

XVI legislatura

**A.S. 3471:  
"Rendiconto generale  
dell'Amministrazione dello Stato  
per l'esercizio finanziario 2011"  
(Approvato dalla Camera dei deputati)**

Ottobre 2012  
n. 61



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

## Segreteria

tel. 5790

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

### **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> .....	<b>1</b>
<b>1. NOTE INTRODUTTIVE SUL RUOLO GIURIDICO E SULLA STRUTTURA DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO</b> .....	<b>2</b>
<b>2. SINTESI DEI RISULTATI DIFFERENZIALI</b> .....	<b>12</b>
<b>2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2011</b> .....	<b>12</b>
<b>2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato</b> .....	<b>18</b>
<i>2.2.1 Confronto tra i risultati di gestione e le previsioni definitive di competenza del bilancio dello Stato</i> .....	<i>23</i>
<i>2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2010-2011</i> .....	<i>26</i>
<i>2.2.3 Spese finali per missioni</i> .....	<i>27</i>
<i>2.2.4 L'analisi economica delle spese finali</i> .....	<i>29</i>
<b>2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato</b> .....	<b>31</b>
<i>2.3.1 Confronto fra i risultati di gestione e le previsioni definitive di cassa del bilancio dello Stato</i> .....	<i>36</i>
<i>2.3.2 Spese finali per missioni</i> .....	<i>38</i>
<i>2.3.3 L'analisi economica delle spese finali</i> .....	<i>40</i>
<b>2.4 Residui</b> .....	<b>42</b>
<b>2.5 Il conto del patrimonio</b> .....	<b>45</b>
<b>3. ASPETTI PROBLEMATICI DEL PROVVEDIMENTO</b> .....	<b>48</b>
<b>3.1. Il conto del bilancio</b> .....	<b>48</b>
<i>3.1.1 L'analisi delle risultanze complessive</i> .....	<i>48</i>
<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> .....	<i>54</i>
<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 su entrate e spese</i> .....	<i>59</i>
<b>3.2 Il conto del patrimonio</b> .....	<b>61</b>



## **PREMESSA**

Il Servizio del bilancio, in relazione all'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2011 (A.S. 3471), 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 2011, 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**

Ai sensi dell'articolo 35 della legge n. 196 del 2009, il rendiconto generale dello Stato è presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze, entro il mese di giugno dell'esercizio successivo a quello di riferimento, e viene prima trasmesso alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione e, successivamente, presentato al Parlamento attraverso apposito disegno di legge, unitamente al giudizio della Corte ed alla relativa relazione generale<sup>1</sup>.

L'esame parlamentare del rendiconto generale dello Stato riflette la funzione giuridico-costituzionale di controllo del Parlamento sull'esecutivo, rappresentando la verifica che il Parlamento svolge, nella forma della legge, che il Governo abbia effettivamente eseguito lo schema di previsione per l'entrata e di autorizzazione per la spesa nei termini preventivamente stabiliti dallo stesso Parlamento.

Le Camere approvano con legge i risultati della gestione annuale rendendoli intangibili, ossia non revocabili o modificabili, con tutte le conseguenze che ciò comporta dal punto di vista giuridico e amministrativo. In termini finanziari si fissa così ad un momento determinato il flusso della gestione dei conti statali, il che consente di comprendere attraverso quali modalità si passa dalla precedente legge di bilancio al nuovo progetto.

Infatti, la proposta di bilancio a legislazione vigente per il 2013 assumerà, tra l'altro, come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2011, su cui andranno, a tal fine, operate anche le rettifiche scaturenti dalla applicazione dei termini di cui all'articolo 36 del R.D. 2440/1923: tali risultanze sono altresì evidenziate nel disegno di legge di assestamento per il 2012, ai fini della determinazione degli eventuali adeguamenti delle autorizzazioni di pagamento (cassa).

Dunque, il conto del bilancio all'interno del rendiconto, nel certificare la gestione di un anno finanziario, costituisce la base contabile sulla quale si adeguano le autorizzazioni di cassa dell'anno immediatamente successivo (assestamento) e si costruiscono le previsioni per il nuovo progetto di bilancio a legislazione vigente.

---

<sup>1</sup> I criteri per la elaborazione e la definizione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'anno finanziario 2011 sono stati fissati con la circolare ministeriale (Dipartimento della R.G.S.) del 3 aprile 2012, n. 12.

È utile, infine, rammentare che il rendiconto del bilancio non può dare conto compiutamente dei flussi annuali di spesa ed entrata e della variazione delle consistenze di attività e passività patrimoniali per tutto il settore delle pubbliche amministrazioni; infatti, in tale settore confluiscono enti pubblici diversi dallo Stato, dotati di autonomia finanziaria ed in grado di determinare variazioni significative che non si riflettono, in senso giuridico-contabile, sul bilancio e sul patrimonio dello Stato. In sostanza, i parametri rilevanti per l'Unione europea in materia di finanza pubblica sono ottenuti in un contesto diverso (sebbene strettamente collegato) e più ampio dei conti riferiti al bilancio ed al patrimonio dello Stato. Si tratta del conto delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale, che fa parte di un sistema definito da apposito regolamento europeo. L'andamento del conto delle amministrazioni pubbliche è preso in considerazione dal Parlamento in una serie di occasioni rilevanti, a partire dall'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria. 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 autonome.

È da segnalare che dall'esercizio finanziario 2011 il rendiconto generale non espone le informazioni relative al monitoraggio delle principali leggi di spesa, effettuato in passato ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 279/97, in quanto queste risultano ricomprese nei quadri contabili e nelle relazioni sui contributi e le leggi pluriennali di spesa predisposti ai fini della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge 31/12/2009 n. 196, come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39.

### *Il conto del bilancio*

Il conto del bilancio relativo all'esercizio finanziario 2011 è strutturato secondo la struttura di classificazione del bilancio dello Stato imposta dal nuovo ordinamento di C.G.S., articolata su due livelli di aggregazione: missioni e programmi<sup>2</sup>. Questa articolazione

---

<sup>2</sup> Tale classificazione, avviata a legislazione vigente a partire dalla sessione di bilancio per il 2008 per mezzo della Circolare MEF n. 21/2007, è stata poi consolidata nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 21 della legge di riforma della contabilità (n. 196/2009), 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

tende a garantire una migliore informazione sull'insieme complessivo delle risorse disponibili per il perseguimento di specifiche finalità pubbliche.

Le missioni sono 34. Il numero dei programmi si è attestato a 172 (erano stati 162 nel 2010) e, nella quasi totalità, sono specifici di ciascuna Amministrazione.

Il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2011 può ben rappresentare dunque un momento di conferma del raccordo tra vecchia e nuova normativa.

Per quanto concerne il conto del bilancio, in particolare, questo conserva la struttura espositiva per unità di voto parlamentare a livello di macroaggregati, in coerenza con il bilancio di previsione, ma, nello stesso tempo, accoglie talune rilevanti novità della riforma, quali la prima esperienza di illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali, anticipando, in qualche modo, l'applicazione della disposizione della riforma (art. 36, comma 6, della legge 196/2009).

Con le disposizioni del richiamato art. 35, comma 2, della legge 196 del 31 dicembre 2009, è previsto che al Rendiconto generale dello Stato 2011, 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 l. 196/09), 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.

La peculiarità del rendiconto 2011 è proprio nella adozione del nuovo impianto delle note preliminari previsto dalla legge n. 196/2009.

---

obiettivi definiti nell'ambito delle Missioni e costituiscono, nell'impianto della nuova legge, l'unità di voto parlamentare.



L'art. 35, al terzo comma, 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 nota integrativa, secondo la nuova formulazione indicata dalla legge di contabilità, ha reso necessaria la massima attenzione e particolare impegno nella elaborazione da parte delle Amministrazioni di tale documento, nella gestione del transito del *framework* già utilizzato per le Note preliminari al consuntivo nel 2010, che è stato adeguato ed aggiornato ai nuovi requisiti previsti dalla legge di riforma contabile.

L'essenza delle nuove note è quella di consentire un confronto più approfondito e significativo con le spese effettivamente sostenute, con la fase di Rendiconto 2011 sulla base degli obiettivi posti ai valori degli stanziamenti definitivi 2011.

Il conto consuntivo finanziario per l'anno 2011 è stato costruito, ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore, sulla base delle missioni, che sono state realizzate attraverso uno o più programmi. Questi ultimi sono stati, a loro volta, suddivisi in macroaggregati (UPB), venendo questi articolati, nell'ambito di ciascun centro di responsabilità amministrativa, in capitoli, così da consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in riferimento agli obiettivi previsti.

Ciò in quanto la legge di riforma della contabilità generale individua nei programmi le nuove unità di voto a partire dal bilancio 2011.

Il consuntivo in esame è stato dunque strutturato con riferimenti ai citati macroaggregati quali unità previsionali di base, in coerenza con la struttura del bilancio di previsione relativo al medesimo anno.

La classificazione per missioni e programmi è stata raccordata con la 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. 22 dell'abrogata legge n. 468/1978, sostanzialmente confermate all'art. 35, comma 2, della recente legge n. 196/2009, 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<sup>3</sup>.

Sempre sul tema della valutazione dei risultati giova poi rammentare la previsione dell'obbligo di relazione posto a carico di ciascuna Amministrazione sui risultati di gestione relativi alle principali leggi di spesa, come peraltro espressamente previsto dall'articolo 13 del citato D.lgs. n. 279 del 1997, in cui si espone il dettaglio dei livelli di conseguimento delle relative finalità.

Inoltre, si rammenta che sin dalla "finanziaria" per il 2007 (articolo 1, comma 480) è stata prevista la trasmissione da parte delle Amministrazioni statali di un rapporto sullo stato della spesa nei rispettivi settori di competenza, mentre l'articolo 3, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ("finanziaria" 2008) prevedeva la trasmissione annuale alle Camere da parte di ciascun Ministro di una relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> La citata circolare RGS n. 10/2011 riferisce che la compilazione delle note preliminari relative al Rendiconto generale dello Stato 2010, si è avvalsa del sistema di compilazione *on line* già utilizzato per le Note preliminari al Rendiconto 2009, mediante il quale le Amministrazioni rappresenteranno i risultati conseguiti con la gestione in riferimento agli obiettivi fissati in sede previsionale ed indicati nelle relative note preliminari. A parità di obiettivo, esse recano la misurazione delle differenze fra quanto preventivato e quanto effettivamente sostenuto, mettendosi in evidenza i motivi degli eventuali scostamenti siano essi imputabili a fattori interni (organizzativi, decisionali, ...) e/o esterni (normativi, socio-economici generali,...).

<sup>4</sup> La norma prevede che tali relazioni, predisposte sulla base di un'istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno, danno conto, con riferimento all'anno solare precedente, degli elementi informativi e di valutazione individuati con apposita direttiva emanata dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo, su proposta del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, con particolare riguardo ai seguenti aspetti: a) lo stato di attuazione delle direttive di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, con riguardo sia ai risultati conseguiti dall'amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche individuate dal Ministro, sia al grado di realizzazione degli obiettivi di miglioramento, in relazione alle risorse

Sul punto, infine, va rammentato che la nuova legge di contabilità, al predetto articolo, 35 commi da 2 a 4, ha introdotto alcune innovazioni rilevanti sotto il profilo dell'analisi dei risultati di gestione.

Il comma 2 in particolare prevede che, in allegato al rendiconto, sia presentata per ciascuna amministrazione una nota integrativa, articolata per missioni e programmi, elaborata coerentemente con le indicazioni contenute nella nota integrativa al bilancio di previsione.

La nota è composta da due sezioni che contengono un'analisi dei risultati della gestione a livello, rispettivamente, di obiettivi e di programmi. In particolare, la prima sezione contiene un rapporto sui risultati (lett. a)), volto ad esaminare analiticamente e a valutare il grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella prima sezione della nota integrativa al bilancio di previsione, come definiti alla lett. a), n. 1, del comma 11 dell'articolo 21 della legge di contabilità.

Con tale nota 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, anche 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 disposizione 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.

---

assegnate e secondo gli indicatori stabiliti, in conformità con la documentazione di bilancio, anche alla luce delle attività di controllo interno, nonché le linee di intervento individuate e perseguite al fine di migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità delle strutture amministrative e i casi di maggior successo registrati; b) gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all'accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete; c) le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative nonché della base normativa in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi.

La seconda sezione illustra, 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 parte II 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).

In proposito, anche dopo l'innovazione di cui alla citata legge di riforma, risultano confermate anche per l'esercizio finanziario trascorso le disposizioni in materia di rendicontazione patrimoniale recate dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, e quelle contenute negli articoli 13 e 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997, nonché il decreto interministeriale 18 aprile 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 30 gennaio 2003, che contiene la nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato e loro criteri di valutazione.

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>5</sup>.

Sul piano procedimentale vale anche la pena di ricordare che la novità, a partire dal 1998, è stata che nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati del disegno di legge in esame il Governo presentò un emendamento grazie al quale si approvava anche il conto generale del patrimonio. Si tratta di una novità sostanziale, sulla quale è utile ripetere qualche considerazione supplementare di metodo.

---

<sup>5</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).

L'approvazione del conto del patrimonio si colloca in linea con il comma 1 dell'articolo 81 della Costituzione ("Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentato dal Governo.") e con l'articolo 130 del Regolamento del Senato che, facendo riferimento al "disegno di legge concernente il rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato", rinvia, implicitamente, la definizione del contenuto del rendiconto alle norme di contabilità generale. Come già ricordato, tali norme includono il conto del patrimonio nel rendiconto.

Sembrano peraltro superabili le obiezioni di principio legate al fatto che, recando il conto del bilancio un confronto tra le definitive previsioni autorizzazioni del bilancio (e cioè la legge di bilancio come integrata dalle successive variazioni derivanti da leggi o da atti amministrativi) e le effettive risultanze della gestione, l'approvazione parlamentare del rendiconto può avere un ruolo di convalida della regolarità della gestione (con esplicita sanatoria delle eventuali eccedenze di spesa) solo con riferimento al conto del bilancio. In proposito, si deve tenere conto del fatto che il conto del patrimonio non si limita a registrare gli effetti patrimoniali della gestione del bilancio e dei residui, ma registra anche gli effetti (come valutati dall'amministrazione) di altre cause di variazione del patrimonio autonome rispetto alla gestione del bilancio (ad esempio, le variazioni nella valutazione delle partecipazioni). In sostanza, l'approvazione parlamentare può fare riferimento alla regolarità della gestione del patrimonio anche prescindendo dal raffronto tra previsioni definitive e risultati della gestione, che, evidentemente, è possibile solo con riferimento al conto del bilancio.

### **Contenuto e formazione del conto del patrimonio**

Il conto del patrimonio, ai sensi della legge di contabilità, deve comprendere:

a) le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e quelle verificatesi per qualsiasi altra causa;

b) la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale<sup>6</sup>.

Anche alla luce dell'articolo 36, comma 3, della nuova legge di contabilità l'elencazione di dettaglio delle voci che compongono il conto generale del patrimonio rimane immutata rispetto alle disposizioni previgenti.

