

XVII legislatura

A.S. 2008:

"Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2014"

Agosto 2015
n. 32



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

SBilancioCU@senato.it

 [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)

Direttore dott. Renato Loiero

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti
finanziari dei testi legislativi**

dott. Fortunato Lambiase

tel. 3786

**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. Daniele Bassetti

tel. 3787

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

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.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2015). Elementi di documentazione, "A.S. 2008: "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2014"". ED32, luglio 2015, Senato della Repubblica, XVII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
1. NOTE INTRODUTTIVE SUL RUOLO GIURIDICO E SULLA STRUTTURA DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO	2
2. SINTESI DEI RISULTATI DIFFERENZIALI.....	8
2.1. I saldi di finanza pubblica nel 2014	8
2.2. Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato.....	14
2.2.1. <i>Confronto tra i risultati di gestione e le previsioni definitive di competenza del bilancio dello Stato</i>	18
2.2.2. <i>L'analisi economica delle entrate finali 2013-2014</i>	20
2.2.3. <i>Spese finali per missioni</i>	21
2.2.4. <i>L'analisi economica delle spese finali</i>	22
2.3. Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato	24
2.3.1. <i>Confronto fra i risultati di gestione e le previsioni definitive di cassa del bilancio dello Stato</i>	28
2.3.2. <i>Spese finali per missioni</i>	30
2.3.3. <i>L'analisi economica delle spese finali</i>	31
2.4. Residui.....	34
2.5. Il conto del patrimonio	36
3. ASPETTI PROBLEMATICI DEL PROVVEDIMENTO	38
3.1. Il conto del bilancio.....	38
3.1.1. <i>L'analisi delle risultanze complessive</i>	38
3.1.2. <i>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>	45
3.1.3. <i>I rilievi formalmente notificati dalla Corte dei conti nella Decisione sul Giudizio di parificazione del rendiconto in merito alle incongruenze rilevate sia sulle entrate che sulle spese</i>	50
3.2. Il conto del patrimonio	52

PREMESSA

Il Servizio del bilancio, in relazione all'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2014 (A.S. 2008), 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 2014, nonché la situazione dei residui.

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

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

L'articolo 35 della legge n. 196 del 2009 stabilisce che il rendiconto generale dello Stato sia presentato al Parlamento, sotto forma di disegno di legge, dal Ministro dell'economia e delle finanze, entro il mese di giugno dell'esercizio successivo a quello di riferimento, dopo che il documento ha ricevuto dalla Corte dei conti il necessario giudizio di parificazione con le scritture contabili erariali, ed unitamente ad una relazione generale¹.

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

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

La proposta di bilancio a legislazione vigente per il 2016 assumerà, tra l'altro, come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2014, le quali sono altresì evidenziate nel disegno di legge di assestamento per il 2015, ai fini della determinazione degli eventuali adeguamenti delle autorizzazioni di pagamento (cassa).

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

In ordine alla sua struttura, il rendiconto generale comprende il conto consuntivo del bilancio ed il conto consuntivo generale del patrimonio a valore,

¹ I criteri per la elaborazione e la definizione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'anno finanziario 2012 sono stati fissati con la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, n. 8 del 3 marzo 2014. http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2014/Circolare_del_3_marzo_2014_n_8.pdf

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

nonché i conti consuntivi allegati di alcune amministrazioni statali dotate di autonomia.

Il conto del bilancio, articolato per missioni, programmi e capitoli, è corredato, in applicazione della legge n. 196 del 2009, dei seguenti documenti:

- apposita nota integrativa, che, per ciascuna amministrazione, espone i risultati finanziari, i principali fatti della gestione e il grado di realizzazione degli obiettivi riferiti a ciascun programma e riporta la motivazione fornita dalle Amministrazioni sugli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle finali;
- le risultanze economiche per ciascun Ministero (il cosiddetto rendiconto economico);
- le risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali (il cosiddetto eco rendiconto, allegato alla relazione al conto del bilancio).

Il Rendiconto generale dello Stato espone altresì i dati di consuntivo relativi ai c.d. “Fondo Opere” e “Fondo Progetti” ai sensi del comma 3, dell’articolo 10 del D.Lgs. 29 dicembre 2011 n. 229, emanato in attuazione dell’art. 30 della legge 31 dicembre 2009, n.196³.

