nel 2011 rispetto al 2010 era stata di 11.204 milioni (-5,7 per cento) rispetto alle previsioni definitive e di 3.092 milioni (-1,6 per cento) rispetto all'esercizio precedente.

---

<sup>22</sup> Gli analoghi indicatori percentuali registrati per il dato 2010 indicavano un valore pari a 99,25 per cento delle previsioni.

Dal lato della spesa hanno inciso, in senso attenuativo sui risultati della gestione finanziaria, le economie per 80.452 milioni di euro (52.344 milioni di euro nel 2011), a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa in vari stati di previsione per complessivi 98 milioni (313 milioni nell'esercizio precedente).

Tali eccedenze hanno riguardato gli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale, compresi oneri sociali e IRAP, riferendosi a spese di natura obbligatoria i cui pagamenti sono stati eseguiti per la maggior parte tramite l'emissione di ruoli di spesa fissa.

I pagamenti relativi alle spese di parte corrente del bilancio sono stati pari nel 2012 a 482.885 milioni di euro (471.545 milioni di euro nel 2011), in corrispondenza al 92,7 per cento (il 93,6 per cento nel 2011) delle previsioni definitive di cassa, mentre i pagamenti relativi alle spese in conto capitale hanno raggiunto i 47.558 milioni di euro (47.830 milioni di euro nel 2011), pari all'85,7 per cento delle previsioni definitive di cassa.

## Il movimento generale di cassa

Il riscontro delle risultanze del conto del bilancio, così come tratte dal rendiconto generale per il 2012, va integrato con il confronto con i dati relativi ai corrispondenti incassi e pagamenti registrati dalla tesoreria, al fine di completare l'analisi degli effettivi riflessi generati dalla gestione statale sugli andamenti di cassa della finanza pubblica (settore statale).

In proposito, facendo ricorso ai dati contenuti nel movimento generale di cassa annesso al Conto del patrimonio del 2012 e al Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2012, quest'ultimo pubblicato nel maggio scorso<sup>23</sup>, il saldo c.d. di "esecuzione" complessivo della gestione di bilancio sulla Tesoreria (attraverso cui si misura il *quantum* del sussidio che la tesoreria fornisce alla gestione di cassa del bilancio, e viceversa) ha evidenziato - considerando anche la gestione dei prestiti e dei rimborsi - un valore di segno negativo per un importo pari a oltre -32,9 miliardi di euro (-24 miliardi di euro nel 2011, mentre il medesimo saldo nel 2010 era stato, di segno positivo, e pari a 24 miliardi di euro, sebbene in flessione rispetto ai +26 miliardi di euro registrati nel 2009).

La dinamica del citato saldo di "esecuzione" riferita al 2012 può tuttavia essere compiutamente analizzata solo alla luce dei dati di dettaglio da cui tale risultato è scaturito: l'impatto sui flussi di tesoreria delle variazioni nel saldo netto da finanziare e nel saldo della gestione finanziaria.

Nelle sue singole componenti, infatti, è da segnalare che il valore negativo del saldo di esecuzione del bilancio, ha scontato, nel 2012 - come nei precedenti esercizi - gli effetti di una gestione finanziaria (Titolo IV delle entrate e titolo III delle spese) in netto *surplus*, ossia con incassi ben superiori all'ammontare dei rimborsi, per oltre 25,8 mld di euro (42 mld di euro nel 2011, dato che si presentava in riduzione rispetto al 2010, quando il *surplus* era stato pari a 83 miliardi circa).

D'altro canto, il bilancio ha prodotto incassi e pagamenti che hanno evidenziato un saldo netto da finanziare, riferito ad incassi e pagamenti finali, di segno negativo e pari a -57,6 miliardi di euro (-66 miliardi di euro nel 2011, pure questo dato in peggioramento rispetto all'anno precedente, dal momento che era stato pari a -59 miliardi di euro nel 2010, e a -66 miliardi di euro nel 2009).

In particolare, sul peggioramento dell'equilibrio tra incassi e pagamenti "finali", hanno inciso nel 2012 gli incassi e pagamenti riferibili alla gestione corrente del bilancio, dal momento che il valore del risparmio pubblico, sempre nella versione riferita ai flussi di tesoreria, si è attestato nel 2012 su di un valore anch'esso di segno negativo, pari a -18 miliardi di euro (erano stati -22 miliardi di euro nel 2011, a fronte dei -9,3 miliardi di euro segnati nel 2010 e ai circa -15 miliardi registrati nel 2009)<sup>24</sup>.