Al riguardo, si ricorda che anche a seguito della riforma, rimane fermo quanto disposto dal titolo IV (articoli 13–15) del D.Lgs. n. 279 del 1997 emanato in attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 94 del 1997 con particolare riferimento alla ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato. In particolare, rimane vigente quanto disposto dal decreto interministeriale 18 aprile 2002 relativo alla nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato ed ai loro criteri di valutazione. Tale documento, da un punto di vista strettamente contabile, raggruppa le varie attività e passività come segue: attività finanziarie (attività economiche che comprendono mezzi di pagamento, strumenti finanziari ed altre attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari); attività non finanziarie prodotte (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione); attività non finanziarie non prodotte (attività economiche non ottenute tramite processi di produzione); passività finanziarie (mezzi di pagamento o strumenti finanziari e simili).

Con riferimento al conto generale del patrimonio, inoltre, il comma 4 dell'articolo 36 citato richiama in parte la normativa previgente che stabilisce che tale documento sia presentato unitamente al conto del dare ed avere relativo alla Tesoreria statale, con allegati il movimento generale di cassa, la situazione del Tesoro e la situazione dei debiti e crediti di tesoreria. Rispetto a quanto precedentemente previsto dal comma 4 dell'articolo 22 dell'abrogata legge 468/78, pertanto, a corredo del conto generale del patrimonio non devono essere più presentati i conti: a) dell'istituto bancario che svolge il servizio di tesoreria provinciale; b) del contabile del portafoglio; c) del cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito dello Stato.

Il decreto interministeriale del 18 aprile 2002<sup>7</sup>, emanato in attuazione dell'articolo 14, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997, ha introdotto una nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato, sostitutiva di quella riportata nella tabella C allegata al decreto del 1997, nonché l'indicazione dei criteri di valutazione di tali elementi. Tale normativa ha introdotto una nuova impostazione del conto generale del patrimonio, attuata a partire dal rendiconto per il 2002, accentuando, come richiesto dalla legge di riforma, la significatività del documento in riferimento alla economicità della gestione patrimoniale.

Il rendiconto patrimoniale del 2011 espone quindi distintamente, come previsto dalla citata circolare n. 13 del 12 marzo 2003, le componenti attive e passive del patrimonio dello Stato raccordate alla classificazione delle poste attive e passive riportate nel SEC '95<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Tali indicazioni sono contenute nell'articolo 21 della legge n. 468 del 1978, ora abrogata. Inoltre, per la sua elaborazione si osservano le disposizioni contenute nella legge n. 94 del 3 aprile 1997 e nel d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997, nonché, da ultimo, nel decreto interministeriale del 18 aprile 2002 (pubblicato nella G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003), che classifica le attività e le passività patrimoniali in funzione della loro idoneità ad essere "susceptibili di utilizzazione economica"; infine, in via amministrativa, si osservano le istruzioni contenute nella circolare n. 13 del 1 marzo 2002, emanata per la ristrutturazione di tale documento contabile.

<sup>7</sup> Pubblicato nella G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003.

<sup>8</sup> Di cui al Regolamento n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

A seguito del citato D.M. del 18 aprile 2002 la struttura del rendiconto patrimoniale, oltre alla consueta nota preliminare, espone due parti, la seconda delle quali contiene la dimostrazione di concordanza tra i dati patrimoniali e quelli del conto del bilancio, alla luce dell'impostazione del bilancio per unità previsionali di base, e in particolare per le spese secondo le funzioni obiettivo, ossia le missioni istituzionali perseguite da ciascuna amministrazione.

La Sezione I espone distintamente i conti accesi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio, raccordati con il SEC '95, come specificato negli allegati 1 e 2 al citato decreto del 18 aprile 2002.

Sul piano contabile, la suddetta classificazione distingue tre macroaggregati di primo livello: le attività finanziarie (attività economiche comprendenti i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari e le attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari); le attività non finanziarie prodotte (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione); le attività non finanziarie non prodotte (attività economiche non ottenute tramite processi di produzione). I macroaggregati di primo livello sono poi ulteriormente distinti in tre successivi livelli.

Per quanto riguarda i beni patrimoniali, che nella versione del rendiconto adottata sino al 2001 erano riportati nel conto generale n. 3, l'applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997 ha reso necessaria una riclassificazione (oltre che l'individuazione e classificazione) dei beni demaniali suscettibili di utilizzazione economica, prima esclusi dal conto generale del patrimonio. La classificazione dei beni e la loro appartenenza alle "attività non finanziarie prodotte e non prodotte", quale risulta dal citato allegato 1 al decreto interministeriale del 18 aprile 2002, appare voler esprimere una logica economica in ordine alla rappresentazione dell'attivo patrimoniale che si differenzia da quella derivante da esigenze giuridico-amministrative su cui si basavano le "categorie" precedentemente riportate nel Conto generale n. 3<sup>9</sup>.

In ordine agli strumenti conoscitivi e di governo della finanza pubblica va segnalato che a decorrere dal rendiconto 2003 il Ministero dell'economia e delle finanze ha affiancato, alla tradizionale documentazione analitica e di sintesi della situazione patrimoniale propria del rendiconto, una rielaborazione della situazione patrimoniale<sup>10</sup> espressa in chiave di valori correnti, a cui si è aggiunto un documento di analisi sui possibili proventi derivanti dalle privatizzazioni o cessioni di elementi dell'attivo patrimoniale<sup>11</sup>.

Occorre segnalare però che tale documentazione non è stata oggetto di aggiornamento.

Di recente l'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 ha imposto a tutte le amministrazioni pubbliche che utilizzano o detengono immobili di proprietà dello Stato o di proprietà dei medesimi soggetti pubblici, di trasmettere al MEF - Dipartimento del tesoro l'elenco identificativo dei predetti beni ai fini della redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato previsto dall'articolo 6, comma 8, lettera e), del regolamento di cui al DPR n. 43 del 2008 e del conto generale del patrimonio dello Stato di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Tali valutazioni sono ribadite dalla circolare n. 13 del 12 marzo 2003, in tema di ristrutturazione del conto generale del patrimonio dello Stato in attuazione del d.lgs. n. 279 del 1997. D.M. 18 aprile 2002 (pubblicato nella G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003).

<sup>10</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento del Tesoro e Patrimonio dello Stato S.p.A., *Conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche*, stime 2001-2004 (versione in bozza di ottobre 2005).

<sup>11</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento del Tesoro e Patrimonio dello Stato S.p.A., *Piano delle privatizzazioni e delle valorizzazioni patrimoniali 2005-2008*.

<sup>12</sup> Le prime analisi dei dati raccolti relativamente ai beni immobili di proprietà dello Stato o di altra Amministrazione Pubblica alla data del 31 marzo 2011, stimano il valore di mercato delle unità immobiliari censite tra i 239 e i 319 miliardi di euro, mentre il valore dei terreni risulta compreso tra

## 2. Sintesi dei risultati differenziali

### 2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2011

L'analisi delle risultanze del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 2011, il cui contenuto consente di ricostruire il quadro di quanto avvenuto però nell'ambito del solo perimetro dell'amministrazione statale diretta, 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 2011 relativi al conto economico della Pubblica Amministrazione (P.A.), che costituisce l'aggregato di riferimento per i parametri di finanza pubblica (indebitamento netto e debito) assunti nel Trattato di Maastricht. 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 (del bilancio, della tesoreria e del patrimonio) realizzata nel corso dell'esercizio e compiutamente rappresentata nel rendiconto.

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 nuova 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.

---

11 e 49 miliardi di euro. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento del Tesoro, Rendiconto patrimoniale a prezzi di mercato al 31 marzo 2011, Prime analisi dei dati raccolti, 8 luglio 2011.



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 2011 il Pil è stato pari a 1.580.220 milioni di euro, con un aumento dell'1,7 per cento rispetto all'anno precedente. La variazione del Pil in volume è stata pari allo 0,4 per cento rispetto al 2010<sup>13</sup>.

Nell'anno precedente l'aumento era stato più consistente e pari all'1,8 per cento, in deciso recupero rispetto alla flessione del 5,5 per cento manifestatasi nel 2009. Tuttavia, nonostante la crescita degli ultimi due anni, nel 2011 il Pil in volume si è attestato su livelli ancora inferiori a quelli registrati negli anni precedenti la crisi economica del 2008-2009.

Sulla base dei dati riportati nella "Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche" pubblicata dall'ISTAT<sup>14</sup>, unitamente a quelli disponibili relativi ad altre fonti<sup>15</sup>, è possibile ricostruire il percorso evolutivo delle risultanze del conto consolidato delle PP.AA. per il periodo 2001-2011, che vede l'importo dell'indebitamento netto della P.A. passare dal 3,1 per cento del 2001, al 3,1 per cento del 2002, al 3,6 per cento del 2003 e al 3,5 per cento del 2004, attestandosi al 4,4 per cento del 2005. Tale indicatore è poi ridisceso nel 2006 al 3,4 per cento (ma al 2,4 per cento, al netto degli oneri per l'accollo da parte dello Stato dei debiti connessi alla TAV) e nel 2007 all'1,6 per cento, per poi risalire nuovamente nel 2008 al 2,7 per cento, al 5,4 per cento nel 2009, registrando una flessione al 4,6 per cento nel 2010. L'esercizio 2011 ha quindi evidenziato una nuova riduzione dell'indebitamento rispetto ai due esercizi precedenti, segnando un valore pari al 3,9 per cento.

Nel medesimo decennio 2001/2011, l'andamento del saldo primario in rapporto al PIL, che misura l'avanzo/disavanzo al netto della spesa per interessi, è passato da un valore positivo del 3,1 per cento del 2001, del 2,5 per cento del 2002 e dell'1,5 per cento nel 2003,

---

<sup>13</sup> ISTAT, Comunicato PIL e Indebitamento AP del 2 marzo 2011.

<sup>14</sup> ISTAT, Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni Pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, 23 aprile 2011.

<sup>15</sup> CORTE DEI CONTI, SS.RR. *Referto sul Rendiconto generale 2011*, volume I, pagina 23 e seguenti; BANCA D'ITALIA, Relazione Annuale, 31 maggio 2012, Volume 1, pagina 142-144.

seguito dall' 1,2 per cento del 2004. Tale saldo ha poi raggiunto un valore minimo dello 0,2 per cento nel 2005, per poi risalire all'1,2 per cento nel 2006 e al 3,4 per cento nel 2007. Negli anni successivi, parallelamente al manifestarsi della crisi economica, il saldo primario ha prima registrato una nuova flessione attestandosi al 2,5 per cento nel 2008, registrando poi un valore negativo pari allo 0,8 per cento nel 2009. Nel 2010 seguiva poi un saldo primario nullo, mentre nel 2011 si è registrato un valore comunque positivo, ma appena pari all'1 per cento. E' poi da evidenziare che la spesa primaria relativa al solo bilancio dello Stato si è ridotta nel 2011 di ben 5,5 punti percentuali.

Il saldo di parte corrente in valore assoluto (risparmio o disavanzo delle Amministrazioni pubbliche) è stato negativo e pari a - 24.936 milioni di euro, a fronte dei -24.763 milioni del 2010. Tale peggioramento è essenzialmente da imputare ad un aumento delle uscite correnti di circa 9,2 miliardi di euro, di poco superiore a quello delle entrate correnti (pari a circa 9,0 miliardi).

Nel dettaglio delle sue principali componenti, sempre in rapporto al PIL, il risultato dell'indebitamento netto 2011 rispetto all'anno precedente è difatti solo in minima parte ascrivibile alla riduzione delle spese correnti rispetto al dato 2010 (-0,2 per cento rispetto al 2010, a fronte del -0,3 per cento registrato in tale anno rispetto al 2009), la cui incidenza si è attestata al 47,5 per cento - erano state il 47,8 per cento nel 2010, a fronte del 48,2 per cento segnato invece nel 2009 - mentre una nuova riduzione delle spese si è registrata per le spese in conto capitale che, dopo il +0,6 per cento registrato nel biennio 2009/2008 - e la riduzione dello 0,9 per cento segnata nel 2010 rispetto al 2009 - hanno nuovamente segnato nel 2011 una flessione pari al 0,5 per cento rispetto all'anno precedente.

Sul versante delle entrate, in un quadro di sostanziale stabilità del loro valore totale - che si conferma pari al 46,6 per cento del PIL - è però da segnalare il lieve decremento della pressione fiscale registrata nel 2011 (-0,1 per cento) rispetto al 2010, a fronte della più netta diminuzione dello stesso dato registrato nel 2010 (-0,4 per cento) rispetto al 2009.

Sul versante del dettaglio delle voci di spesa, sempre in rapporto al PIL, la spesa per redditi di lavoro si conferma in lieve flessione dello 0,3 per cento rispetto all'anno precedente (-0,2 il dato segnato nel 2010 rispetto al 2009), a fronte del +0,5 per cento registrato nel 2009 sul dato 2008, che aveva seguito il dato in aumento del +0,2 per cento

segnato del 2008 sul 2007<sup>16</sup>; così come quella per beni e consumi intermedi che rimane "congelata" sul medesimo valore del 2010 (5,8 per cento), rispetto al calo dello 0,2 per cento registrato lo scorso anno rispetto al 2009, allorché si era registrato un +3,5 per cento rispetto al dato del 2008.

Per quanto riguarda le prestazioni sociali cd. "in natura", esse si sono ridotte dello 0,1 per cento rispetto allo scorso anno, mentre quelle "in denaro" sono aumentate dello 0,1 per cento. Lo scorso anno entrambe i valori risultavano immutati rispetto al 2009, mostrando una dinamica sensibilmente inferiore a quella del 2009, allorché si era segnalato, rispettivamente, rispetto al dato 2008, un +0,2 per cento per le prestazioni in natura e un +1,6 per cento per quelle in denaro e allo stesso 2008. Anno, quest'ultimo, allorché a fronte della sostanziale invarianza delle prestazioni "in natura" (che rimanevano pari all' 2,8 per cento), si era registrato un +0,6 di quelle "in danaro" rispetto al dato 2007.

Il 2011 registra, inoltre, in rapporto al PIL, un incremento del macrodato relativo alla spesa per interessi, che ha segnato un +0,3 per cento rispetto al 2010, a fronte del -0,1 per cento registrato in quest'ultimo anno rispetto al 2009; ciò detto, dopo che nello stesso 2009 la percentuale aveva già registrato una sensibile diminuzione, pari al -0,6 per cento, sul dato 2008.

---

<sup>16</sup> Nel decennio 2001/2011 si è registrata una lenta 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 DL 78/2010. 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 DL 78/2010, tra cui le decurtazioni agli stipendi di importo elevato e il congelamento delle progressioni stipendiali di ogni tipo.

## Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

### Anni 2008-2011

(valori in percentuale del Pil)

VOCI ECONOMICHE	2008	2009	2010	2011	variazione 2011/2010
<b><i>SPESE</i></b>					
Redditi da lavoro dipendente	10,8	11,3	11,1	10,8	-0,3
Consumi intermedi	5,4	5,9	5,8	5,8	0,0
Prestazioni sociali in natura	2,7	2,9	2,9	2,8	-0,1
<i>Prestazioni sociali in danaro</i>	17,6	19,2	19,2	19,3	+0,1
Altre uscite correnti	3,8	4,2	4,1	3,9	-0,2
<b>Spese correnti al netto interessi</b>	<b>40,3</b>	<b>43,5</b>	<b>43,2</b>	<b>42,6</b>	<b>-0,6</b>
Interessi passivi	5,2	4,7	4,6	4,9	-0,3
<b>Totale spese correnti</b>	<b>45,4</b>	<b>48,1</b>	<b>47,7</b>	<b>47,5</b>	<b>-0,2</b>
Investimenti fissi lordi	2,2	2,5	2,1	2,0	-0,1
Altre uscite in c/capitale	1,5	1,9	1,4	1	-0,4
<b>Totale spese in c/capitale</b>	<b>3,8</b>	<b>4,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3</b>	<b>-0,5</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>49,4</b>	<b>52,5</b>	<b>51,2</b>	<b>50,5</b>	<b>-0,7</b>
<b><i>ENTRATE</i></b>					
Imposte dirette	15,2	14,7	14,6	14,3	-0,3
Imposte indirette	13,7	13,6	14,0	14,1	+0,1
Imposte in c/capitale	0,0	0,8	0,2	0,4	+0,2
<b>Pressione tributaria</b>	<b>28,9</b>	<b>29,1</b>	<b>28,8</b>	<b>28,8</b>	0,0
Contributi sociali	13,7	14,0	13,7	13,7	0,0
<b>Pressione fiscale</b>	<b>42,6</b>	<b>43,0</b>	<b>42,6</b>	<b>42,5</b>	<b>-0,1</b>
Altre entrate correnti	3,6	3,8	3,8	3,9	+0,1
Altre entrate c/capitale	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
<b>Totale entrate</b>	<b>46,5</b>	<b>47,1</b>	<b>46,6</b>	<b>46,6</b>	<b>0,0</b>
<b><i>SALDI</i></b>					
<b>Saldo corrente</b>	<b>0,8</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,0</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-2,7</b>	<b>-5,4</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,9</b>	<b>-0,7</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>+1,0</b>	<b>+1,1</b>

Fonte: Banca d'Italia. Relazione Annuale<sup>17 18</sup>

<sup>17</sup> BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, 31 maggio 2012, Volume I, tavole 13.3 e 13.4, pagina 142 e seguenti.

<sup>18</sup> La Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2012 appena presentata in Parlamento presenta, nella tavola del conto della PA nella versione a legislazione vigente - per singole categorie, sempre in percentuale del PIL -, alcuni micro dati relativi ad talune categorie economiche, relativamente alle annualità 2010 e 2011, che presentano però valori sensibilmente differenti rispetto a quelli riportate nel prospetto qui riprodotti, tratto dalla Relazione annuale della Banca d'Italia 2012 (ad es. per i Consumi intermedi). La questione appare, invero, principalmente dovuta a un differente criterio di classificazione adottato, sembrerebbe, per alcune della prestazioni sociali, tant'è che, infatti, le voci di sintesi corrispondenti alle macro grandezze (quali "totale spese finali", "spese in conto capitale" e i principali "Saldi") sono identiche a quelle qui indicate, per cui si è ritenuto di non sostituire il prospetto con quello contenuto nella Nota di aggiornamento del Def. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2012*, doc. LVII, n.5-bis, Tavola 3-b, pagina 11.

Passando ai dati di cassa, per quanto concerne il solo settore statale, il relativo fabbisogno 2011 si è attestato in valore assoluto a 61.500 milioni di euro<sup>19</sup>, in flessione di 5.500 milioni di euro rispetto al dato di 67.000 milioni registrato nel 2010; dato quest'ultimo che già si segnalava in calo a fronte di un dato 2009 che era stato pari a 86.847 mln di euro. Nel 2009, il dato si era segnalato in netta crescita rispetto al valore registrato nel 2008 (54.290 mln di euro) e addirittura quasi triplicando il livello raggiunto nel 2007 (29.527 mln di euro).

Per quanto riguarda il debito pubblico, se esso in valore assoluto raggiunge la cifra di 1.897.179 euro - in crescita di circa 56 miliardi rispetto al 2010 - la sua incidenza sul PIL si attesta su di un valore pari al 120,1 per cento, dopo che nell'anno precedente si era attestato su di un valore del 118,7 per cento.

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

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Indebitamento netto/Pil	-5,4	-4,6	-3,9
Saldo primario/Pil	-0,8	-0,0	+1,0
Debito pubblico/Pil	116,1	118,7	120,1

Fonte: ISTAT, *Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht*, 23 aprile 2012.

<sup>19</sup> Il fabbisogno delle Amministrazioni centrali (sceso a 62,4 miliardi da 67,6 nel 2010) ha risentito sia degli esborsi in favore della Grecia (effettuati nell'ambito del piano concordato a livello europeo nel maggio del 2010 e passati da 3,9 miliardi nel 2010 a 6,1), sia della quota a carico dell'Italia, pari a 3,1 miliardi, dei prestiti erogati dallo *European Financial Stability Facility*. Nel 2011 è stato inoltre contabilizzato tra le dismissioni mobiliari (pari a 1,6 miliardi, sostanzialmente nulle nel 2010), costituendone la componente principale, il rimborso da parte delle banche di una quota delle obbligazioni sottoscritte nel 2009 dallo Stato nell'ambito delle misure per il sostegno al sistema finanziario. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Comunicato stampa del 2 gennaio 2012*; BANCA D'ITALIA, *Relazione Annuale*, 31 maggio 2012, Volume I, pagina 146.

**Tabella A**

<b>Anni</b>	<b>Pil nominale (in milioni di euro)</b>	<b>Debito (in milioni di euro)</b>	<b>Debito/Pil (scala (scala destra)</b>
<b>1990</b>	704.251	667.848	94,8
<b>1991</b>	769.298	755.011	98,1
<b>1992</b>	809.601	849.920	105,0
<b>1993</b>	833.889	959.713	115,1
<b>1994</b>	882.002	1.069.415	121,2
<b>1995</b>	952.158	1.151.489	120,9
<b>1996</b>	1.009.158	1.213.508	120,2
<b>1997</b>	1.054.336	1.238.172	117,4
<b>1998</b>	1.098.081	1.254.388	114,2
<b>1999</b>	1.133.998	1.281.550	113,0
<b>2000</b>	1.198.292	1.300.269	108,5
<b>2001</b>	1.255.738	1.358.351	108,2
<b>2002</b>	1.301.873	1.368.897	105,1
<b>2003</b>	1.341.850	1.394.339	103,9
<b>2004</b>	1.397.728	1.445.826	103,4
<b>2005</b>	1.436.379	1.514.408	105,4
<b>2006</b>	1.493.031	1.584.093	106,1
<b>2007</b>	1.554.199	1.602.105	103,1
<b>2008</b>	1.575.144	1.665.705	105,7
<b>2009</b>	1.526.790	1.762.724	116,0
<b>2010</b>	1.556.029	1.841.912	118,6
<b>2011</b>	1.580.220	1.897.179	120,1

Fonte: Istat, Conti economici nazionali; Banca d'Italia, Base informativa pubblica

(a) Dati aggiornati al 21 ottobre 2011. Eventuali differenze rispetto a quanto appare in altre pubblicazioni o banche dati nazionali ed internazionali possono dipendere da arrotondamenti o dal fatto che non siano state recepite le ultime revisioni dei dati. L'aggiornamento è stato effettuato limitatamente alle annualità 2008-2011.

(b) Il debito pubblico è stato calcolato seguendo le regole specifiche di computo stabilite dalla procedura per i disavanzi eccessivi (Edp).

(c) I dati relativi all'anno 2011 sono tratti dal Rapporto annuale 2012 Istat nella loro stima provvisoria.

## **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, sempre di competenza, rispetto alle previsioni definitive; la tabella 2, invece, riporta i dati di competenza relativi ai risultati differenziali dei bilanci dal 1997 al 2011.

In relazione alle entrate finali, si rileva che gli accertamenti sono ammontati a 521.745 milioni (505.325 milioni nel 2010 e 493.238 le previsioni definitive), mentre le spese finali si sono attestate a 520.822 milioni (526.944 milioni nel 2010 e 539.303 le previsioni definitive).

Ne deriva che il SNF è virato in zona positiva, sia pur molto marginalmente, dato registratosi nella serie storica considerata soltanto nel 2006 e 2007. Ancora nel 2010 esso ammontava a più di 21 mld di euro. Particolarmente rimarchevole poi è il decremento rispetto alle previsioni definitive, che lo cifravano a più di 46 mld di euro.

Passando ad analizzare gli altri saldi, si evidenzia il miglioramento del risparmio pubblico, che passa dai 28,7 mld del 2010 ai 46,1 mld del 2011, con ciò consolidando il dato di un risparmio pubblico positivo, che si conferma dal 1999. *A latere*, si segnala che anche per il 2011 le previsioni definitive scontavano un risparmio pubblico negativo, sia pur marginalmente (meno di 1 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 2011 che si attesta a 185 mld di euro, in calo rispetto al biennio precedente, nel quale oscillava intorno ai 210 mld di euro. Sensibile poi il miglioramento rispetto alla previsione definitiva, che lo cifrava in 243 mld di euro. Ancora più netto poi il miglioramento in rapporto al livello del limite massimo stabilito in 268 mld di euro dall'articolo 1, comma 1, della legge di stabilità per il 2011. Tale importo, secondo quanto indicato nel comma 2 del medesimo articolo 1, si intendeva al netto delle operazioni da effettuare 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 1997-2011.

**Tabella n. 1**  
**Dati di competenza al lordo delle regolazioni**  
**Esercizio 2011**

*(milioni di euro)*

	Previsioni iniziali (A)	Previsioni definitive (B)	Differenza (B-A)	Accertamenti o impegni (C)	Differenza (C-B)
Entrate tributarie	444.830	452.261	7.431	452.731	470
Entrate extratributarie	34.740	37.623	2.883	65.698	28.075
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>479.570</b>	<b>489.884</b>	<b>10.314</b>	<b>518.429</b>	<b>28.545</b>
Alienazione, ammort., riscossione crediti	1.077	3.354	2.277	3.313	-41
<b>Totale entrate finali</b>	<b>480.647</b>	<b>493.238</b>	<b>12.591</b>	<b>521.742</b>	<b>28.504</b>
Accensione prestiti	261.931	243.223	-18.708	228.422	-14.801
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>742.578</b>	<b>736.461</b>	<b>-6.117</b>	<b>750.164</b>	<b>13.703</b>
Spese correnti	490.503	490.490	-13	472.320	-18.170
Spese in conto capitale	42.091	48.813	6.722	48.502	-311
<b>Totale spese finali</b>	<b>532.594</b>	<b>539.303</b>	<b>6.709</b>	<b>520.822</b>	<b>-18.481</b>
Rimborso prestiti	209.985	197.216	-12.769	186.135	-11.081
<b>Totale spese complessive</b>	<b>742.579</b>	<b>736.519</b>	<b>-6.060</b>	<b>706.957</b>	<b>-29.562</b>
<b>Risultati differenziali</b>					
Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-10.933	-606	10.327	46.109	46.715
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	51.947	46.065	-5.882	-920	-46.985
Ricorso al mercato finanziario	-261.930	-243.281	18.649	-185.215	58.066



**Tabella n. 2**  
**Risultati differenziali: serie storica 1997-2011**

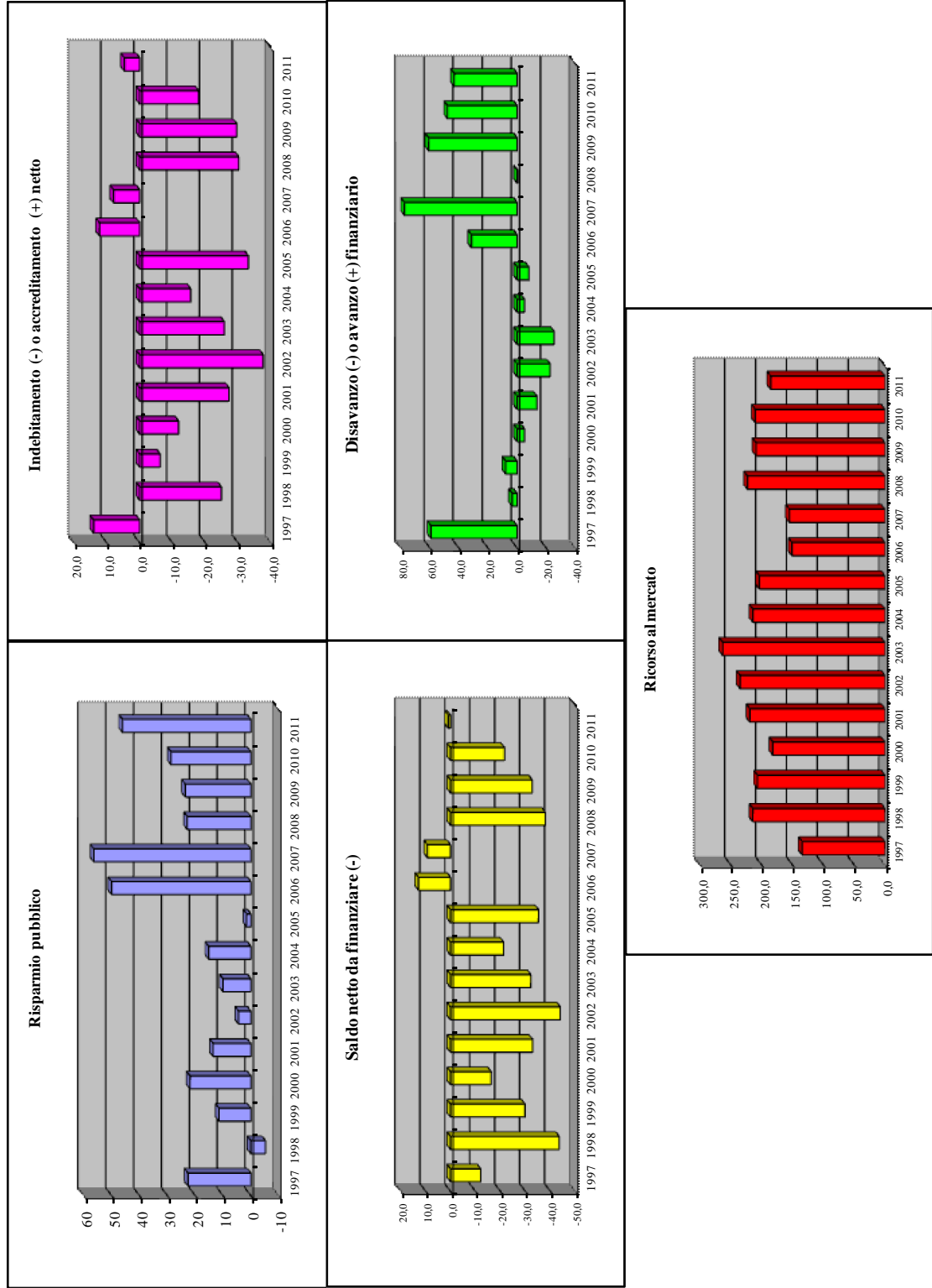
**Dati di competenza**

*(miliardi di euro)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Risparmio pubblico</b>	22,6	-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
<b>Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto</b>	14,0	-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
<b>Saldo netto da finanziare (-)</b>	-12,1	-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
<b>Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario</b>	59,3	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
<b>Ricorso al mercato</b>	134,3	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

(Fonte: Corte dei Conti)

## Risultati differenziali: serie storica 1997-2011 - 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 +28.504 milioni, mentre l'omologo dato relativo al 2010 era pari a +24.760 milioni di euro.