Una novità rilevante, introdotta già in sede di consuntivo per il 2012, è rappresentata poi dalla dematerializzazione del Rendiconto generale dello Stato, realizzata, per il primo anno, in via sperimentale, di concerto con la Corte dei conti, sia per il conto del bilancio che per il conto del patrimonio⁴.

Anche a seguito del positivo esito della sperimentazione, a partire dall’esercizio finanziario 2013 il formato digitale costituisce la modalità esclusiva di predisposizione e trasmissione del rendiconto, in attuazione dell’articolo 2, comma 1 del Decreto Legislativo del 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell’amministrazione Digitale).

Con l’esercizio 2013 il processo di dematerializzazione si completa con la trasmissione del rendiconto in formato digitale anche al Parlamento, successivamente al giudizio di parificazione della Corte dei Conti.

³ Tale disposizione ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, da emanare secondo prefissati principi e criteri direttivi definiti al comma 9 dello stesso articolo 30, al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l’efficienza e l’efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche. In attuazione di tale norma sono stati adottati i seguenti decreti legislativi:

- il D.Lgs. 29 dicembre 2011 n. 228, in attuazione delle lettere a), b), c) e d) del comma 9, dell’articolo 30, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche;
- il D.Lgs. 29 dicembre 2011 n. 229, in attuazione delle lettere e), f) e g) del comma 9, dell’articolo 30, della medesima legge n. 196 del 2009, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti.

⁴ Come indicato con la circolare RGS n. 20 del 24 aprile 2013, avente ad oggetto “Dematerializzazione del Rendiconto generale dello Stato – Sperimentazione per l’esercizio finanziario 2012-“, il Rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2012 è stato infatti prodotto, d’intesa con la Corte dei conti, oltre che nel tradizionale formato cartaceo, anche in forma dematerializzata.

Il completamento della procedura dematerializzata comporta la predisposizione di un'unica versione dell'atto dovuto in termini di ordine di esposizione dei prospetti, di riferimento comune per tutti gli attori coinvolti, permettendo in questo modo che l'attività di conservazione sostitutiva, assicurata dalla Ragioneria Generale dello Stato secondo quanto previsto dal citato Codice dell'Amministrazione Digitale, garantisca l'accesso ad uno stesso documento a tutte le istituzioni e gli utenti interessati.

Inoltre, sul versante del potenziamento dei sistemi conoscitivi va rilevato che anche per il 2014 si è data attuazione alla previsione della stessa legge n. 196 del 31 dicembre 2009, che ha previsto il rafforzamento del ruolo delle rilevazioni economiche, in termini di costi, prescrivendo, da un lato, che le amministrazioni adottino sistemi di contabilità integrata economico-patrimoniale in affiancamento alla contabilità finanziaria e, dall'altro, dando maggior rilievo alla contabilità economica analitica dello Stato; prevedendo tra l'altro l'obbligo di redazione di un *Budget* e del Rendiconto economico (consuntivo dei costi) che costituiscono allegati, rispettivamente, al Bilancio di previsione dello Stato (art. 21) e al Rendiconto generale dello Stato (art. 36).

In particolare, con specifico riferimento al Rendiconto economico, l'art. 36 della legge di contabilità, al comma 5 ha stabilito che in apposito allegato conoscitivo, ad integrazione del Rendiconto generale dello Stato, sono illustrate le risultanze economiche per ciascun Ministero ed i prospetti di riconciliazione con le risultanze del rendiconto finanziario, il che dovrebbe consentire all'organo legislativo la conoscenza e il contestuale approfondimento delle informazioni economiche (costi) a completamento del quadro informativo generale relativo al bilancio⁵.

Per la rilevazione dei costi e per la conseguente analisi ed elaborazione del documento previsto dalla legge di riforma contabile le Amministrazioni si avvalgono del sistema di contabilità economica analitica che consente l'imputazione dei costi secondo le tre ottiche: destinazione, responsabilità e natura di costo.

Con riferimento alla destinazione, i centri di costo delle Amministrazioni rilevano le informazioni economiche secondo la classificazione per missioni e programmi consentendo il monitoraggio delle relative attività⁶.

⁵ I costi sostenuti sono rappresentati secondo le voci del piano dei conti, distinti per Programma e per centri di costo. La rilevazione dei costi sostenuti dalle amministrazioni include il prospetto di riconciliazione che collega le risultanze economiche con quelle della gestione finanziaria delle spese contenute nel conto del bilancio.