*La circostanza evidenzia di per sé il permanere di difficoltà nella gestione coordinata dei flussi di incassi e pagamenti prodotti dalla sola gestione di bilancio, che anche nel 2012 è stata più che compensata dal surplus delle partite "attive" prodotte dal sistema di tesoreria (maggiori incassi dovuti all'aumento dei Debiti di*

<sup>23</sup> Senato della Repubblica, Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato 2012, Parte II, Conto del Patrimonio, prospetto dei "Movimenti generali di Cassa" e "Situazione del Tesoro" al 31 dicembre 2012, pagina 975 e seguenti. Rimane la difficoltà di una puntuale raffrontabilità di tali dati con quelli invece desumibili dalle risultanze a consuntivo tratte dal bilancio in termini di entrate/uscite, dal momento che, anche nell'anno in esame, le grandezze come contabilizzate dalla tesoreria presentano lievi differenze rispetto a quelle iscritte nelle risultanze di bilancio.

<sup>24</sup> L'analitica ricostruzione degli incassi e pagamenti di bilancio registrati dalla tesoreria al 31 dicembre 2012 è rinvenibile nell'apposito prospetto contenuto nel Conto riassuntivo Tesoro alla medesima data. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Conto Riassuntivo Tesoro al 31 dicembre 2012, Supplemento straordinario alla G.U. del 10 maggio 2013, pagina 7 e seguenti.

tesoreria o per riduzioni di Crediti) rispetto a quelle "passive" registrate dal sistema (pagamenti, in relazione alla riduzioni di Debiti di tesoreria o all'aumento di Crediti di Tesoreria).

Tali dati andrebbero comunque chiariti alla luce di elementi che siano idonei a rappresentare i profili di massima della politica delle emissioni del debito pubblico seguita nell'esercizio 2012 e del relativo impatto su composizione e scadenze dei connessi strumenti di emissione<sup>25</sup>.

MOVIMENTO GENERALE DI CASSA							
Flussi Generati dalla gestione di bilancio sulla Tesoreria							
<i>milioni di euro</i>							
	Entrate finali (Incassi)	Spese finali (Pagamenti)	Saldo netto da finanziare	Accensione presiti	Rimborso prestiti	Saldo gest.finanziaria	Saldo di esecuzione
	a	b	c = a - b	d	e	f = d - e	g = c + f
2002	367.876	423.756	-55.880	212.151	192.011	20.140	-35.740
2003	394.029	456.021	-61.992	237.530	232.013	5.517	-56.475
2004	407.534	441.120	-33.586	209.685	183.741	25.944	-7.642
2005	403.745	452.581	-48.836	195.380	174.017	21.363	-27.473
2006	428.289	459.802	-31.513	182.127	158.149	23.978	-7.535
2007	450.395	475.961	-25.566	182.747	166.990	15.757	-9.809
2008	455.364	524.021	-68.657	222.489	187.853	34.636	-34.021
2009	456.202	523.247	-67.045	269.718	176.103	93.615	26.570
2010	444.142	503.988	-59.846	272.921	189.104	83.817	23.971
2011	452.657	519.375	-66.718	228.422	186.012	42.410	-24.308
2012	471.678	530.442	-58.764	239.783	213.933	25.850	-32.914

### 3.1.2. I progressi e le criticità che permangono sul piano gestionale e contabile: le osservazioni della Corte dei conti sulle procedure di contabilizzazione delle entrate e delle spese.

Nel referto al Parlamento sul rendiconto 2012 la Corte dei conti ha come al solito dedicato una specifica parte alla trattazione delle problematiche emerse in relazione alle procedure di contabilizzazione sia delle entrate che delle spese (*Volume III*).

In tal senso, in particolare, sul versante delle entrate<sup>26</sup>, la Corte ha anzitutto confermato i rilievi ripetutamente emersi negli anni scorsi circa le modalità di rettifica delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle Amministrazioni e consistenti nella presenza di voci con segno negativo nel “da riscuotere” (competenza e residui) e nel “da versare” (competenza e residui)..