Il raffronto del dato di spesa finale quale previsione definitiva con il dato di gestione evidenzia invece uno scostamento di valore pari a -18.481 mln di euro, sostanzialmente in linea con quello riscontrato nel biennio precedente (-17.419 nel 2010 e - 17.797 nel 2009).

L'analisi del dettaglio delle singole componenti mostra, dal lato delle entrate, che quelle tributarie passano dai 441,6 mld accertati nel 2010 ai 452,7 mld del 2011, mentre quelle extratributarie tornano sui livelli del 2009 (65,7 mld), dopo essere scese a 61,8 mld circa nel 2010. Va peraltro segnalato, in relazione a tale ultima voce, che all'anzidetto dato gestionale va ascritto quasi per intero (28.075 sul totale di 28.504 mln) il *gap* fra previsioni definitive e consuntivo relativo alle entrate finali. 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 del 50 per cento circa (con un acme del 70 per cento nel 2006)<sup>20</sup>.

In particolare, i proventi dei servizi pubblici minori hanno raggiunto il livello di 15 mld di euro, segnando un incremento di 8,4 mld rispetto alle previsioni definitive (+127 per cento) e i recuperi, rimborsi e contributi sono aumentati di 18,5 mld circa rispetto alle previsioni finali (+97 per cento), attingendo i 37,5 mld di euro.

Passando ai saldi, per quanto riguarda il risparmio pubblico di competenza, i valori indicati nelle previsioni definitive (circa -0,6 mld di euro) sono di segno negativo, mentre il risultato gestionale è risultato positivo per circa 46,1 mld di euro. Tale capovolgimento di segno è peraltro stato presente anche nel precedente biennio, con un differenziale fra consuntivo e ultima previsione non dissimile fra il 2010 e il 2011 (al di là del miglioramento in valore assoluto del risparmio pubblico, che nel 2010 si era fermato a 28,7 mld di euro).

---

<sup>20</sup> L'incremento delle entrate extratributarie rispetto al dato previsivo si lega all'andamento registrato, in particolare, dalla categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi".

In relazione al SNF, a fronte di previsioni definitive pari a circa 46 mld di euro, il dato gestionale segna un miglioramento di circa 47 mld di euro (maggiore di 5 mld circa rispetto a quello registrato nell'anno precedente, pari a 42 mld di euro), attestandosi a + 1 mld di euro (il segno era ancora negativo per 21,6 mld nel 2010).

Per quanto riguarda il ricorso al mercato si registra un miglioramento di 58 mld (79 nel 2010, 85 nel 2009, 36 nel 2008) 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 228.422, in netto calo rispetto ai 272.921 milioni del 2010 e ai 269.718 del 2009, e significativamente minore (14,8 mld circa) a quanto stimato nelle previsioni definitive (243.223 milioni di euro).

## Analisi economica delle entrate tributarie accertate negli esercizi

*(milioni di euro)*

Tributi	2010	2011	Var % 2011/2010
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>441.614</b>	<b>452.731</b>	<b>2,5</b>
Imposte sul patrimonio e sul reddito	235.793	239.024	1,4
Tasse ed imposte sugli affari	154.237	159.558	3,4
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	28.028	29.919	6,7
Monopoli	11.543	10.942	-5,2
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	12.013	13.287	10,6
<b>ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE</b>	<b>61.791</b>	<b>65.698</b>	<b>6,3</b>
Proventi speciali	687	687	0,0
Proventi di servizi pubblici minori	13.702	15.081	10,1
Proventi dei beni dello Stato	298	326	9,5
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.760	2.641	-4,3
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	6.005	6.981	16,3
Recuperi, rimborsi e contributi	35.910	37.554	4,6
Partite che si compensano nella spesa	2.429	2.427	-0,1
<b>ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI</b>	<b>1.921</b>	<b>3.313</b>	<b>72,5</b>
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	123	1.486	1.109,2
Ammortamento di beni patrimoniali	186	186	0,0
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.612	1.641	1,8
<b><u>ENTRATE FINALI</u></b>	<b>505.325</b>	<b>521.742</b>	<b>3,2</b>
<b>ACCENSIONE DI PRESTITI</b>	<b>272.921</b>	<b>228.422</b>	<b>-16,3</b>
<b><u>ENTRATE COMPLESSIVE</u></b>	<b>778.247</b>	<b>750.165</b>	<b>-3,6</b>

## 2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2010-2011

Sulla base di una sintetica analisi del confronto 2010-2011 relativo all'andamento delle entrate accertate, si rileva innanzitutto il loro aumento, pari a circa 16,4 mld di euro. Tale risultato è imputabile soprattutto alle entrate tributarie, alle quali vanno ascritti i 2/3 del citato aumento.

Per tale voce, in particolare, i maggiori aumenti si sono registrati per le tasse ed imposte sugli affari (+5,3 mld, pari a +3,4 per cento) e per le imposte sul patrimonio e sul reddito (+ 3,2 mld, pari a +1,4 per cento). In termini percentuali, invece, i maggiori incrementi hanno coinvolto le imposte sulla produzione e i consumi (+ 6,7 per cento), nonché le entrate derivanti dai giochi (+10,6 per cento).

Per le entrate extratributarie si registra un sistematico incremento degli accertamenti rispetto ai dati dell'anno precedente. In particolare, si segnalano, come per il confronto rispetto alle previsioni definitive, i proventi dei servizi pubblici minori (+13,7 mld, corrispondenti a +10,1 per cento, rispetto al 2010) e i recuperi, rimborsi e contributi (+35,9 mld, corrispondenti a +4,6 per cento, rispetto al 2010).

Notevole in termini percentuali, infine, l'aumento delle entrate relative all'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti, passate dai 123 mln di euro del 2010 ai 1.486 mln del 2011 (+1.108 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 (nel 2007 era stata avviata una sperimentazione della nuova struttura) 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'analoga (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 per cento del totale delle spese (nel 2010 tale incidenza era però leggermente superiore, attestandosi al 25,6 per cento. Significativa è anche l'incidenza sul totale delle politiche previdenziali (il 16,1 per cento, anch'essa in calo dal 16,9 per cento dell'anno precedente) e delle politiche economiche, finanziarie e di bilancio (circa il 13,2 per cento, con un decremento di un punto percentuale rispetto al 2010).

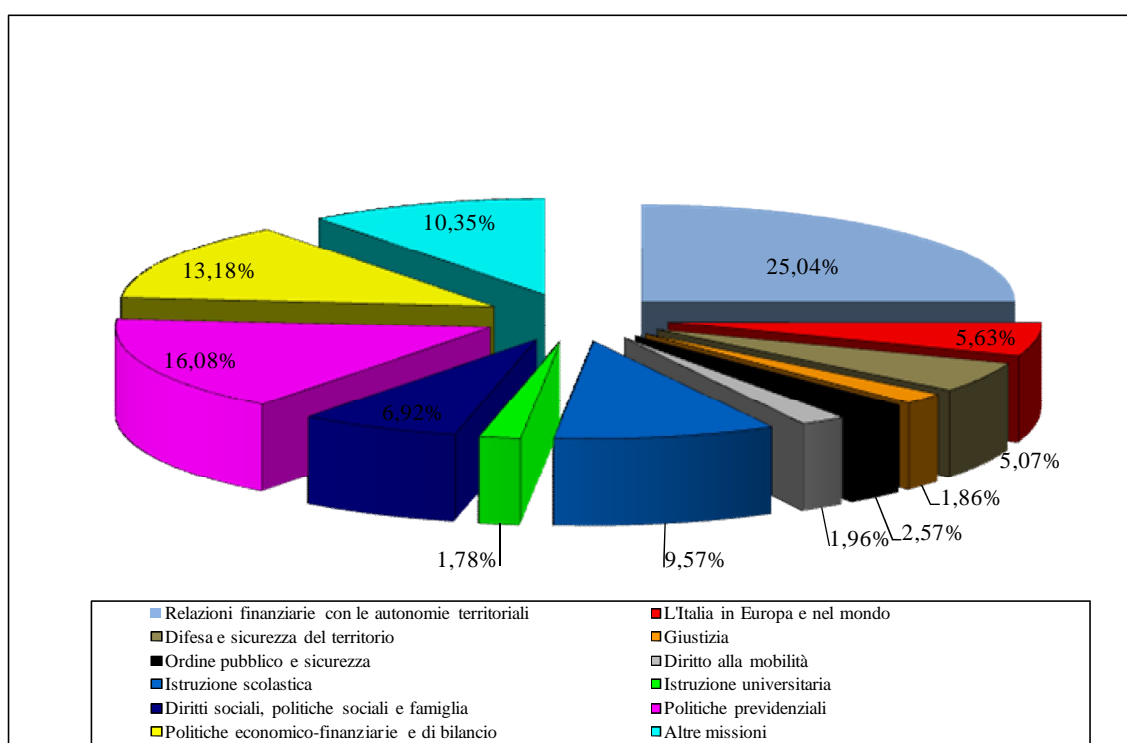
I maggiori incrementi si sono riscontrati per la missione "diritti sociali, politiche sociali e famiglie" (circa 5 mld di euro, che corrisponde a 1,3 punti percentuali di maggior incidenza sul totale rispetto al 2010) e, perlomeno in termini percentuali, per la missione "Giustizia", per la quale gli impegni sono cresciuti del 12,2 per cento (Più un mld in valore assoluto, aumentando pertanto di 3 quarti di punto il loro peso sulla spesa complessiva).

In linea generale, si evidenzia il declino in termini percentuali ed assoluti degli impegni per le missioni con la più alta incidenza percentuale e, viceversa, il corrispondente aumento delle spese per le missioni meno incidenti sul bilancio dello Stato.

Rispetto alle previsioni definitive di competenza è significativo il declino degli impegni relativi alle politiche economico-finanziarie e di bilancio, scesi dai previsti 63,5 mld agli effettivi 58,9 mld a consuntivo.

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

Principali Missioni	Impegni 2011	<i>(milioni di euro)</i>	
		Composizione percentuale 2011	Composizione percentuale 2010
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	111.946	25,04	25,59
L'Italia in Europa e nel mondo	25.188	5,63	5,20
Difesa e sicurezza del territorio	22.656	5,07	4,84
Giustizia	8.317	1,86	1,62
Ordine pubblico e sicurezza	11.498	2,57	2,37
Diritto alla mobilità	8.743	1,96	1,82
Istruzione scolastica	42.771	9,57	9,63
Istruzione universitaria	7.948	1,78	1,84
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	30.914	6,92	5,61
Politiche previdenziali	71.870	16,08	16,90
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	58.899	13,18	14,20
Altre missioni	46.262	10,35	10,38
<b>Totale</b>	<b>447.012</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 472.320 milioni di euro (a fronte di 474.662 nel 2010), mentre quella in conto capitale per 48.502 milioni di euro (era 58.913 milioni di euro nel 2009 e 52.282 nel 2010), rispettivamente pari al 90,7 per cento (90 per cento nel 2010 e 89,1 per cento nel 2009) ed al 9,3 per cento (10 per cento nel 2010 e 10,9 per cento nel 2009) delle spese finali.

Il dato di consuntivo degli impegni relativi alle spese finali si è rivelato molto inferiore alle previsioni definitive, con impegni finali ridotti di quasi 18,5 mld di euro.

La dinamica delle spese correnti ha fatto registrare impegni per redditi da lavoro dipendente pari a quasi 88,9 mld di euro (invariato rispetto al dato del 2010), per trasferimenti correnti a PP.AA. (sostanzialmente amministrazioni locali ed enti previdenziali) pari a quasi 221 mld di euro (223 mld nel 2010) e per interessi passivi e redditi da capitale in misura pari a circa 73,8 mld di euro (sostanzialmente il livello attinto nel 2009, dopo il decremento a 69,5 mld registrato nel 2010).

Si rileva, poi, che i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (quasi 4 mld di euro) hanno registrato la maggiore riduzione percentuale (-13,4 per cento), mentre il maggior aumento (+11,9 per cento) si è avuto per i consumi intermedi<sup>21</sup>, il cui livello si attesta a 11 mld di euro nel 2011.

Nell'ambito della spesa in conto capitale, i contributi agli investimenti registrano impegni per 16,2 mld di euro (1/3 delle uscite in conto capitale), di cui la metà destinata alle amministrazioni centrali. Gli impegni per altri trasferimenti in conto capitale ammontano a 12,2 mld di euro (1/4 del totale), con un incremento di quasi l'82 per cento rispetto all'omologo dato del 2010.

---

<sup>21</sup> Tale aumento è imputabile prevalentemente alle consegne della difesa (+14 per cento rispetto al 2010) e agli aggi e commissioni del lotto (quasi il 30 per cento d'aumento rispetto al 2010). Si consideri che le attrezzature militari hanno rappresentato nell'ultimo triennio una quota dei consumi intermedi sempre superiore al 25 per cento.

In controtendenza, invece, il dato relativo ai contributi agli investimenti alle imprese, scesi di circa il 30 per cento rispetto al 2010, e pari a 8 mld di euro.

### Analisi economica degli impegni di spesa

<i>(milioni di euro)</i>			
Impegni	2010	2011	Var % 2011/2010
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>474.662</b>	<b>472.320</b>	<b>-0,5</b>
Redditi da lavoro dipendente	88.855	88.859	0,0
Consumi intermedi	9.800	10.969	11,9
Imposte pagate sulla produzione	4.715	4.776	1,3
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	222.661	220.795	-0,8
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali	4.562	3.949	-13,4
Trasferimenti correnti a estero	1.667	1.696	1,8
Interessi passivi e redditi da capitale	69.523	73.748	6,1
Poste correttive e compensative	51.104	45.157	-11,6
Trasferimenti correnti a imprese	4.705	4.580	-2,7
Risorse proprie Unione Europea	15.429	16.789	8,8
Ammortamenti	186	186	0,0
Altre uscite correnti	1.455	815	-44,0
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>52.282</b>	<b>48.502</b>	<b>-7,2</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.326	5.694	-22,3
Contributi agli investimenti	20.478	16.217	-20,8
Contributi agli investimenti ad imprese	11.607	8.062	-30,5
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni	52	54	3,3
Contributi agli investimenti a estero	770	869	12,9
Altri trasferimenti in conto capitale	6.718	12.217	81,8
Acquisizioni di attività finanziarie	5.331	5.390	1,1
<b><u>TOTALE</u></b>	<b>526.944</b>	<b>520.822</b>	<b>-1,2</b>
<b>RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>188.435</b>	<b>186.135</b>	<b>-1,2</b>
<b><u>TOTALE COMPLESSIVO</u></b>	<b>715.380</b>	<b>706.957</b>	<b>-1,2</b>

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

Iniziando l'analisi dai saldi si osserva che nel 2011 il risparmio pubblico al lordo delle regolazioni contabili è stato negativo per circa 22,1 mld di euro, in peggioramento rispetto ai -10,1 mld del 2010, ma migliore di più di 30 mld di euro rispetto alle previsioni definitive.