⁶ Riguardo alla natura dei costi, l'unità elementare di rilevazione e di scambio delle informazioni tra le Amministrazioni centrali dello Stato ed il Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è costituita dal Piano unico dei conti esposto nella Tabella B allegata al Titolo III del D.Lgs. 7 agosto 1997 n. 279, la cui ultima versione aggiornata è stata pubblicata con il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze n. 66233 dell'8 giugno 2007. Al fine di garantire la trasparenza e migliorare la coerenza delle informazioni, sono state avviate da tempo iniziative ed interventi evolutivi diretti a favorire l'integrazione fra contabilità finanziaria ed economica tra le quali la procedura di rilevazione integrata degli anni persona sui dati di consuntivo. In attuazione dell'articolo 6,

Il conto del bilancio

Il conto del bilancio è articolato, ai sensi della normativa vigente in materia di contabilità generale dello Stato, su due livelli di aggregazione: missioni e programmi⁷.

Le missioni sono state 34. Il numero dei programmi si è attestato a 174 e, nella quasi totalità, essi sono da ricondurre a specifici interventi di ciascuna Amministrazione essendo limitati a soli 4 i programmi condivisi da più dicasteri.

Il conto del bilancio del Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2014 riflette la struttura previsionale per missioni e programmi in quanto coerente con i criteri utilizzati per la definizione del bilancio di previsione per l'anno 2014.

In esso si conserva la struttura espositiva per unità di voto parlamentare a livello di macroaggregati, in coerenza con il bilancio di previsione 2014, ma, nello stesso tempo, si confermano talune rilevanti novità avviate nella costruzione del rendiconto per il 2011, quali l'illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali.

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

Nel rendiconto 2014 trova conferma la adozione del nuovo impianto delle note preliminari previsto dalla legge n. 196 del 2009, già avviata nel 2011.

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

comma 6, del D.L. n. 95/2012, convertito con legge 135/2012, tutte le Amministrazioni centrali dello Stato, a partire dall'anno 2013, sono tenute ad adottare il SICOGE, sistema integrato di contabilità finanziaria, economica e patrimoniale.

⁷ Tale classificazione, avviata a legislazione vigente a partire dalla sessione di bilancio per il 2008 per mezzo della Circolare MEF n. 21 del 2007, è stata poi consolidata nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 21 della legge di riforma della contabilità (n. 196 del 2009), le Missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa da parte di ciascun Ministero, mentre i Programmi sono definiti come aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle Missioni e costituiscono, nell'impianto della nuova legge, l'unità di voto parlamentare.

La compilazione delle note integrative al consuntivo rappresenta la naturale conclusione del ciclo di programmazione e costituisce lo strumento per rafforzare la trasparenza e la capacità delle amministrazioni di rendere conto della propria gestione (*accountability*).

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

Le note integrative

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

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

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

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

Tale funzione è richiamata nel disposto dell'articolo 39, comma 3, in relazione alla definizione delle attività svolte dai nuclei di analisi e valutazione della spesa in seno a ciascuna amministrazione centrale. Tali nuclei costituiscono l'ambito nel quale si svolge la collaborazione tra Ministero dell'economia e

l'amministrazione dello Stato interessata, al fine di assicurare il monitoraggio e l'efficacia delle misure rivolte al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di promuovere livelli di maggiore efficienza delle amministrazioni e della spesa.

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

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

Il conto del patrimonio

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

Il conto generale del patrimonio comprende:

- 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.

Il conto del Patrimonio viene redatto secondo 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, relativo alla "Nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato e loro criteri di valutazione".

Esso espone 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.

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 patrimoniale⁸.

⁸ In tal senso dispone la circolare RGS n. 13 del 12 marzo 2003, laddove sono esposti distintamente i conti accesi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio dello Stato raccordandoli alla classificazione delle poste attive e passive riportate nel SEC '95 (Regolamento n. 2223/96 del Consiglio dell'Unione europea del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità). Per ulteriori riflessioni di ordine metodologico sui contenuti del conto del Patrimonio, Cfr.

2. SINTESI DEI RISULTATI DIFFERENZIALI

2.1. I saldi di finanza pubblica nel 2014

L'analisi delle risultanze del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 2014, il cui contenuto consente di ricostruire il quadro di quanto avvenuto nell'ambito del solo perimetro dell'amministrazione statale, va necessariamente completata con la ricognizione delle risultanze dei principali saldi di finanza pubblica in riferimento al medesimo esercizio.