La Corte riferisce che si tratta della presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti che si verificano a seguito di una “procedura di compensazione automatica” e di rettifiche manuali successive,

<sup>25</sup> Ad oggi non risulta ancora pubblicata da parte del Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, la II parte delle Linee Guida della Gestione del Debito 2012 recante *Analisi della gestione del debito nel 2010*.

<sup>26</sup> Corte dei conti, *Referto sul Rendiconto Generale dello Stato 2012*, Volume III.

conseguenti all'acquisizione di informazioni tardive, sganciate dall'applicazione preventiva della procedura automatica.

**CONTI ECONOMICI RIASSUNTIVI DELLE ENTRATE: CAP./ART. CON SEGNO NEGATIVO**

(in milioni di euro)

Titoli	2008		2009		2010		2011		2012		Media 2008-2012		
	n. dei cap./art	mln	n. dei cap./art	mln	n. dei cap./art	mln	n. dei cap./art	mln	n. dei cap./art	mln	n. dei cap./art	mln	
Da riscuotere competenza	I	9	-34,95	9	-0,33	10	-5,23	7	-2,74	6	-18,08	8	-12,27
	II	18	-4,24	19	-5,07	21	-11,51	20	-8,27	13	-6,75	18	-7,17
	III	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	-0,24	0	-0,05
	<b>Tot.</b>	<b>27</b>	<b>-39,19</b>	<b>28</b>	<b>-5,40</b>	<b>31</b>	<b>-16,74</b>	<b>27</b>	<b>-11,01</b>	<b>20</b>	<b>-25,07</b>	<b>27</b>	<b>-19,48</b>
Da riscuotere residui	I	27	-713,40	28	-708,30	26	-712,65	30	-716,91	30	-718,86	28	-714,02
	II	65	-7,30	57	-8,01	62	-14,88	68	-85,46	90	-90,20	68	-41,17
	III	1	-0,03	1	-0,03	1	-0,03	2	-0,03	3	-0,01	2	-0,02
	<b>Tot.</b>	<b>93</b>	<b>-720,73</b>	<b>86</b>	<b>-716,33</b>	<b>89</b>	<b>-727,56</b>	<b>100</b>	<b>-802,40</b>	<b>123</b>	<b>-809,06</b>	<b>98</b>	<b>-755,22</b>
Da versare competenza	I	48	-37,69	63	-81,61	50	-32,19	45	-24,60	50	-495,00	51	-134,22
	II	123	-83,10	135	-88,56	124	-86,55	141	-16,85	124	-31,75	129	-61,36
	III	7	-0,01	8	-0,12	7	-0,46	5	0,00	7	-0,19	7	-0,16
	<b>Tot.</b>	<b>178</b>	<b>-120,80</b>	<b>206</b>	<b>-170,29</b>	<b>181</b>	<b>-119,20</b>	<b>191</b>	<b>-41,46</b>	<b>181</b>	<b>-526,93</b>	<b>187</b>	<b>-195,73</b>
Da versare residui	I	147	-3.321,16	137	-2.405,53	144	-971,92	139	-748,77	138	-811,82	141	-1.651,84
	II	155	-112,90	128	-155,40	165	-239,91	173	-124,15	216	-145,88	167	-155,65
	III	9	-12,82	9	-12,59	10	-12,07	9	-12,96	10	-13,32	9	-12,73
	<b>Tot.</b>	<b>311</b>	<b>-3.446,88</b>	<b>274</b>	<b>-2.573,52</b>	<b>319</b>	<b>-1.223,90</b>	<b>321</b>	<b>-885,88</b>	<b>364</b>	<b>-971,02</b>	<b>318</b>	<b>-1.820,24</b>

Fonte: Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2012*, Vol. III, pag. 6.