Il saldo netto da finanziare lordo presenta nel 2011 un valore pari a 66,7 mld di euro, il che denota il ritorno ai valori del 2008-2009, dopo il miglioramento di circa 7-8 mld registrato nel 2010. Va però evidenziato il miglioramento di circa 39 mld di euro rispetto al dato previsivo definitivo.

Il ricorso al mercato sfiora, in valore assoluto, al lordo delle regolazioni contabili, i 253 mld di euro, peggiorando di quasi 4 mld il dato dell'anno precedente. Nel confronto con i valori assoluti registrati negli anni precedenti resta comunque confermato il ritorno (a partire dal 2008) del ricorso al mercato su livelli analoghi a quelli registrati nel triennio 2001-2003, periodo dopo il quale 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 ad oltre 50 mld di euro.

Gli incassi finali si attestano a 452.657 milioni (a fronte di 444.142 nel 2010), pari al 99,6 per cento delle corrispondenti previsioni definitive. Si rileva, più in particolare, che, rispetto alle previsioni definitive, le entrate tributarie sono risultate a consuntivo inferiori, mentre le entrate extratributarie hanno manifestato un incremento rispetto alle previsioni definitive.

In particolare, in conto competenza sono stati incassati 433.241 mln di euro e in conto residui 19.416 mln di euro, pari rispettivamente al 95,7 e al 4,3 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 519.375 milioni di euro (a fronte dei 503.988 registrati nel 2010), è stato inferiore di quasi 41 (64 nel 2010) miliardi di euro rispetto alle previsioni definitive, mentre l'ammontare degli incassi finali si è rivelato minore del dato previsivo per circa 2 mld di euro (3 mld di euro nel 2010).

Dei pagamenti finali 470.957 (pari al 90,7 per cento del totale, percentuale praticamente identica a quella riscontrata nel precedente triennio) sono stati erogati in conto competenza e 48.418 milioni, pari al 9,3 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 cresciuta di quasi 2,4 mld di euro rispetto al 2010, segnando un'inversione di tendenza rispetto ai dati degli ultimi anni.

Nell'ambito della spesa corrente i decrementi percentuali hanno riguardato i trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private (8,5 per cento), le poste correttive e compensative (10,8 per cento) e le altre uscite correnti (34,7 per cento, anche se si tratta di una voce di limitato impatto in valore assoluto). In valore assoluto il decremento più significativo ha riguardato le già citate poste correttive e compensative, pari a più di 5 mld di euro.

Tutte le altre voci hanno segnato un incremento, superiore ai 10 punti percentuali per i consumi intermedi (circa 1 mld in valore assoluto), i trasferimenti correnti all'estero e quelli alle imprese.

Di rilievo, oltre a quelli indicati, gli oltre 15 mld di euro in più rispetto al 2010 in termini di trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche e i 4 mld di euro aggiuntivi erogati come interessi passivi.

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.

Si ritengono rilevanti le variazioni, entrambe in diminuzione, delle spese per contributi agli investimenti (scese da circa 21 mld di euro a 18 mld) e di quelle per contributi agli investimenti ad imprese (da 11,5 mld di euro circa nel 2010 a 9,9 mld nel 2011).

**Tabella n. 3**  
**Dati di cassa al lordo delle regolazioni**  
**Esercizio 2011**

*(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	423.953	415.649	554.796	98,04	74,92
Entrate extratributarie	27.035	33.770	164.704	124,91	20,50
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>450.988</b>	<b>449.419</b>	<b>719.500</b>	<b>99,65</b>	<b>62,46</b>
Alienazione, ammort., riscossione crediti	3.355	3.238	3.528	96,51	91,78
<b>Totale entrate finali</b>	<b>454.343</b>	<b>452.657</b>	<b>723.028</b>	<b>99,63</b>	<b>62,61</b>
Accensione prestiti	303.042	228.422	243.223	75,38	93,91
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>757.385</b>	<b>681.079</b>	<b>966.251</b>	<b>89,93</b>	<b>70,49</b>
Spese correnti	503.924	471.545	556.142	93,57	84,79
Spese in conto capitale	56.278	47.830	91.365	84,99	52,35
<b>Totale spese finali</b>	<b>560.202</b>	<b>519.375</b>	<b>647.507</b>	<b>92,71</b>	<b>80,21</b>
Rimborso prestiti	197.216	186.012	197.288	94,32	94,28
<b>Totale spese complessive</b>	<b>757.418</b>	<b>705.387</b>	<b>844.795</b>	<b>93,13</b>	<b>83,50</b>
<b>Risultati differenziali</b>					
Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-52.936	-22.126	-	-	-
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	105.859	66.718	-	-	-
Ricorso al mercato finanziario	-303.076	-252.730	-	-	-

**Tabella n. 4**  
**Risultati differenziali: serie storica 1997-2011**

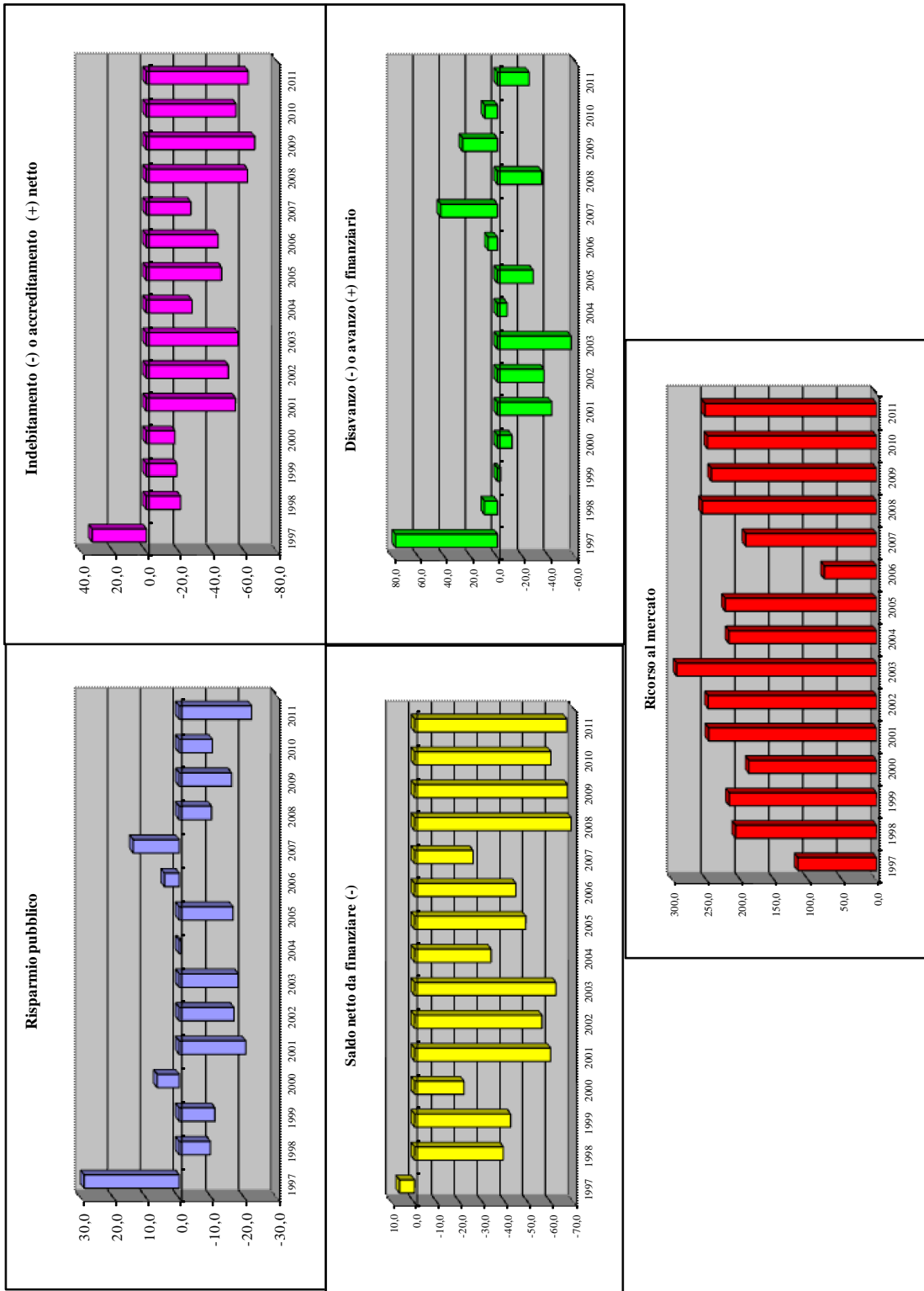
**Dati di cassa**

*(miliardi di euro)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Risparmio pubblico</b>	29,0	-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
<b>Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto</b>	33,0	-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
<b>Saldo netto da finanziare (-)</b>	6,6	-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
<b>Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario</b>	77,8	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
<b>Ricorso al mercato</b>	115,7	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

(Fonte: Corte dei Conti)

## Risultati differenziali: serie storica 1997-2011 - 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 31 mld di euro rispetto alle corrispondenti previsioni definitive, restando comunque negativo in misura pari a 22.126 milioni, più che raddoppiando pertanto il valore del 2010 (10.154 mln di euro).

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, attestatosi sui 66.718 mln di euro, si segnala il netto miglioramento del dato rispetto alle previsioni definitive che valutavano il saldo, al lordo delle regolazioni contabili, in quasi 106 mld di euro.

Tuttavia, il consuntivo segna un sensibile peggioramento rispetto al 2010 (quando scese a circa 60 mld di euro), con il ritorno ai valori del 2009.

Il ricorso al mercato registra per la cassa un miglioramento rispetto alle previsioni definitive in misura superiore a 50 mld di euro, attestandosi definitivamente sui 252.730 mln di euro, 4 mld di euro circa in più rispetto al consuntivo per il 2010.

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 41 mld di euro del totale delle spese finali, attestatesi a 519,3 mld di euro. Tale somma corrisponde a circa l'80 per cento della massa spendibile, valore intorno al quale tale rapporto oscilla ormai dal 2008 (da un minimo del 79 ad un massimo dell'81 per cento).



## Analisi economica degli incassi tributari

*(milioni di euro)*

<b>Tributi</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Var % 2011/2010</b>
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>408.952</b>	<b>415.649</b>	<b>1,6</b>
Imposte sul patrimonio e sul reddito	220.909	222.357	0,7
Tasse ed imposte sugli affari	138.087	141.479	2,5
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	27.451	28.236	2,9
Monopoli	10.762	10.807	0,4
Lotto, lotterie ed altre attivita di giuoco	11.743	12.770	8,7
<b>ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE</b>	<b>33.335</b>	<b>33.770</b>	<b>1,3</b>
Proventi speciali	678	689	1,7
Proventi di servizi pubblici minori	6.813	6.986	2,5
Proventi dei beni dello Stato	262	300	14,6
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.760	2.641	-4,3
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	3.957	4.522	14,3
Ricuperi, rimborsi e contributi	16.546	16.219	-2,0
Partite che si compensano nella spesa	2.319	2.413	4,0
<b>ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI</b>	<b>1.855</b>	<b>3.238</b>	<b>74,6</b>
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	120	1.486	1.141,6
Ammortamento di beni patrimoniali	186	186	0,1
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.549	1.566	1,1
<b><u>ENTRATE FINALI</u></b>	<b>444.142</b>	<b>452.657</b>	<b>1,9</b>
<b>ACCENSIONE DI PRESTITI</b>	<b>272.921</b>	<b>228.422</b>	<b>-16,3</b>
<b><u>ENTRATE COMPLESSIVE</u></b>	<b>717.063</b>	<b>681.079</b>	<b>-5,0</b>

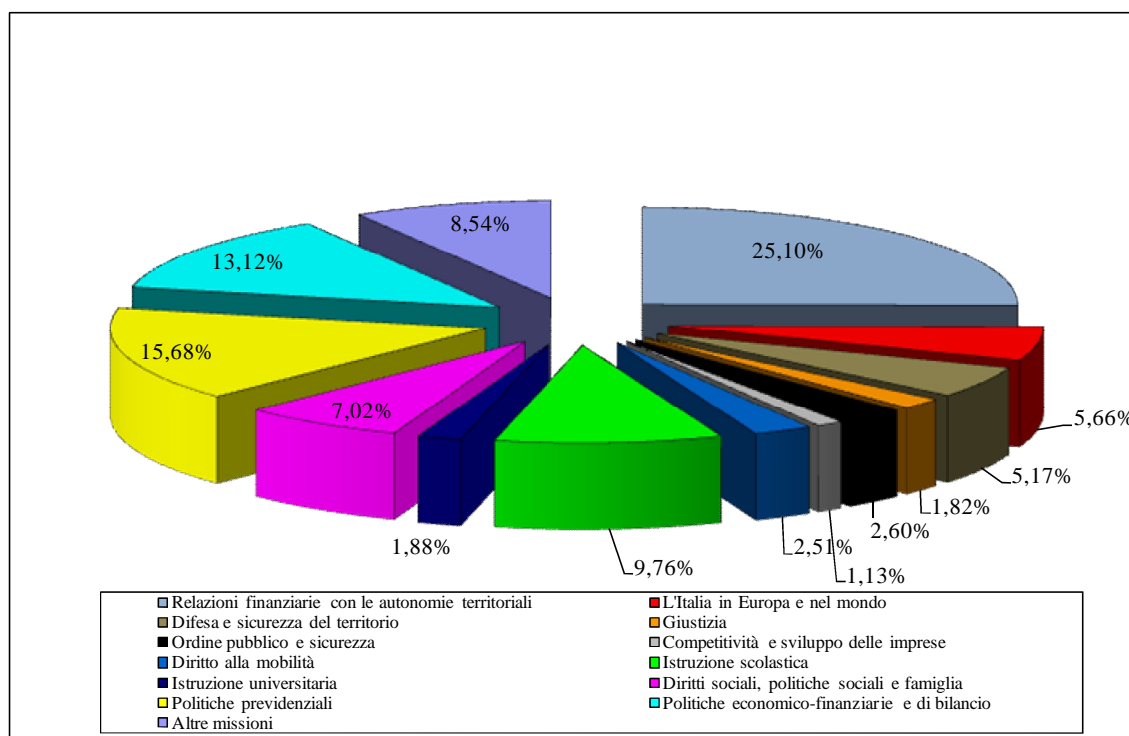
### 2.3.2 Spese finali per missioni

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 - 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 25,1 per cento delle risorse), le politiche previdenziali (15,7 per cento) e quelle economico-finanziarie e di bilancio (13,1 per cento). Scende marginalmente 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 2011	Composizione percentuale 2011	Composizione percentuale 2010
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	111.913	25,10	24,28
L'Italia in Europa e nel mondo	25.233	5,66	5,72
Difesa e sicurezza del territorio	23.066	5,17	4,80
Giustizia	8.122	1,82	1,80
Ordine pubblico e sicurezza	11.587	2,60	2,52
Competitività e sviluppo delle imprese	5.039	1,13	1,76
Diritto alla mobilità	11.186	2,51	1,73
Istruzione scolastica	43.502	9,76	10,23
Istruzione universitaria	8.401	1,88	2,14
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	31.321	7,02	5,85
Politiche previdenziali	69.913	15,68	15,54
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	58.481	13,12	15,27
Altre missioni	38.088	8,54	8,36
<b>Totale</b>	<b>445.852</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 471.545 (452.441 nel 2010) milioni di euro, a fronte di spese in conto capitale per 47.830 (51.547 nel 2010) milioni di euro.