A tal fine, in questo paragrafo, si riportano i dati definitivi di consuntivo per il 2014 relativi al conto economico della Pubblica Amministrazione (PA), che costituisce l'aggregato di riferimento per i parametri di finanza pubblica (indebitamento netto e debito) assunti nelle regole della *fiscal governance* adottata nell'ambito dell'Unione europea (UE). I saldi esposti non si trovano nel Rendiconto dell'Amministrazione dello Stato attualmente all'esame ma, per quanto riguarda lo Stato, tengono conto (integrando le informazioni con quelle relative alle amministrazioni pubbliche diverse dall'amministrazione centrale) di una diversa raffigurazione della medesima gestione complessiva (comprensiva del bilancio, della tesoreria e del patrimonio) realizzata nel corso dell'esercizio.

Le informazioni fornite nel disegno di legge di rendiconto consentono infatti di evidenziare l'effetto della gestione di bilancio (competenza e residui) sulla complessiva situazione del Tesoro tramite il raccordo tra gestione finanziaria del bilancio e situazione del Tesoro determinata mensilmente nei Conti riassuntivi, come saldo tra attività (fondo di cassa più crediti di tesoreria) e passività (debiti di tesoreria) così come esplicitato da quanto riepilogato all'articolo 4 del disegno di legge, relativo alla situazione finanziaria del Tesoro.

In proposito, va rammentato che l'articolo 40, comma 2, lettera o) della legge di contabilità, nell'ambito della delega per il completamento della riforma che riguarda la struttura del bilancio dello Stato in senso funzionale, secondo i caratteri di certezza, di trasparenza e di flessibilità, prevede anche la revisione del conto riassuntivo del tesoro. Tale revisione è 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 2014 il PIL ai prezzi di mercato è stato pari a 1.616.048 milioni di euro, con una crescita dello 0,4 per cento rispetto all'anno precedente⁹. La variazione del PIL in volume è invece stata ancora in flessione e pari al -0,4 per cento, confermandosi un valore ancora di segno negativo – sia pure in netta diminuzione – rispetto al -1,9 per cento segnato del 2013 e al -2,8 per cento registrato nel 2012. Il dato attesta in sé ancora il permanere di difficoltà nella ripresa dei valori positivi di crescita del reddito, dal momento che il segno positivo non si registra dal biennio 2010 e 2011, dopo la prima fase di crisi acuta dell'economia internazionale, che aveva influito sui risultati di segno negativo registrati, al pari delle altre economie avanzate, negli anni 2008 e 2009¹⁰.

Sulla base dei dati riportati nella "Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche" pubblicata dall'ISTAT, nell'esercizio 2014 il rapporto tra indebitamento netto e PIL si è confermato pari al 3 per cento, pressoché stabile rispetto al valore registrato sia nel 2013 (2,9 per cento) che nel 2012 (3 per cento).

La dinamica del saldo primario in rapporto al PIL, dopo il valore notevolmente positivo e pari al 2,2 per cento del PIL segnato del 2012 e il valore dell'1,9 per cento registrato nel 2013, si è mostrato ancora in calo e pari all'1,6 nel 2014.

Il saldo di parte corrente (risparmio o disavanzo delle Amministrazioni pubbliche) è stato positivo e pari a 2.718 milioni di euro, a fronte dei 1.204 milioni del 2013. Tale miglioramento è il risultato di un aumento delle entrate correnti di circa 6,9 miliardi di euro e di una crescita delle uscite correnti di circa 5,4 miliardi.

Nel dettaglio delle sue principali componenti, ma in rapporto al PIL, il risultato dell'indebitamento netto del 2014, non è stato influenzato dal nuovo incremento registrato nelle spese correnti dello 0,7 per cento, dal momento che lo