Tali anomalie caratterizzano non solo il conto residui, ma anche il conto della competenza, e la Corte osserva che le anomalie consistono, per una serie di capitoli, in importi con segno negativo, per resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui, per la gestione residui<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Dalle analisi effettuate dalla Corte é emerso che nel 2012 in ordine al "da riscuotere di competenza", in termini finanziari, ha segnato importo negativo pari a -25 milioni, con n. 29 capitoli interessati, é tornato ad aumentare rispetto agli ultimi tre esercizi finanziari intermedi (2009-2011), in termini finanziari, quando l'importo negativo risultava inferiore, sia pure con andamento altalenante, passando da -5,4 milioni nel 2009, a -16,7 milioni nel 2010 ed a -11 milioni nel 2011; non ha tuttavia raggiunto il livello registrato nel del 2008 quando l'importo negativo era pari a -39,2 milioni. Il numero dei capitoli interessati, invece è inferiore a quanto rilevato in tutti gli anni precedenti nonché alla media del quinquennio. In termini analoghi, per l'anomalia degli importi negativi per il "da versare di competenza", nel 2012, in termini finanziari, si é registrata un'impennata raggiungendo questi l'importo di -526,9 milioni, sia pure con il numero pressoché stabile di 181 capitoli interessati; nel quadriennio precedente (2008-2011), in termini finanziari, gli importi negativi si erano ridotti fino a raggiungere l'importo minimo del 2011 con -41,45 milioni, una lieve diminuzione si era rilevata nel 2010 con -119,2 milioni rispetto ai -170,3 milioni del 2009 ed ai -120,8 del 2008.

Nel 2012, l'importo del "da riscuotere residui" in termini finanziari, è stato infatti negativo per -809,1 milioni, con n. 123 capitoli interessati continuando la tendenza in graduale crescita già verificatasi nei precedenti esercizi: si era già rilevato, infatti, in aumento lo scorso anno l'importo del "da riscuotere residui" dei capitoli/articoli con segno negativo, per -802,4 milioni nel 2011, a fronte dei -727,6 e -720,7 milioni rispettivamente del 2010 e 2008; solo nel 2009 si è rilevata una lieve flessione con -716,3 milioni. Anche per il numero dei capitoli interessati si assiste ad un incremento giungendo a 123 contro una media nel periodo precedente di 98 capitoli/articoli.

Per il "da versare residui", a fronte di un fenomeno con tendenza decrescente degli ultimi quattro esercizi (-3.446,9, -2.573,5, -1.223,9 e -885,9 rispettivamente nel 2008, 2009, 2010 e 2011), vi è stata una ripresa nel 2012, sia in termini di numero che di importi, con 364 capitoli/articoli con segno negativo per un importo di -971 milioni. Se si osserva l'andamento del fenomeno del 2012 rispetto alla media degli ultimi cinque esercizi si rileva l'aumento degli importi, per tutte le tipologie di residui, con l'unica eccezione dell'ammontare negativo dei resti da versare del conto residui pari a -971 milioni a fronte di una media del quinquennio di -1.820,2.

Per il "da riscuotere" di competenza le analisi effettuate dalla Corte indicano un andamento altalenante che, in termini di variazioni percentuali, sebbene nel complesso segnato dal deciso ridimensionamento del fenomeno - che partiva da un aumento del 1.126,8 per cento degli importi nel 2008 rispetto al 2007 - si attesta nel 2012 nuovamente in aumento del 127,6 per cento rispetto al 2011, dopo che lo scorso biennio 2011/2010 aveva registrato una flessione del 34,2 per cento degli importi.

Per il "da versare di competenza", dopo la consistente riduzione già verificatasi negli precedenti anni 2005, 2006 e 2007, gli importi negativi del 2012 aumentano del 1.171 per cento rispetto al 2011, dopo che in questo anno avevano registrato una flessione del 65,2 per cento rispetto al 2010.

L'andamento dei dati negativi nei conti periodici, come già detto, ha visto un picco negli anni 2003 e 2004, sia per quanto riguarda gli importi che per il numero dei capitoli e/o articoli, per tutte le voci dei residui, in particolare per quelli di versamento, sia in conto residui che in conto competenza.

*Le analisi che la Corte svolge, sin dal 2000, in merito alla disaggregazione tra i titoli del fenomeno dei dati negativi fanno rilevare la concentrazione dello stesso fenomeno nelle entrate tributarie: la media, nell'intera serie storica, compresa nel periodo 2000-2012, fa rilevare il 64 per cento per il "da riscuotere competenza", l'88 per cento per il "da riscuotere residui", il 65,1 per cento per il "da versare competenza" e 91,2 per cento per il "da versare residui".*

Nel dettaglio dell'esercizio 2012, la maggiore consistenza di importi negativi nel titolo I si è rilevata sia per il conto residui (89 e 84 per cento rispettivamente per i residui di riscossione e di versamento) che per la competenza (72 per cento per il da riscuotere e 84 per cento per il da versare).