Nell'ambito delle spese correnti le spese per redditi di lavoro dipendente si attestano a 89.870 milioni (87.516 nel 2010) e quelle per consumi intermedi a 10.761 milioni di euro (9.726 nel 2010).

Fra gli interventi è estremamente rilevante il peso dei pagamenti per trasferimenti correnti a PP.AA., pari a 219,5 mld, in cospicua crescita rispetto ai 204 mld del 2010. A tale incremento (più di 15 mld di euro) va ascritto oltre il 75 per cento dell'aumento dei pagamenti correnti rispetto al 2010.

Nell'ambito delle spese in conto capitale le voci più rilevanti sono rappresentate dai contributi agli investimenti, che si attestano sui 18.144 milioni di euro di pagamenti (21.101 nel 2010), dai contributi agli investimenti alle imprese, pari a 9.869 mln di euro, in calo dai 11.464 milioni pagati nel 2010, dagli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, pari a 6.371 mln di euro, in marginale crescita rispetto al livello attinto nel 2010 (6.107 mln), dagli altri trasferimenti in conto capitale (6.328 mln nel 2011 a fronte dei 5.450 nel 2010).

## Analisi economica dei pagamenti negli esercizi

*(milioni di euro)*

Pagamenti	2010	2011	Var % 2011/2010
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>452.441</b>	<b>471.546</b>	<b>4,2</b>
Redditi da lavoro dipendente	87.516	89.870	2,7
Consumi intermedi	9.726	10.761	10,6
Imposte pagate sulla produzione	4.712	4.840	2,7
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	203.975	219.524	7,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	4.537	4.150	-8,5
Trasferimenti correnti a estero	1.574	1.788	13,6
Interessi passivi e redditi da capitale	69.490	73.594	5,9
Poste correttive e compensative	50.094	44.695	-10,8
Trasferimenti correnti a imprese	4.354	4.796	10,1
Risorse proprie Unione Europea	15.429	16.789	8,8
Ammortamenti	186	186	0,1
Altre uscite correnti	847	553	-34,7
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>51.547</b>	<b>47.830</b>	<b>-7,2</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.107	6.371	4,3
Contributi agli investimenti	21.101	18.144	-14,0
Contributi agli investimenti ad imprese	11.464	9.869	-13,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	64	80	24,2
Contributi agli investimenti a estero	692	843	21,7
Altri trasferimenti in conto capitale	5.450	6.328	16,1
Acquisizioni di attività finanziarie	6.667	6.195	-7,1
<b><u>TOTALE</u></b>	<b>503.988</b>	<b>519.376</b>	<b>3,1</b>
<b>RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>189.104</b>	<b>186.012</b>	<b>-1,6</b>
<b><u>TOTALE COMPLESSIVO</u></b>	<b>693.092</b>	<b>705.388</b>	<b>1,8</b>

## 2.4 Residui

Il conto dei residui, in relazione ai valori esposti al 1° gennaio 2011 e quindi in relazione alle risultanze riferibili alla gestione degli esercizi precedenti, presenta un'eccedenza attiva, come saldo tra residui attivi per 229.790 milioni di euro (194.551 nel 2010) e passivi per 108.276 milioni di euro (96.667 nel 2010), pari a 121.514 milioni di euro (nel 2010 l'eccedenza attiva era pari a 97.884 milioni di euro).

Nel corso dell'esercizio la situazione sopra delineata si è modificata dando luogo ad accertamenti di residui attivi per 146.122 mln e di resti passivi per 91.579 mln.

Per quanto riguarda questi ultimi, in particolare, i dati quantitativi riportati nella relazione illustrativa segnalano che si sono determinate economie di gestione pari a 3.298 mln di euro e somme perenti ai fini amministrativi per 13.403 mln di euro, a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa per 4,8 mln di euro, determinandosi, pertanto, complessivamente una diminuzione dei residui passivi pari a 16.697 mln di euro.

Dei residui attivi pregressi accertati nell'esercizio, 19.416 milioni di euro (erano 17.843 nel 2010) sono stati incassati e 126.706 milioni di euro (150.763 nel 2010) sono rimasti da riscuotere e da versare, mentre dei residui passivi accertati 48.418 milioni di euro risultano essere stati pagati (44.399 milioni di euro nel 2010) e 43.161 milioni (41.589 mln nel 2010) sono invece rimasti da pagare<sup>22</sup>.

In sintesi, per quanto riguarda i residui di nuova formazione, l'esercizio 2011 ha prodotto residui attivi per 88.501 milioni di euro (in ulteriore crescita rispetto ai 79.027 nel 2010) e passivi per 49.988 milioni di euro (66.687 milioni nel 2010), con un'eccedenza attiva di 38.513 milioni (era di 12.340 mln nel 2010).

Dalla ricognizione dei profili qualitativi della consistenza dei residui passivi di nuova formazione al 31 dicembre 2011, sulla base della tabella 17 della relazione al disegno di legge si osserva che circa il 63,6 per cento (2/3 nel 2010) sono da imputare alle spese di parte corrente, mentre circa il 36,1 per cento (1/3 nel 2010) è da ricondurre alle spese in conto capitale, mentre resta del tutto marginale il peso del rimborso di passività finanziarie.

---

<sup>22</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 74 per cento di quelli di parte corrente), per consumi intermedi (pari al 7,1 per cento), per redditi da lavoro dipendente (pari al 5,9 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 gli altri trasferimenti in conto capitale (pari a circa il 43 per cento dei residui di nuova formazione di conto capitale), i contributi agli investimenti (pari al 23,8 per cento), gli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (pari al 17,9 per cento).

Al 31 dicembre 2011 il totale complessivo dei residui attivi (tenuto conto quindi degli effetti della gestione relativa alla quota residui degli esercizi precedenti) è stato pari a 215.207 milioni di euro (229.790 nel 2010, con un decremento di circa il 6,4 per cento), e quello dei passivi a 93.149 milioni di euro (108.276 nel 2010, con una diminuzione del 14 per cento), con un'eccedenza attiva complessiva di 122.058 (121.514 milioni nel 2010), dovuta in misura maggiore alla gestione dei residui provenienti dagli esercizi pregressi (83.545 mln di euro a fronte di un'eccedenza attiva, per i soli residui di nuova formazione, di 38.513 mln di euro) (cfr. tabella che segue).

Di particolare rilievo il dato inerente i residui attivi pregressi, per i quali si riscontra, in controtendenza agli incrementi degli ultimi anni<sup>23</sup>, una flessione del 16 per cento rispetto all'esercizio precedente.

*(milioni di euro)*

	2010			2011			Var. % 2011/2010
	Provenienti da esercizi precedenti	Di nuova formazione	Totale	Provenienti da esercizi precedenti	Di nuova formazione	Totale	
Residui attivi	150.763	79.027	<b>229.790</b>	126.706	88.501	<b>215.207</b>	-6,3%
Residui passivi	41.589	66.687	<b>108.276</b>	43.161	49.988	<b>93.149</b>	-14,0%
Eccedenza (- passiva + attiva)	109.174	12.340	<b>121.514</b>	83.545	38.513	<b>122.058</b>	0,4%

La Corte dei conti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato 2011<sup>24</sup> osserva che la leggibilità del Rendiconto è comunque condizionata dalla massa dei residui attivi e dei residui passivi. Alla base della perdurante anomalia del fenomeno dei residui passivi si

<sup>23</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.

<sup>24</sup> V. CORTE DEI CONTI, *Relazione al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2011*, "Relazione in udienza del Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo Maurizio Meloni", pag. 16.

collocano molteplici e diversificate cause: le misure di contenimento della spesa, spesso orientate allo slittamento dei pagamenti; la cattiva qualità della legislazione; le procedure complesse e defatiganti in taluni settori di intervento; gli schemi contabili spesso obsoleti; gli incongrui comportamenti gestionali.



## 2.5 Il conto del patrimonio

Dai risultati della gestione patrimoniale 2011 compare una eccedenza passiva, ossia la differenza tra le passività e le attività, di 1.523,2 mld di euro, superiore rispetto all'omologo dato del 2010 del 5,45 per cento.

Nel 2011 detta eccedenza, a fronte dei 1.444,4 miliardi del 2010, ha subito un peggioramento di circa 78,8 miliardi di euro (a fronte del risultato sempre negativo ma più contenuto di circa 18,6 mld registrato nel 2010 sul dato 2009), dovuto da una diminuzione delle attività (-14,8 mld) e dall'aumento delle passività (+64 mld). Il risultato denota una situazione patrimoniale in peggioramento rispetto all'anno 2010 e riconferma gli andamenti negativi registrati negli anni dal 2002 e successivi (con l'eccezione del 2009). I citati risultati patrimoniali nel periodo 2002-2011 sono riassunti di seguito:

*(mln di euro)*

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
-39.678	-53.618	-32.124	-15.213	-64.834	-55.118	-30.322	78.627	-18.665	-78.860

Dall'analisi delle risultanze complessive si evince che al peggioramento patrimoniale complessivo, pari a 78.860 milioni di euro, hanno influito il miglioramento derivante dalla gestione del bilancio di cui all'articolo 3 del disegno di legge in questione per 43,2 mld, più che compensato dal peggioramento dipendente dalle operazioni patrimoniali con riflesso sul bilancio per 38 mld di euro<sup>25</sup> e da quello proveniente dalla diminuzione netta degli elementi patrimoniali per 84 mld.

In sintesi, come risultato del progressivo adeguamento della struttura del conto del patrimonio alle modifiche intervenute nella struttura del bilancio<sup>26</sup> si hanno quattro gestioni più particolari che determinano il risultato complessivo: quella relativa alle attività finanziarie, quella relativa alle attività non finanziarie prodotte,

<sup>25</sup> Il peggioramento riconducibile ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è dovuto principalmente alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennali (+79.604 mln), nonché all'incremento dei residui passivi perenti in conto capitale (+4.747 mln) e di parte corrente (+3.824). Contribuiscono a contenere l'incremento complessivo la diminuzione dei certificati di credito del tesoro (-17.420), degli altri debiti redimibili (-3.214 mln) e dei prestiti esteri (-2.289 mln).

<sup>26</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.

quella relativa alle attività non finanziarie non prodotte e infine quella relativa alle passività finanziarie<sup>27</sup>.

Ciò permette, come si evince dai dati sinteticamente sopra riportati, di comprendere in dettaglio la distribuzione delle variazioni degli elementi attivi del conto del patrimonio e delle variazioni degli elementi passivi del medesimo patrimonio, con il risultato finale già riportato di un peggioramento nel 2011 di circa 78.860 milioni di euro.

Più nel dettaglio, le attività finanziarie, che rappresentano il 66,5 per cento del totale delle attività, si assestano nel 2011 a 545.750 milioni di euro, con una diminuzione di 20.647 milioni di euro rispetto al precedente esercizio finanziario, mentre le passività finanziarie aumentano di 64.016 milioni di euro e si attestano nel 2011 a 2.343.939 milioni di euro<sup>28</sup>.

Nel dettaglio è da registrarsi un decremento delle attività finanziarie di breve termine, pari a 28.083 milioni di euro, dovuta alla riduzione dei residui attivi per denaro da riscuotere per 18.552 milioni di euro e ad una diminuzione della componente dei crediti di tesoreria per un importo pari a 13.501 milioni di euro, mentre si riscontra un incremento dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione pari a 3.969 milioni di euro<sup>29</sup>.

Le attività finanziarie di medio-lungo termine risultano in crescita rispetto al 2010 di 7.437 milioni di euro dovuto, principalmente, all'incremento delle azioni ed altre partecipazioni per 4.039 milioni e delle anticipazioni attive per 4.721 milioni di euro, in parte compensate da un decremento dei titoli diversi dalle azioni per 1.450 milioni di euro<sup>30</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 5.647 milioni di euro, mentre le attività non finanziarie non prodotte, che comprendono beni immobili, segnano un incremento di 155 milioni di euro<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Prospetto I.1 del *Conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2011*.

<sup>28</sup> In particolare, l'andamento registrato dal debito pubblico, risultato in netto aumento (incremento di 57,9 mld), consegue al leggero incremento del debito fluttuante per circa 1,2 mld di euro e all'incremento del debito redimibile, che è passato da 1.409,2 mld di euro del 2010 a 1.465,9 mld di euro del 2011, segnando un aumento di 56,7 mld di euro circa. Sostanzialmente, il peggioramento delle passività finanziarie è dovuto principalmente all'incremento della voce debiti redimibili (+56,7 mld di euro).

<sup>29</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Rendiconto generale dello Stato 2011, Conto Generale del Patrimonio dello Stato, Prospetto II.5.

<sup>30</sup> *Ibidem*, Prospetto II.13.

<sup>31</sup> *Ibidem*, Prospetto II.20.A e seguenti.

Le passività finanziarie segnano un incremento di 64.016 milioni di euro. Tale ultimo dato è connesso ad un peggioramento della situazione debitoria a medio-lungo termine dello Stato per 68.537 mln di euro (in particolare, si evidenzia la notevole crescita dei buoni del tesoro poliennali per 79.604 mln di euro) solo in parte compensata dal miglioramento delle passività finanziarie a breve termine (-4.320 mln di euro) nell'ambito delle quali emerge la diminuzione dei residui passivi per circa 15.127 mln di euro. In miglioramento risultano le anticipazioni passive, diminuite di 201 mln di euro.

### 3. Aspetti problematici del provvedimento

#### 3.1. Il conto del bilancio

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

In ordine alle risultanze gestionali complessive del 2011, va segnalato che l'articolo 4 del disegno di legge evidenzia un **avanzo di competenza** per le operazioni complessive pari a 43.208 milioni di euro - 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 920 milioni di euro, dato quest'ultimo in sensibile miglioramento rispetto al valore di segno negativo pari a -21.619 milioni di euro registrato nel 2010 e ai -32.696 milioni di euro segnati nel 2009.

*Il saldo di competenza delle sole **partite finali** si mostra dunque di valore positivo, sia pure per un valore limitato, invertendo la tendenza registrata in tutte le annualità del triennio 2008/2010, in cui tale valore era stato invece di segno negativo (-37.990 milioni di euro nel 2008). E' perciò da segnalare che tale dato si ripresenta in termini analoghi rispetto ai dati, ben più consistenti, registrati nel 2006 e 2007.*

In tal senso, sul versante della spesa, il risultato di competenza ha risentito in senso attenuativo del risultato complessivo conseguito dalle economie di gestione, pari a 30.119 milioni di euro (queste erano state pari a 54.083 milioni di euro nel 2010 e pari a 57.755 milioni di euro nel 2009), a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa per complessivi 557 milioni di euro (le eccedenze erano state 147 milioni di euro nel 2010 e 140 milioni di euro nel 2009), riferibili per lo più a spese di natura obbligatoria.