⁹ I dati sono provvisori. Si segnala che dal 2014 è entrato in vigore il nuovo sistema dei conti nazionali SEC2010 in sostituzione del SE95 sinora adottato per l'elaborazione dei dati statistici validi ai fini della *governance* UE. L'adozione del nuovo quadro di regole statistiche ha portato alla revisione dei dati di PIL e Indebitamento netto per gli anni 1995-2013. Le principali novità del Sec 2010, che hanno comportato la modifica della definizione di alcuni dei maggiori aggregati rispetto al SEC95 sono: 1) la capitalizzazione delle spese in Ricerca e Sviluppo (R&S) che è ora considerata come spesa di investimento in quanto contribuiscono all'accumulazione, tramite capitale intangibile, di capacità produttiva; in precedenza esse erano una componente dei costi intermedi e il diverso trattamento implica un impatto positivo sulla domanda aggregata e sul Pil; 2) la capitalizzazione della spesa per armamenti che ha la funzione di accumulare il capitale necessario per produrre il servizio di difesa della sicurezza nazionale; l'impatto sul Pil di questa riclassificazione è limitato, in quanto tale componente, precedentemente registrata come costi intermedi nella spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche, contribuiva già al Pil; 3) una nuova metodologia di stima degli scambi con l'estero che per i beni da sottoporre a lavorazione (*processing*) registra ora il valore del servizio di trasformazione e non quello delle merci; 4) alcuni aggiustamenti nei criteri di definizione del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, riguardanti in particolare il concetto di controllo pubblico delle unità e sulla base degli aggiustamenti metodologici introdotti dal Sec 2010. Cfr. ISTAT, I nuovi Conti Nazionali in SEC2010, Nota informativa del 6 ottobre 2014; Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche secondo il trattato di Maastricht, Anni 2011-2014, Nota informativa del 21 aprile 2015.

¹⁰ ISTAT, Comunicato PIL e Indebitamento AP del 2 marzo 2015, pagina 2.

stesso è stato quasi interamente compensato da un aumento di pari valore delle entrate correnti, cresciute dello 0,9 per cento.

In termini di incidenza sul PIL, va sottolineato però che l'ammontare delle spese correnti si evidenzia in crescita nel 2014 al 47,5 per cento, dopo che nel 2013 era stato del 47,3 per cento e nel 2012 si era attestato al 46,8 per cento¹¹. Per contro, un lieve incremento si registra nel 2014 per le spese in conto capitale, il cui valore assoluto è aumentato dell'1,4 rispetto al 2013 ma che, ciò non di meno, in percentuale sul PIL, si conferma ad un identico valore rispetto al 2013 pari al 3,6 per cento.

Sul versante poi delle entrate complessive, va segnalato che queste si attestano nel 2014 al 48,1 per cento del PIL, valore pressoché identico rispetto al 48,0 per cento nel 2013, mentre lo stesso dato si era attestato al 47,8 per cento nel 2012¹².

È poi da sottolineare la lieve diminuzione della pressione fiscale complessiva registrata nel 2014, che è risultata pari al 43,6 per cento, valore percentuale pressoché identico rispetto al dato 2013 (43,5)¹³.

Circa la dinamica delle singole voci di spesa del 2014, la spesa per redditi di lavoro si conferma ancora in flessione del -0,6 per cento (aveva registrato il -0,7 per cento nel 2013 e il -1,9 per cento il dato segnato nel 2012, dopo aver segnato il -2,1 per cento registrato nell'anno 2011 rispetto al 2010); mentre in lieve crescita si presenta quella per beni e consumi intermedi dello 0,6 per cento, a fronte dell'aumento già registrato lo scorso anno del +2,3 per cento e della riduzione di -1,1 punti percentuali segnata nel 2011 rispetto al 2010. Il valore della spesa in rapporto al PIL si conferma nel 2014 pari al 8,3 per cento, valore identico a quello del 2013 e leggermente superiore a quello registrato nel 2012 (8,1 per cento) che risultava a sua volta pressoché stabile rispetto a quello segnato nel 2011 (8 per cento).

Per quanto riguarda le prestazioni sociali, si registra una certa dinamica di crescita rispetto al 2013, con un +2,7 per cento dopo che in tale anno si era già registrato un incremento del +2,6 per cento. In rapporto al PIL, l'esercizio registra invece un aumento al 20,3 per cento, dopo che nel 2013 si era attestato al 19,9 per cento. Dato, quest'ultimo, identico a quello registrato nel 2013 e in sensibile crescita rispetto al 19,3 per cento del PIL segnato nel 2011.

Il 2014 registra poi che gli interessi passivi sono diminuiti del -3,5 per cento rispetto al 2013, a fronte della diminuzione del -7,3 per cento registrata nel 2013 e dell'aumento del +10,0 per cento registrato nel 2012 rispetto al 2011. In rapporto al PIL, la spesa per interessi segna invece una lieve flessione attestandosi al 4,7 per cento, dopo che nel 2013 essa assommava al 4,8 per cento

¹¹ Il medesimo valore era stato del 45,3 per cento nel 2011, che invece segnava un sensibile calo rispetto al dato del 2010 pari al 45,7.