Nel 2012 per il da "riscuotere residui" all'interno del titolo I si rileva la concentrazione del fenomeno su due articoli concernenti l'attività ordinaria di riscossione dell'Ire: capitolo 1023 articolo 3 per il 70 per cento e articolo 14, per il 19,5 per cento. Per l'art. 3 il fenomeno è stato rilevato già dal 2002 e per tutti gli esercizi, mentre per l'art. 14 dal 2004.

Molto più distribuita risulta, invece, la presenza dei dati negativi per il "da versare residui", infatti una distribuzione che varia dal 13,5 al 10 per cento del totale dei titolo I si è rilevata per cinque capitoli: 1421 (accisa sul gas naturale per combustione), 1026 (imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale) artt. 5 e 23, 1259 (somme relative alla definizione dei carichi inclusi in ruoli pregressi, emessi da uffici statali e affidati ai concessionari del servizio nazionale della riscossione) e 1200 (entrate eventuali diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito); per tutti gli altri 359 capitoli/articoli la distribuzione percentuale risulta inferiore al 10 per cento.

Come detto, riguardo al conto competenza, la maggioranza degli importi negativi si concentra nei resti da versare e così come per le altre voci dei residui attivi il fenomeno si osserva principalmente nelle entrate tributarie per le quali oltre l'84 per cento dell'importo si concentra nel solo cap. 1409, art. 4, sul quale affluiscono le accise sui prodotti petroliferi ed in particolare il gettito riservato all'erario ai sensi del decreto legge n. 74 del 2012, articolo 2, comma 4.

*Nelle valutazioni complessive sul rendiconto delle entrate 2012, la Corte, ribadendo i profili di problematicità segnalati nell'apposito*

*allegato, afferma poi che meritano particolare attenzione anche l'emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2012 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno partendo dai residui iniziali (sottraendo i versamenti residui ed aggiungendo i residui di competenza).*

Sul versante della spesa, posto che la trasparenza e la veridicità dei conti pubblici sono ancora condizionate dal superamento di discrasie e disomogeneità, alle quali potrebbe significativamente far fronte il processo di armonizzazione contabile dei vari livelli di governo, avviato con i decreti legislativi nn. 91 e 118 del 2011, la Corte ha concentrato l'attenzione su attendibilità e affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato, nonostante l'area del bilancio statale sia garantita dalle stringenti regole procedurali e dal capillare sistema dei controlli.

L'esito degli accertamenti svolti dalla Corte dei conti, ha fatto emergere alcune irregolarità, nell'ambito dei titoli di spesa che hanno riguardato una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra l'importo del titolo e l'ammontare della spesa campionata, che però non suscita particolare allarme sul piano dell'attendibilità e dell'affidabilità dei conti.

Negli ultimi anni, tuttavia, oltre al noto fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie, in parte legato al permanente intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria e al connesso fenomeno dei pagamenti in conto "sospeso", la Corte ha osservato che si è venuta formando una massa di debiti pregressi, che mette in crisi il principio di annualità del bilancio e la stessa rappresentatività del rendiconto. Tale problematica è stata di recente affrontata a livello normativo, nel dichiarato intento di ripianare i debiti in precedenza accumulati, mentre non sembra sufficientemente perseguita la via dell'introduzione di regole per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie.

Negli ultimi anni la Corte ha utilizzato anche altri strumenti di verifica e di analisi del rendiconto. Per evidenziare le anomalie più rilevanti si è dunque proceduto con lo strumento di *auditing*

finanziario – contabile su scala generale, sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree d'intervento.

L'attività di *auditing*, in particolare, è stata impostata sulla base delle caratteristiche gestionali di ciascuna Amministrazione, onde individuare un quadro complessivo delle problematiche contabili più rilevanti.

E' emerso ancora una volta che trasparenza e leggibilità dei dati del rendiconto possono essere notevolmente compromesse dalla permanenza di un'area di capitoli promiscui, che si riflette negativamente nella costruzione degli aggregati superiori.

Nel complesso, sono state evidenziate dalla Corte dei conti le note discrasie e criticità contabili, che qualora non risolte in futuro rischierebbero di compromettere la significatività o attendibilità dei dati di consuntivo, a partire dal noto fenomeno delle "eccedenze" di spesa, rispetto agli stanziamenti definitivi di assestamento del bilancio, soprattutto per la competenza e la gestione di cassa, ma anche, sia pure in minor misura, per i residui<sup>28</sup>.