Nel medesimo senso, anche il saldo di cassa riferito alle operazioni finali, che conferma per il 2011 un risultato di segno negativo è in leggero peggioramento rispetto al 2010 e pari a -66.718 (era stato di -59.846 milioni di euro nel 2010, dato questo che registrava un leggero miglioramento a fronte dei -67.045 milioni di euro del 2009).

In un orizzonte cronologico più ampio, si nota perciò nell'orizzonte dell'ultimo quadriennio, una inversione di tendenza che

riporta il saldo netto ai valori prossimi a quelli negativi registrati nel biennio 2008-2009 (avvicinandosi ai -67.045 nel 2009 e ai -68.657 milioni segnati nel 2008), annullando perciò i miglioramenti registrati negli ultimi due esercizi. Ciò detto rispetto all'obiettivo di ritornare sui livelli fisiologici registrati nel quinquennio 2002/2007<sup>32</sup>.

Gli andamenti complessivi del 2011 evidenziano altresì un netto miglioramento per il saldo delle partite finali che, sempre al lordo delle regolazioni contabili e depurato dalle operazioni di intermediazione finanziaria che lo Stato ha operato tramite il bilancio, hanno consentito la registrazione di un **indebitamento netto** di competenza di valore limitatamente positivo e pari a 4.669 milioni di euro (lo 0,3 per cento del PIL). Ciò a fronte del dato analogo che nel 2010 era stato negativo pari a -17.900 milioni di euro (l'1,2 per cento del PIL), che evidenziava già un miglioramento rispetto ai -29.578 milioni segnati nel 2009 e ai -30.197 milioni registrati nel 2008.

*Va pertanto segnalato che tale dato riavvicina il valore dell'indebitamento netto ai valori registrati nel biennio 2006/2007, in cui si erano registrati dati analoghi di segno positivo (12.199 milioni di euro nel 2006 e 7.936 nel 2007).*

Sul versante della cassa, l'indebitamento netto 2011 ha poi evidenziato l'interruzione del percorso in diminuzione del divario negativo entrate/spese, essendosi attestato nell'anno su di un valore di -62.089 milioni di euro, dopo che nel 2010 l'analogo dato era stato pari ai -54.728 milioni di euro, e che nel 2009 e 2008 l'indicatore si era attestato rispettivamente su -66.065 milioni di euro e -61.694 milioni di euro.

Il deterioramento del saldo di cassa era iniziato proprio nel 2008, essendosi allora registrato un notevole aumento del valore di segno negativo rispetto ai soli -27.136 milioni del 2007.

E' poi da segnalare poi in senso positivo un incremento della misura del **risparmio pubblico** di competenza, sempre al lordo delle regolazioni debitorie, che si é attestato nel 2011 a +46.109 milioni di euro (2,9 per cento del PIL), in marcato aumento rispetto al dato analogo del 2010 pari a +28.742 milioni di euro (l'1,95 del PIL); dato,

---

<sup>32</sup> Il risultato di cassa delle partite finali è stato di -55.880 milioni di euro nel 2002, -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.

quest'ultimo, che già si segnalava in aumento rispetto ai +23.588 milioni di euro segnati nel 2009 e ai +22.880 milioni di euro del 2008<sup>33</sup>.

Il medesimo risparmio pubblico del 2011, espresso in termini di cassa, evidenzia tuttavia un sensibile deterioramento, essendosi attestato a -22.126 milioni di euro rispetto ai -10.154 milioni di euro registrati nel 2010, che seguivano i -15.984 milioni di euro segnati nel 2009 e i -9.856 milioni di euro registrati nel 2008. Tale ultimo dato faceva seguito ai valori, comunque di segno positivo, registrati sia nel 2006 che nel 2007.

*Il dato in sé evidenzia la circostanza che, pur a fronte delle azioni incisive di risanamento sul versante dell'avanzo primario, il risultato di cassa del risparmio pubblico segnato nel 2011 è però influenzato, nell'immediato, dal peggioramento della gestione primaria di cassa, che risente giocoforza dei riflessi che la crisi economica produce sia sul versante degli incassi che dei pagamenti.*

In termini di competenza, il 2011 ha registrato anche un lieve decremento del **ricorso al mercato**, che si attesta nell'esercizio concluso al 12 per cento del PIL, dal valore del 13,6 per cento segnato nel 2010.

Tale decremento è indicato dall'ammontare pari a -185.215 milioni di euro, rispetto ai 210.054 milioni di euro segnati nel 2010. I relativi valori erano stati 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 non è confermato da una variazione analoga del ricorso al mercato in termini di cassa, dal momento che questo dato si attesta invece a -252.730 (pari al 16 per cento del PIL), dopo che nel 2010 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 registrato nel 2008 (256.510 milioni).

*Al riguardo, si deve evidenziare che la misura in parola 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.*

Nel 2011 si conferma nella sostanza una notevole differenza tra **ricorso al mercato**, in termini di competenza, come detto pari a 185.215 milioni di euro - a fronte dei 210.054 milioni di euro segnati

---

<sup>33</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.

nel 2010 (erano stati 208.837 nel 2009 e 222.278 milioni nel 2008) - e l'analogo valore del **titolo IV delle entrate**, pari a 228.422 milioni di euro - queste ultime erano state di 272.921 milioni di euro nel 2010, di 269.718 milioni nel 2009 e di 222.249 milioni nel 2008.

La differenza è, come noto, da imputare agli effetti della gestione del bilancio.

*In sintesi, il dato confermerebbe l'andamento di fatto già segnato nel 2009 e 2010, ponendosi in linea con quello già registrato nel 2007 e negli anni ancora precedenti, allorché pure si era già segnalato un valore del titolo IV sempre marcatamente superiore rispetto al ricorso al mercato, in termini di competenza, cioè rispetto agli impegni assunti in relazione ai tre titoli di spesa.*

Venendo poi ai macro dati della gestione di cassa, il 2011 ha registrato **incassi** per operazioni finali ammontanti a 452.657 milioni di euro (erano stati 444.142 milioni di euro nel 2010, e 456.202 milioni di euro nel 2009), pari al 99,6 per cento delle corrispondenti previsioni definitive e al 62,6 per cento della relativa massa acquisibile. Gli analoghi indicatori percentuali registrati per il dato 2010 indicavano un valore pari a 99,25 per cento delle previsioni definitive - mentre tale percentuale aveva superato il 100 per cento nel 2009 e il 98,3 per cento nel 2008 - e si era attestata al 65,8 per cento della massa acquisibile (tale ultima percentuale era stata del 70,8 per cento nel 2009 e del 71,9 per cento nel 2008).

Sulla dinamica degli incassi registrati nel 2011 si segnala, in particolare, che gli incassi finali hanno manifestato un incremento in termini di cassa rispetto al 2010, pari ad 8.515 milioni di euro, quale risultante di aumenti di gettito delle entrate tributarie (+6.697), extratributarie (+435 milioni) e delle entrate per alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e di riscossione di crediti (+1.383 milioni).

Rispetto ai corrispondenti dati evidenziati lo scorso anno (rispettivamente 717.063 milioni di euro di incassi e 693.092 milioni di euro di pagamenti), il 2011 ha poi registrato una diminuzione degli incassi del 5,3 per cento e un aumento dei pagamenti dell'1,8 per cento. In rapporto al PIL l'incidenza è pari al 43,1 per cento per gli incassi e al 44,6 per cento per i pagamenti.

Dal lato della spesa, si sono avuti pagamenti per operazioni finali per 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 15.387 milioni (+3 per cento) rispetto a quello dell'esercizio 2010, mentre, se posto in relazione alle corrispondenti previsioni definitive, registra una riduzione di 40.828 milioni di euro, pari a -7,3 per cento.

I pagamenti per il rimborso di passività finanziarie sono stati in valore assoluto pari a 186.012 milioni di euro, presentando una riduzione di 11.204 (-5,7 per cento) rispetto alle previsioni definitive e di 3.092 milioni (-1,6 per cento) rispetto all'esercizio precedente.

Dal lato della spesa hanno inciso in senso attenuativo sui risultati della gestione finanziaria le economie per 52.344 milioni di euro, a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa in vari stati di previsione per complessivi 313 milioni.

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 nel 2011 pari a 471.545 milioni di euro, in corrispondenza al 93,6 per cento delle previsioni definitive di cassa, mentre i pagamenti relativi alle spese in conto capitale hanno raggiunto i 47.830 milioni di euro, pari all'89,7 per cento delle previsioni definitive di cassa.

Le analoghe risultanze percentuali del 2010 segnalavano un dato dei flussi di spesa corrente pari al 90,5 per cento di spesa in conto capitale pari al 76 per cento delle previsioni definitive di cassa il permanere ed aggravarsi di difficoltà nella programmazione e realizzazione della spesa per investimenti.



## Il movimento generale di cassa

Il riscontro delle risultanze del conto del bilancio, così come tratte dal rendiconto generale per il 2011, va integrato con il confronto con i dati relativi ai corrispondenti di 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.

In proposito, facendo ricorso ai dati contenuti nel movimento generale di cassa annesso al Conto del Patrimonio del 2011 e al Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2011, quest'ultimo pubblicato nel marzo scorso<sup>34</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 -24 miliardi di euro (il medesimo saldo era stato nel 2010 di segno positivo, pari a +24 miliardi di euro, in flessione rispetto ai +26 miliardi di euro registrati nel 2009).

La dinamica del citato saldo di esecuzione, riferita al 2011 può tuttavia essere compiutamente analizzata solo alla luce dei dati di dettaglio da cui tale risultato è scaturito: il saldo netto da finanziare e il saldo della gestione finanziaria.

Nelle sue singole componenti, è da segnalare che il valore negativo del saldo di esecuzione ha scontato nel 2011 - come nei precedenti esercizi - gli effetti di una gestione finanziaria (Titolo IV delle entrate e titolo III delle spese) in netto *surplus*, per oltre 42 mld di euro (ancorché in peggioramento rispetto al 2010, quando il *surplus* era 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 entrate e spese finali, di segno negativo e pari a -66 miliardi di euro (pure questo in peggioramento rispetto all'anno precedente, dal momento che tale dato 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 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 2011 su di un valore anch'esso di segno negativo, pari a -22 miliardi di euro, (a fronte dei -9,3 miliardi di euro segnati nel 2010 e ai circa -15 miliardi registrati nel 2009)<sup>35</sup>.

*La circostanza evidenzia di per sé un rinnovata difficoltà nella gestione coordinata dei flussi di incassi e pagamenti prodotti dalla sola gestione di bilancio, che nel 2011 è stata più che compensata dal surplus delle partite "attive" prodotte dal sistema di tesoreria (incassi, per aumento dei Debiti di tesoreria o per riduzioni di Crediti) rispetto a quelle "passive" registrate dal sistema (pagamenti, in relazione alla riduzioni di Debiti o all'aumento di Crediti di Tesoreria).*

<sup>34</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, *Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato 2011, Parte II, Conto del Patrimonio*, prospetto dei "Movimenti generali di Cassa" e "Situazione del Tesoro" al 31 dicembre 2011, pagina 1041 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>35</sup> L'analitica ricostruzione degli incassi e pagamenti di bilancio registrati dalla tesoreria al 31 dicembre 2011 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 2011*, Supplemento straordinario alla G.U. del 15 marzo 2012, pagina 7.

*Tali dati andrebbero comunque chiariti alla luce di elementi idonei a rappresentare i profili di massima della politica delle emissioni del debito pubblico seguita nell'esercizio 2011 e del relativo impatto su composizione e scadenze dei connessi strumenti di emissione<sup>36</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

### 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 2011 la Corte dei Conti ha dedicato come al solito una specifica parte del referto 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>37</sup>, ha 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 e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti.

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>36</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>37</sup> CORTE DEI CONTI, *Referto sul Rendiconto Generale dello Stato 2011*, Volume III.

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

Si tratta, in altri termini, della presenza in particolare di voci con segno "negativo" e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti che si verificano di norma a seguito di una "procedura di compensazione automatica" delle poste di entrata iscritte in bilancio, e di rettifiche manuali successive conseguenti all'acquisizione di informazioni tardive, sganciate dall'applicazione preventiva della citata procedura automatica.

CONTI ECONOMICI RIASSUNTIVI: CAP./ART. CON SEGNO NEGATIVO

(milioni di euro)

Titoli	2007		2008		2009		2010		2011		Media 2007-2011		
	n. dei cap/ art	milioni	n. dei cap/ art	milioni	n. dei cap/ art	milioni	n. dei cap/ art	milioni	n. dei cap/ art	milioni	n. dei cap/ art	milioni	
Da riscuotere competenza	I	8	-1,87	9	-30,40	10	-0,33	10	-5,23	7	-2,74	9	-8,11
	II	15	-1,32	18	-4,24	19	-5,07	21	-11,51	20	-8,27	19	-6,08
	III	2	0,00	0	0,00								
	<b>TOT</b>	<b>25</b>	<b>-3,19</b>	<b>27</b>	<b>-34,63</b>	<b>29</b>	<b>-5,40</b>	<b>31</b>	<b>-16,74</b>	<b>27</b>	<b>-11,01</b>	<b>28</b>	<b>-14,20</b>
Da riscuotere residui	I	24	-654,80	22	-668,63	24	-664,65	26	-712,65	30	-716,91	25	-683,53
	II	69	-22,12	65	-7,50	57	-8,11	62	-14,88	68	-85,46	64	-27,61
	III	1	-0,03	1	-0,03	1	-0,03	1	-0,03	2	-0,03	1	-0,03
	<b>TOT</b>	<b>94</b>	<b>-676,95</b>	<b>88</b>	<b>-676,15</b>	<b>82</b>	<b>-672,79</b>	<b>89</b>	<b>-727,56</b>	<b>100</b>	<b>-802,40</b>	<b>91</b>	<b>-711,17</b>
Da versare competenza	I	64	-2.169,85	25	-2,12	27	-0,80	50	-32,19	45	-24,60	42	-445,91
	II	196	-1.138,07	120	-82,15	131	-86,47	124	-86,55	141	-16,85	142	-282,02
	III	9	-0,13	7	-0,01	8	-0,12	7	-0,46	5	0,00	7	-0,15
	<b>TOT</b>	<b>269</b>	<b>-3.308,06</b>	<b>152</b>	<b>-84,29</b>	<b>166</b>	<b>-87,39</b>	<b>181</b>	<b>-119,20</b>	<b>191</b>	<b>-41,45</b>	<b>192</b>	<b>-728,08</b>
Da versare residui	I	104	-1.300,90	123	-2.995,23	119	-2.096,05	145	-971,92	139	-748,77	126	-1.622,57
	II	131	-139,78	153	-103,09	124	-146,19	166	-239,87	173	-124,15	149	-150,62
	III	8	-14,57	9	-12,82	9	-12,59	10	-12,06	9	-12,96	9	-13,00
	<b>TOT</b>	<b>243</b>	<b>-1.455,25</b>	<b>285</b>	<b>-3.111,14</b>	<b>252</b>	<b>-2.254,83</b>	<b>321</b>	<b>-1.223,85</b>	<b>321</b>	<b>-885,88</b>	<b>284</b>	<b>-1.786,19</b>

Fonte: CORTE DEI CONTI, Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2011, Vol. III, pag. 4.