¹² Nel 2011 il medesimo dato si era attestato al 45,6 per cento del PIL, sostanzialmente stabile rispetto al già registrato nell'anno 2010 (45,6 per cento).

¹³ Nel 2012 e nel 2011 lo stesso dato era risultato pari al 43,7 e al 41,7 per cento del PIL.

del medesimo, attestandosi intorno al valore minimo del quadriennio 2011/2014 raggiunto nel 2011 (4,7 per cento).

Tabella 2.1.1 – Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche – Anni 2011-2014

(valori in percentuale del PIL)

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

Fonte: Corte dei conti, Relazione annuale sul rendiconto generale 2014, Vo. I, pagina 13.

È poi possibile condurre una prima analisi anche della dinamica registrata nel 2014 per le singole macro voci di entrata e di spesa, in termini di contabilità nazionale, limitatamente però al solo bilancio dello Stato, quale sottosettore del conto economico della PA, osservandone l'evoluzione dei valori assoluti registrati nel quadriennio 2011/2014 (Conto dello Stato).

Sul versante delle entrate correnti, il bilancio dello Stato ha registrato nel 2014 un aumento dell'1 per cento, dopo la variazione nulla segnata nel 2013 ed il sensibile aumento del 5,4 per cento registrato nel 2012 rispetto al dato 2011.

La spesa per redditi di lavoro dipendente si mostra invariata nel 2014 rispetto al 2013, dopo che la stessa era risultata in flessione del -0,3 per cento nel 2013, a fronte della flessione dell'1,3 per cento registrata nel 2012 rispetto al 2011; in aumento si è dimostrata la spesa per beni e consumi intermedi del 2,6

per cento, dopo che nel 2013 essa era aumentata del 12,2 per cento e che nel 2012 si era ridotta del -7,7 per cento rispetto al 2011.

Per quanto riguarda le prestazioni sociali, queste hanno registrato un deciso aumento del 146,3 per cento rispetto al 2013, dopo che in quest'ultimo anno si era registrato un aumento del +4,5 per cento rispetto al 2012. Nel 2012 si era invece registrata una flessione del -0,1 per cento.

Il 2014 conferma poi, in rapporto al PIL, il decremento del microdato relativo alla spesa per interessi per lo Stato, che ha segnato una riduzione del -3,2 per cento rispetto al 2013, dopo che in questo anno si era registrata una riduzione del -7,1 per cento, e che nel 2012 si era registrato un aumento dell'11 per cento rispetto al dato 2011.

Sul versante della spesa in conto capitale, è da sottolineare il congelamento della spesa sul livello del precedente esercizio, allorché la spesa si era invece ridotta del -15,4 per cento rispetto al 2012 e che nel 2012 si era registrato un incremento del +12,6 per cento rispetto al 2011.