In tal senso la Corte ha segnalato all'esito della procedura di *auditing* condotta a consuntivo sui vari capitoli di spesa selezionati:

- a) capitoli che hanno registrato eccedenze di impegno;
- b) capitoli che hanno registrato eccedenze di pagato;
- c) capitoli che hanno registrato dotazioni di competenza superiore del 15 per cento alle autorizzazioni di cassa;
- d) capitoli che hanno presentato previsioni definitive di competenza superiori di oltre il 50 per cento a quelle iniziali di competenza;
- e) capitoli che hanno registrato economie in conto competenza superiori al 15 per cento delle previsioni definitive in conto competenza;

---

<sup>28</sup> Complessivamente nell'esercizio finanziario 2012, per le aree interessate dal fenomeno, gli importi delle eccedenze per la competenza e per la cassa, risultano considerevolmente diminuiti rispetto ai valori rilevati lo scorso esercizio. Per i residui, invece, si rileva un andamento diametralmente opposto con un incremento più che raddoppiato. Infatti, si riscontra una variazione percentuale delle eccedenze di spesa sulle unità di voto, rispetto al rendiconto 2011, aumentata del 235,62% in termini di residui mentre risulta diminuita del 57,58% in termini di competenza e del 68,83% in termini di cassa. Le eccedenze in conto di cassa sono state in gran parte relative al Ministero dell'istruzione, università e ricerca (per euro 87.353.768,94) e al Ministero per i beni e le attività culturali (per euro 10.105.308,33) ed hanno prevalentemente riguardato le spese per il personale. Si auspica che con i mezzi tecnologici oggi a disposizione si riesca quanto prima a portare a soluzione il problema, tenuto conto delle disposizioni normative che prevedono il pagamento unificato delle competenze fisse e accessorie spettante al personale delle Amministrazioni dello Stato, mediante ordine collettivo di pagamento, cosiddetto "cedolino unico".

- f) capitoli che a consuntivo hanno registrato residui di stanziamento su previsioni definitive di competenza superiori al 30 per cento;
- g) ) capitoli che hanno registrato economie sui residui propri di importo superiore di 250.000 euro ai residui "propri".

### **3.1.3. I rilievi formalmente notificati dalla Corte dei conti nella Decisione sul Giudizio di parificazione del rendiconto, in merito alle incongruenze rilevate sia sulle entrate che sulle spese.**

Le irregolarità riscontrate dalla Corte dei conti, che hanno formato oggetto di una specifica e dettagliata analisi nel referto sul rendiconto 2012, si sono poi tradotte in specifici rilievi riportati nella decisione sul Giudizio di parificazione, che hanno confermato la presenza di una serie di elementi contabili incongrui, per lo più già rilevati negli anni passati, che delineano aspetti tecnico-amministrativi e contabili, su cui occorrerà intervenire al fine di assicurare la piena corrispondenza tra i dati riportati a rendiconto e le effettive dinamiche registrate dalla gestione.

Tali criticità sono riassumibili, per le entrate, nella già descritta categoria delle *incongruenze contabili* (come importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti) e nelle *anomalie interne* al rendiconto (come l'emersione per una serie di voci di bilancio di insussistenze o di riaccertamenti, cioè di sopravvenienze passive o attive)<sup>29</sup>.

In particolare, la Corte dei conti ha rilevato, nella Decisione adottata nel giudizio di parificazione, sul versante delle entrate:

- (*alla lettera a*) l'esistenza di poste di bilancio per le quali si riscontrano sensibili discordanze dei relativi importi rispetto a quelli risultanti nelle contabilità delle amministrazioni<sup>30</sup>.
- (*alla lettera b*) in merito alla contabilizzazione nel “riscosso residui” dell’anno, capitoli per i quali gli importi dei residui

<sup>29</sup> Corte di conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato 2012*, Decisione, pag. 10 e seguenti.