Tali anomalie caratterizzano non solo il conto residui, ma anche il conto di competenza, la Corte osserva che le anomalie consistono, per una serie di capitoli, in importi con segno negativo (sia in conto competenza che in conto residui), 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>38</sup>.

<sup>38</sup> Dalle analisi effettuate dalla Corte negli scorsi esercizi é emerso che il "da riscuotere di competenza", ha registrato un andamento altalenante che, sebbene il deciso ridimensionamento del fenomeno che partiva da -2.839 nel 2000, é arrivato ad oltre -11 milioni nel 2011 (erano -16,7 milioni nel 2010, 5,4 nel 2009 e 34,6 nel 2008); analoga è stata poi la diminuzione dell'anomalia per il "da versare di competenza" che, dopo la consistente riduzione verificatasi nel 2005, 2006 e 2007 con -3.476, -3.473 e -3.308 milioni, a fronte di -22.044 del 2004 e -17.894 del 2003, gli importi negativi si riducono ulteriormente nel 2011 al livello di -41,45 milioni (un lieve aumento si è rilevato solo nel 2010 con -119,2 milioni rispetto ai -87,4 milioni del 2009 ed ai -84,3 del 2008).

In lieve aumento l'importo del "da riscuotere residui" dei capitoli/articoli con segno negativo con -802,4 milioni nel 2011 (in peggioramento del 10,3 per cento rispetto al 2010).

Per il "da versare residui", negli ultimi due esercizi, la Corte riferisce che il fenomeno si sarebbe decisamente ridimensionato in quanto, sebbene il numero dei capitoli/articoli con segno negativo sia superiore rispetto al passato (321 sia nel 2011 che nel 2010), gli importi si assestano su valori minimi rispetto alla serie storica analizzata dalla Corte: -885,9 milioni nel 2011 e -1.223,85 nel 2010 (con un miglioramento del 27,6 per cento rispetto al 2010).

Per il "da riscuotere" di competenza le analisi effettuate dalla Corte negli scorsi esercizi emerge un andamento altalenante che, sebbene il deciso ridimensionamento del fenomeno che partiva da -2.839 nel 2000, arriva ad oltre -11 milioni nel 2011 (in miglioramento del 34,2 per cento rispetto al 2010).

Per il "da versare di competenza", dopo la consistente riduzione già verificatasi negli precedenti anni 2005, 2006 e 2007, gli importi negativi si riducono ulteriormente nel 2011 al livello di -41,45 milioni, in netta flessione rispetto ai -119,20 milioni registrati nel 2010 (-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.

*La disaggregazione tra i titoli dei dati fa rilevare la concentrazione del fenomeno nelle entrate tributarie, con la media, nell'intera serie storica analizzata dalla Corte, periodo 2000-2011, del 64 per cento per il "da riscuotere competenza", 88 per cento per il "da riscuotere residui", 63 per cento per il "da versare competenza" e 92 per cento per il "da versare residui".*

Nel dettaglio dell'esercizio 2011, invece, la maggiore consistenza di importi negativi nel titolo I si è rilevata per l'intero conto residui (89 e 85 per cento rispettivamente per i residui di riscossione e di versamento) e per il "da versare" competenza (59 per cento), mentre per il "da riscuotere" competenza i dati con segno meno, sia pure di entità minore, si concentrano principalmente nelle entrate extra tributarie (75 per cento).

Nel 2011 per il da "riscuotere" residui all'interno del titolo I la Corte ha rilevato la concentrazione del fenomeno su due articoli concernenti l'attività ordinaria di riscossione dell'Ire: capitolo 1023 articolo 31 per il 71 per cento e articolo 142, per il 19,6 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 è risultata, invece, la presenza dei dati negativi per il "da versare" residui, contrariamente a quanto la Corte ha rilevato negli anni precedenti: l'14,7 ed il 12,9 per cento del totale dei titoli I si riscontra rispettivamente nei capitoli 1421 su cui affluiscono le accise sul gas naturale per combustione e 1259 per le somme relative alla definizione dei carichi inclusi in ruoli pregressi, emessi da uffici statali e affidati ai concessionari del servizio nazionale della riscossione.

Come detto, riguardo al conto competenza, la maggioranza degli importi negativi si è concentrata nelle entrate tributarie per i resti "da versare", ed in particolare nel capitolo 1026 articolo 54 per il 97 per cento del totale del titolo e in quelle extratributarie per il "da riscuotere" nel capitolo 3571 (91 per cento del totale del titolo).

*Nelle conclusioni, la Corte dei Conti ribadisce i rilievi circa l'attendibilità del rendiconto delle entrate, per cui il bilancio consuntivo di competenza (giuridica) sarebbe, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non rispecchierebbe necessariamente in modo fedele l'effettiva realtà contabile che, peraltro, è, allo stato, impossibile accertare.*

*Peraltro, ciò confermerebbe che, allo stato attuale, sarebbe assai difficile costruire un bilancio consuntivo di competenza economica, che, com'è noto, richiede che una transazione debba essere registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti.*

Sul versante della spesa, l'esito degli accertamenti svolti dalla Corte dei conti, ha fatto emergere alcune irregolarità, nell'ambito dei titoli esaminati.

Tali irregolarità hanno riguardato una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra l'importo del titolo e l'ammontare della spesa campionata, che non suscita particolare allarme sul piano dell'attendibilità e dell'affidabilità dei conti.

In particolar modo, sono state evidenziate dalla Corte dei conti le seguenti criticità contabili, che qualora non risolte rischierebbero di compromettere la attendibilità dei dati di consuntivo:

a) adozione di atti di impegno di carattere “globale” sulla base di dati previsionali o stime e non invece di obbligazioni giuridicamente perfezionate<sup>39</sup>;

b) assunzione di impegni a seguito di emanazione di bandi per la erogazione di provvidenze<sup>40</sup>;

d) imputazione a capitoli di spesa in conto capitale di natura “promiscua” di spese che hanno carattere di spesa corrente<sup>41</sup>;

e) utilizzazione di capitoli “fondo” in via operativa, cioè traendo su di essi singoli ordinativi di pagamento senza una previa “riassegnazione” delle risorse su ordinari capitoli di spesa<sup>42</sup>;

f) non corretta imputazione della spesa alla Categoria II – Consumi intermedi, di spese di personale<sup>43</sup>;

g) adesione a convenzioni Consip senza la previa disponibilità di risorse finanziarie sui pertinenti capitoli di spesa e conseguente ricorso alla speciale procedura di riconoscimento di debito<sup>44</sup>;

h) mancata coerenza tra somme iscritte nei piani di ammortamento di mutui e quelle stanziare in bilancio<sup>45</sup>;

---

<sup>39</sup> La Corte ha affermato che tale prassi non risulta conforme al disposto di cui all'art. 34, comma 2 della legge 196 del 2009 (“Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate”)

<sup>40</sup> La Corte ha segnalato che tale prassi non risulta parimenti conforme al disposto di cui all'art. 34, comma 2 della legge 196 del 2009. E' necessario, infatti, che l'assunzione dell'impegno sia riferita al momento dell'insorgenza della obbligazione giuridica e cioè, dell'esatta individuazione dei soggetti beneficiari e dell'importo da corrispondere, nonché la fissazione di un termine certo entro il quale il pagamento della somma deve essere effettuato; c) partecipazione di un dipartimento universitario ad associazione temporanea di scopo con soggetti privati operanti nel mercato, senza che sia stata esperita dal medesimo dipartimento una previa procedura di interpello dei soggetti potenzialmente interessati ad aderire alla predetta associazione. La necessità dell'esperimento di una procedura esplorativa è fondata sulla esigenza di garantire condizioni di *par condicio* a tutti i soggetti che operano nel mercato

<sup>41</sup> Per la Corte tale anomalia può determinare una possibile sostanziale elusione di limiti e vincoli operanti sui capitoli di spesa di parte corrente.

<sup>42</sup> Per la Corte tale prassi, oltre ad integrare le stesse criticità di “promiscuità” sopra evidenziate, pone problemi anche in termini di rispetto dei tetti fissati nella varie manovre di contenimento della spesa pubblica, in quanto l'ammontare dei titoli di spesa così emessi non viene imputato al pertinente capitolo

<sup>43</sup> Per la Corte si tratta di mera irregolarità contabile che però può influire negativamente sulla corretta rappresentazione del volume complessivo della spesa di personale di una pubblica amministrazione.

<sup>44</sup> La Corte ha osservato che attraverso il tempestivo ricorso ai meccanismi di flessibilità di bilancio si sarebbe potuto ovviare al fenomeno integrando le risorse sul capitolo di spesa prima dell'adesione alla convenzione. Il ricorso al procedimento di riconoscimento del debito, infatti, deve rivestire carattere eccezionale e non può in alcun modo, per sopperire alla mancanza di una corretta programmazione della spesa, divenire strumento ordinario dell'attività amministrativo-contabile, sovvertendo, così, il naturale svolgimento delle fasi del procedimento contabile di erogazione della spesa

<sup>45</sup> Tale fenomeno non rende esattamente comprensibile l'incidenza della spesa pluriennale relativa a contratti di mutuo sulle scritture di bilancio annuali, vincolando somme in bilancio non corrispondenti alle reali esigenze sottostanti

i) assunzione di impegni sul conto della competenza 2011 relativi a fatture emesse a seguito di prestazioni fornite in esecuzione di contratti stipulati in esercizi finanziari precedenti<sup>46</sup>.

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

Le irregolarità riscontrate dalla Corte dei conti, che hanno formato oggetto di una specifica e dettagliata analisi nel referto sul rendiconto 2011, si sono nella quasi totalità tradotte poi in specifici rilievi riportati nel Giudizio di parificazione, ed 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>47</sup>.

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

---

<sup>46</sup> La procedura adottata si pone in contrasto con il principio di annualità del bilancio. L'amministrazione, a seguito del contratto legittimamente concluso, avrebbe dovuto tempestivamente assumere l'impegno per un importo corrispondente a quello pattiziamente stabilito, nell'esercizio finanziario nel quale il contratto è stato stipulato. La circostanza che la ricorrenza delle "criticità" si addensino nella fascia di osservazione intermedia sembra confermare la validità della modifica dei criteri di individuazione delle fasce, posti a base del campionamento per il Rendiconto 2011.

<sup>47</sup> CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di controllo, *Referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato 2011*, Decisione, pag. 5e seguenti.

- (*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>48</sup>.

- (*alla lettera b*) in merito alla contabilizzazione nel "riscosso residui" dell'anno, capitoli per i quali gli importi dei residui 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 2010, con riporto a zero delle differenze negative;

- (*alla lettera d*) 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*), 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*), poste di bilancio per le quali si sono rilevate minori entrate rispetto alle previsioni iniziali e definitive di bilancio.

Parimenti, anche sul versante della spesa, la Corte dei conti ha nuovamente rilevato 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

---

<sup>48</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.



dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, dell'istruzione dell'università e della ricerca, delle infrastrutture.

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 rispettivamente pari a 556,9 milioni, 4,8 milioni e 313 milioni, ricollegabili a discordanze relative ai pagamenti disposti mediante ruoli di spesa fissa;

- alla lettera *b*), spese effettuate in mancanza di stanziamenti in bilancio, registrate nel consuntivo come eccedenze, verificatesi in capitoli di cedolino unico dei Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali, dell'istruzione dell'università e della ricerca, delle infrastrutture e dei trasporti e delle politiche agricole alimentari e forestali e sul capitolo 7849 del Ministero delle infrastrutture e trasporti;

- alla lettera *c*), decreti di accertamento residui non ancora vistati e registrati dalla Corte 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>49 50 51</sup>.

---

<sup>49</sup> Ribadisce tali concetti il successivo 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>50</sup> Nella audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in data 28 aprile 2010 è emerso che la consistenza al 31 dicembre 2009 dei beni per categoria di appartenenza residente nella base dati informatica dell'Agenzia che alimenta il conto generale del patrimonio è di 46.317 beni, di cui 32.423 fabbricati e 13.894 terreni, per un valore complessivo di quasi 50 mld. Cfr Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio, 28 aprile 2010.

Secondo quanto rilevato dall'organo di controllo<sup>52</sup>, l'incompletezza delle informazioni relative ai beni immobili dello Stato è stata parzialmente recuperata a seguito delle prime conclusioni dell'attività di ricognizione svolta dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione della legge finanziaria 2010 (articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009), ricognizione che peraltro nel corso del 2011 non risulta sia stata ulteriormente implementata. I risultati, infatti, sono fermi al 31 marzo dell'esercizio in esame ed è stato necessario prevedere (con D.L. n. 201 del 2011) un rinvio al 31 luglio 2012 del termine entro il quale le Amministrazioni devono comunicare l'elenco dei beni immobili che utilizzano o detengono al fine di consentire la redazione del Rendiconto Patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato<sup>53 54</sup>.

Sul piano del giudizio di regolarità in ordine al conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2011 l'organo di controllo ha rilevato, tra le altre<sup>55</sup>:

- discordanze nelle variazioni intervenute in alcune poste delle attività non finanziarie prodotte concernenti i beni immobili patrimoniali e i beni immobili di valore culturale;

---

<sup>51</sup> Da ultimo, nella audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio presso la Commissione VI (Finanze) della Camera dei deputati in data 5 settembre 2012, il valore del Patrimonio dello Stato, ossia il valore economico totale dei beni di proprietà dello Stato è stato quantificato in 55,6 mld di euro, di cui: 34,7 mld di euro relativo ai beni del patrimonio indisponibile e disponibile, 0,7 mld di euro relativo a beni ubicati all'estero, 20,2 mld di euro relativo ai beni appartenenti al demanio storico-artistico. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, VI Commissione Finanze, Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio, 5 settembre 2012, Documentazione presentata dall'Agenzia del Demanio: "Gestione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare pubblico", pag. 6.

<sup>52</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2011, Volume I, I conti dello Stato e le politiche di bilancio pag. 190.

<sup>53</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'apposto 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>54</sup> La Corte rileva che, dai dati sui beni immobili pervenuti sino al 31 marzo 2011, acquisiti attraverso il Portale "Patrimonio della P.A. a valori di mercato", oltre il 53 per cento delle amministrazioni pubbliche stimate all'interno del perimetro di rilevazione, ha adempiuto agli obblighi di comunicazione: dalle 5.888 (52 Amm. centrali, 5.578 Amm. locali, 7 enti di previdenza e 251 altre amministrazioni) comunicazioni sono stati rilevati oltre 530.000 unità immobiliari e quasi 760.000 terreni. Le stime del valore di mercato degli immobili censiti sono compresi tra 239 e 319 mld per le unità immobiliari e tra 11 e 49 mld di euro per i terreni. Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2011, Volume I, I conti dello Stato e le politiche di bilancio pag. 214.

<sup>55</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2011, pagg. 7 e ss.

- 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 comunicazione ed invio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della documentazione giustificativa a corredo delle variazioni intervenute su talune poste concernenti le partecipazioni azionarie dello Stato iscritte nelle attività finanziarie.

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