Tabella 2.1.2 – Conto dello Stato – Anni 2011-2014

VOCI ECONOMICHE	2011	2012	2013	2014	12/11	13/12	14/13	2011	2012	2013	2014
ENTRATE	<i>milioni di euro</i>				<i>variazioni %</i>			<i>% Pil</i>			
Imposte indirette	163.200	173.916	169.454	176.060	6,6	-2,6	3,9	10,0	10,8	10,5	10,9
Imposte dirette	194.582	204.681	205.671	202.029	5,2	0,5	-1,8	11,9	12,7	12,8	12,5
Contributi sociali effettivi	40	54	78	52	35,0	44,4	-33,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali figurativi	2.045	2.099	2.116	2.069	2,6	0,8	-2,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre entrate correnti	25.970	26.090	29.534	30.884	0,5	13,2	4,6	1,6	1,6	1,8	1,9
Totale entrate correnti	385.837	406.840	406.853	411.094	5,4	0,0	1,0	23,5	25,2	25,3	25,4
Imposte in conto capitale	6.940	1.470	4.101	1.266	-78,8	179,0	-69,1	0,4	0,1	0,3	0,1
Altre entrate in c/capitale	7.668	7.962	8.424	8.835	3,8	5,8	4,9	0,5	0,5	0,5	0,5
Totale entrate in conto capitale	14.608	9.432	12.525	10.101	-35,4	32,8	-19,4	0,9	0,6	0,8	0,6
Totale entrate complessive	400.445	416.272	419.378	421.195	4,0	0,7	0,4	24,4	25,8	26,1	26,1
SPESE											
Redditi da lavoro dipendente	91.342	90.128	89.891	89.878	-1,3	-0,3	0,0	5,6	5,6	5,6	5,6
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	636	644	589	727	1,3	-8,5	23,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Consumi intermedi	16.391	15.125	16.974	17.423	-7,7	12,2	2,6	1,0	0,9	1,1	1,1
Prestazioni sociali	3.964	3.962	4.141	10.201	-0,1	4,5	146,3	0,2	0,2	0,3	0,6
Altre spese correnti	235.140	237.134	243.993	246.600	0,8	2,9	1,1	14,3	14,7	15,2	15,3
<i>di cui trasferimenti ad enti pubblici</i>	<i>205.983</i>	<i>207.970</i>	<i>213.282</i>	<i>217.343</i>	<i>1,0</i>	<i>2,6</i>	<i>1,9</i>	<i>12,6</i>	<i>12,9</i>	<i>13,3</i>	<i>13,4</i>
Spese correnti al netto interessi	347.473	346.993	355.588	364.829	-0,1	2,5	2,6	21,2	21,5	22,1	22,6
Interessi passivi	72.827	80.938	75.221	72.794	11,1	-7,1	-3,2	4,4	5,0	4,7	4,5
Totale spese correnti	420.300	427.931	430.809	437.623	1,8	0,7	1,6	25,6	26,5	26,8	27,1
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	17.168	13.983	12.089	12.465	-18,6	-13,5	3,1	1,0	0,9	0,8	0,8
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	-3.826	0	0	2				-0,2	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	21.836	22.272	18.819	13.956	2,0	-15,5	-25,8	1,3	1,4	1,2	0,9
Altri trasferimenti in c/capitale	1.575	5.135	4.100	8.588	226,0	-20,2	109,5	0,1	0,3	0,3	0,5
Totale spese in conto capitale	36.753	41.390	35.008	35.011	12,6	-15,4	0,0	2,2	2,6	2,2	2,2
Totale spese al netto interessi	384.226	388.383	390.596	399.840	1,1	0,6	2,4	23,4	24,0	24,3	24,7
Totale spese finali	457.053	469.321	465.817	472.634	2,7	-0,7	1,5	27,9	29,1	28,9	29,2
SALDI											
Saldo primario	16.219	27.889	28.782	21.355	72,0	3,2	-25,8	1,0	1,7	1,8	1,3
Saldo corrente	-34.463	-21.091	-23.956	-26.529	-38,8	13,6	10,7	-2,1	-1,3	-1,5	-1,6
Indebitamento netto	-56.608	-53.049	-46.439	-51.439	-6,3	-12,5	10,8	-3,5	-3,3	-2,9	-3,2
<i>Pil nominale</i>	<i>1.638.857</i>	<i>1.615.131</i>	<i>1.609.462</i>	<i>1.616.254</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,4</i>				

Fonti: Corte dei conti, Relazione annuale sul rendiconto generale 2014, Vo. I, pagina 22; Ministero dell'economia e delle finanze, Rendiconto generale dello Stato 2014, Volume I, Tavola 5 a pagina 26.

Passando ai dati di cassa, per quanto concerne il solo settore statale, il dato relativo fabbisogno si è attestato nel 2014 sui 76,8 miliardi di euro in valore assoluto, in flessione a fronte dei 79,7 miliardi di euro registrati nel 2013 ma comunque su di un valore nettamente superiore ai 49,5 miliardi di euro registrati nel 2012.¹⁴

¹⁴ Dato, quest'ultimo, che risultava già in sensibile flessione, per 15.200 milioni, rispetto ai 63.800 milioni di euro registrati nel 2011. Il risultato positivo è riconducibile a una contenuta dinamica della spesa, in presenza di una flessione degli incassi fiscali imputabile, tra l'altro, alle compensazioni dei datori di lavoro per l'erogazione del cosiddetto "bonus 80 euro". Dal lato dei pagamenti si è registrata una maggiore spesa per interessi sul debito dovuta al diverso profilo di rimborso delle cedole e minori pagamenti per operazioni finanziarie. In particolare, nel corso del 2013 erano stati effettuati pagamenti per la partecipazione all'aumento di capitale a favore della Banca Europea per gli Investimenti e per la sottoscrizione di strumenti finanziari a favore del Monte dei Paschi di Siena. Nel mese di dicembre del 2014 l'avanzo del settore statale è stato stimato in 5.100 milioni, che si confronta con i 15.580 milioni realizzati nel dicembre 2013. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento del Tesoro, Comunicato stampa n. 1 del 2 gennaio 2015.