<sup>30</sup> Alle rettifiche automatiche si aggiungono successivamente quelle manuali, conseguenti alle “comunicazioni ritardatarie” inviate dalle amministrazioni e contabilizzate senza verificare se le stesse costituiscano, in tutto o in parte, una componente delle già intervenute compensazioni automatiche; ciò comporta l'inattendibilità di alcune voci del conto consuntivo e l'emersione di incongruenze all'interno del rendiconto finale, come nei casi di riaccertamenti e insussistenze non spiegate relativamente ai resti da riscuotere a fine esercizio per numerosi capitoli.

attivi finali registrati nel rendiconto risultano diversi dagli importi che si ottengono sottraendo dai residui iniziali i versamenti effettuati nell'anno in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza dell'esercizio

- (alla lettera *c*)) nel “riscosso residui” dell'anno importi non derivanti da rilevazioni contabili, ma calcolati come differenza fra il totale dei residui riscossi e l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio finanziario 2011<sup>31</sup>;
- (alla lettera *d*)) l'esistenza di residui di versamento di pertinenza dello Stato (allegato 23 al rendiconto) non correlati a somme da regolare con la Regione Siciliana e le Regioni Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol nonché con le Province autonome di Trento e Bolzano, sulle cui origini e natura si riscontrano indicazioni parziali;
- (alla lettera *e*)), l'esistenza di resti da riscuotere delle entrate extra tributarie classificati come di riscossione certa, quantunque ritardata, pari al 100 per cento, nonostante l'esiguo grado di realizzo (allegato 24 al rendiconto);
- (alla lettera *f*)), l'esistenza di poste di bilancio per le quali si sono rilevate minori entrate rispetto alle previsioni iniziali e definitive di bilancio.

Parimenti, sul versante della spesa, la Corte dei conti ha nuovamente censurato l'antico e noto problema delle "eccedenze" di spesa sulle previsioni definitive di competenza, sulla consistenza dei residui e sulle autorizzazioni definitive di cassa, ricollegabili a discordanze relative ai pagamenti disposti mediante ruoli di spesa fissa, nonché a pagamenti di titoli del debito pubblico, nonché le spese effettuate in mancanza di stanziamenti in bilancio, registrate nel consuntivo come eccedenze, verificatesi in capitoli dei Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, dell'istruzione dell'università e della ricerca, delle infrastrutture.

---

<sup>31</sup> Gli importi riportati non sono stati tuttavia rilevati direttamente, come da prassi, ma calcolati secondo procedure utilizzate per evidenziare l'entità delle duplicazioni derivanti dalla mancata distinzione fra “riscossioni residui” dell'anno e “riscossioni residui” comprensive anche dei versamenti delle somme che risultavano riscosse, ma non versate, alla fine dell'anno precedente. L'evidenziazione in consuntivo del dato della riscossione netta dei residui consente di eliminare dal rendiconto le duplicazioni connesse all'impiego del dato lordo, assicurando così una maggiore veridicità complessiva del conto del bilancio. Tuttavia, la procedura seguita non consente di far conoscere se ed in quale misura le somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario siano state effettivamente versate nell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, non essendo dimostrato che tutte le somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente siano state effettivamente versate.

In particolare, nella Decisione sul Giudizio di parificazione la Corte dei conti ha sottolineato le seguenti discrasie:

- alla lettera *a*), l'esistenza di eccedenze di spesa sulle previsioni definitive di competenza, sulla consistenza dei residui e sulle autorizzazioni definitive di cassa in corrispondenza a capitoli indicati in allegato L alla stessa decisione;
- alla lettera *b*), spese effettuate in mancanza di stanziamenti in bilancio, eppure registrate nel consuntivo come eccedenze, riportate nei capitoli indicati nell'allegato L1;
- alla lettera *c*), decreti di accertamento residui non ancora vistati e registrati dalla Corte e indicati nell'allegato M alla decisione in quanto il relativo procedimento di controllo non si è ancora concluso o ha evidenziato anomalie al momento della decisione.

### 3.2 Il conto del patrimonio

In relazione al conto del patrimonio si rammenta nuovamente che la citata legge di riforma della struttura del bilancio dello Stato ha introdotto un livello di classificazione che deve fornire l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale<sup>32 33</sup>.

Secondo quanto rilevato dall'organo di controllo<sup>34</sup>, i tentativi del Legislatore (da ultimo con l'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 finalizzato alla redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato), di porre in essere un'attività di ricognizione affidata al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle

---

<sup>32</sup> Ribadisce tali concetti il d.lgs. n. 279 del 1997, il cui articolo 4 fa riferimento alla necessità che tale conto deve consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa.

<sup>33</sup> Nella audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio presso la Commissione VI (Finanze) della Camera dei deputati in data 12 giugno 2013, è emerso che la quota di patrimonio statale gestito dall'Agenzia del demanio ammonta a circa 56,7 mld di euro. Di questi, 45 mld sono immobili in uso governativo, 8,7 mld si riferiscono a immobili occupati per i quali è corrisposto un canone, 1,9 mld è il valore degli immobili occupati per finalità pubbliche, 0,85 mld sono immobili liberi potenzialmente produttivi di reddito e, infine, 0,25 mld si riferiscono a immobili liberi non produttivi di reddito. Cfr. Camera dei Deputati, VI Commissione Finanze, Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio, 12 giugno 2013, Documentazione presentata dall'Agenzia del Demanio, pag. 2 e 3.

<sup>34</sup> Cfr. Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2012, Volume I, I conti dello Stato e le politiche di bilancio pag. 202-203.

finanze, non hanno ancora raggiunto l'obiettivo prefissato. A tale riguardo la Corte auspica il completamento della valutazione degli immobili tenendo conto dei prezzi di mercato e sottolinea che i risultati del censimento sono ancora lontani dall'aver raggiunto l'obiettivo previsto, atteso che sono ancora numerosi i soggetti che non hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione<sup>35</sup>.

Sul piano del giudizio di regolarità in ordine al conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2012, l'organo di controllo ha rilevato<sup>36</sup>:

- discordanze nelle variazioni intervenute in alcune poste delle attività non finanziarie prodotte e delle attività non finanziarie non prodotte;
- omesse variazioni intervenute in numerose poste concernenti i beni mobili patrimoniali iscritti tra le attività non finanziarie prodotte;
- discordanze o irregolarità dei residui attivi e passivi del conto del bilancio che si riflettono sull'importo complessivo dei residui attivi e passivi iscritti nel conto generale del patrimonio;
- l'omessa iscrizione, tra le attività finanziarie delle quote di partecipazione di Società del Ministero della difesa e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da cui consegue l'incompletezza del conto del patrimonio;
- l'omessa indicazione delle intervenute variazioni nella gestione del Fondo di rotazione per la concessione dei mutui alle imprese a tasso agevolato e del Fondo di rotazione destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del

---

<sup>35</sup> Il Rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato si affianca ad altri documenti, quali il Conto generale del Patrimonio dello Stato e la pubblicazione degli elenchi degli immobili di proprietà statale predisposta dall'Agenzia del Demanio. A differenza degli altri documenti, esso è finalizzato alla gestione ed alla valorizzazione dei beni, che sono rappresentati a prezzi di mercato. Inoltre, ha una portata più vasta riferendosi agli immobili (unità immobiliari e terreni) di tutte le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001. In tale direzione, il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle finanze e l'Agenzia del Territorio, nell'ambito dell'apposito progetto, hanno da ultimo firmato una convenzione per la condivisione dei rispettivi sistemi informativi. La convenzione mira a condividere le informazioni delle banche dati dell'Agenzia del territorio con quelle raccolte attraverso il portale del Dipartimento del Tesoro dedicato al progetto, attraverso cui, le Amministrazioni avranno a disposizione una serie di servizi che permetteranno di identificare gli immobili di proprietà e di conoscerne il valore sulla base dei prezzi di mercato. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Comunicato stampa n. 115 del 1° agosto 2011.

<sup>36</sup> Cfr. Corte dei conti, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2012, pagg. 7 e ss.

settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno,  
da cui consegue l'incompletezza del conto del patrimonio.



# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Giu 2013 [Nota di lettura, n. 7](#)  
**A.S. 588:** "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013"
- " [Elementi di documentazione, n. 3](#)  
La governance economica europea
- " [Nota di lettura, n. 8](#)  
**A.S. 783:** "Conversione in legge del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale"
- " [Nota di lettura, n. 9](#)  
**A.S. 843:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, recante interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo"
- Lug 2013 [Nota di lettura, n. 11](#)  
**A.S. 896:** "Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena"
- [Nota di lettura n. 12](#)  
**A.S. 941:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 13](#)  
**A.S. 974:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 14](#)  
**A.S. 783-B:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale"
- Ago 2013 [Elementi di documentazione n. 4](#)  
LEGISLAZIONE DI SPESA 1° GENNAIO – 30 GIUGNO 2013

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico alla URL <http://www.senato.it/documentazione/bilancio>