Per quanto riguarda il debito pubblico, questo ha raggiunto nel 2014 il valore assoluto la cifra 2.134.947 euro (in netto aumento rispetto ai 2.068.728 del 2013 e i 1.988.900 milioni di euro del 2012 e ai 1.907.468 milioni di euro del 2011, che già erano in crescita di oltre 50 miliardi rispetto al dato 2010).

La sua incidenza sul PIL si è attestata pertanto su di un valore pari al 132,1 per cento, dopo che nel 2013 aveva registrato un indice del 128,5 per cento e nel 2012 del 123,1 per cento, a fronte del 116,4 per cento nel 2011.

Tabella 2.1.3 – Rapporti caratteristici del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

	2012	2013	2014
Indebitamento netto/PIL	-3,0	-2,9	-3,0
Saldo primario/PIL	+2,2	+1,9	+1,6
Debito pubblico/PIL	123,1	128,5	132,1

Fonte: ISTAT, Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, aprile 2015.

Tabella 2.1.4

Anni	Pil nominale	Debito	Debito/Pil
1995	985.342	1.151.539	116,9
1996	1.043.467	1.213.535	116,3
1997	1.090.273	1.239.878	113,7
1998	1.135.931	1.258.223	110,8
1999	1.172.365	1.285.093	109,6
2000	1.239.759	1.302.587	105,1
2001	1.299.412	1.360.325	104,7
2002	1.346.360	1.371.673	101,9
2003	1.391.313	1.397.454	100,4
2004	1.449.016	1.449.654	100,0
2005	1.490.409	1.518.634	101,9
2006	1.549.188	1.588.070	102,5
2007	1.610.305	1.605.944	99,7
2008	1.632.933	1.671.165	102,3
2009	1.573.655	1.769.794	112,5
2010	1.605.694	1.851.256	115,3
2011	1.638.857	1.907.468	116,4
2012	1.615.131	1.988.900	123,1
2013	1.609.462	2.068.728	128,5
2014	1.616.254	2.134.947	132,1

Fonte: Istat, Conti economici nazionali. Cfr. *Noi Italia*, edizione 2015; riquadro finanza pubblica e Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni Pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, comunicato del 2 marzo 2015.

2.2. Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato

Per la gestione di competenza, la tabella 2.2.1 evidenzia sia la differenza fra le previsioni iniziali e quelle definitive di competenza che gli scostamenti determinatisi nel corso della gestione rispetto alle previsioni definitive; la tabella 2.2.2, invece, riporta i dati di competenza relativi ai risultati differenziali dei bilanci dal 2005 al 2014.

In relazione alle entrate finali, si rileva che gli accertamenti sono ammontati a 550.187 milioni di euro (lo stesso dato era stato di 553.992 nel 2013 e di 545.791 milioni di euro nel 2012, evidenziando una sostanziale stabilità), mentre le spese finali si sono attestate a 603.025 milioni di euro (lo stesso dato si era attestato a 582.010 nel 2013 e a 535.004 milioni nel 2012, confermando, più attenuato, il *trend* incrementativo).

Ne deriva che il SNF è negativo per circa 52,8 mld di euro (era stato negativo per 28 mld nel 2013, ma positivo per 10,8 mld di euro nel 2012, dopo che anche nel 2011 si era registrato un saldo di segno positivo, sia pur di entità minore). Esso è migliore rispetto alle previsioni definitive in misura pari a circa 10 mld di euro, mentre l'anno scorso il miglioramento si attestò intorno ai 23 mld di euro.

Passando ad analizzare gli altri saldi, si evidenzia l'ulteriore, netta flessione registrata dal risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti) che, dopo essere sceso nel 2013 a circa 39,7 mld di euro dai 48,5 mld del 2012, passa a circa 18,4 mld di euro, confermando l'inversione della tendenza al miglioramento annuale del valore di segno positivo iniziata nel 2009. *A latere*, si segnala che il miglioramento rispetto alle previsioni definitive è stato pari a circa 10 mld di euro (in passato c'era stato un miglioramento di circa 23 mld di euro sia nel 2012 che nel 2013).

Infine, il dato del ricorso al mercato finanziario (entrate meno spese e rimborso prestiti), chiaramente di segno negativo, quale saldo scaturente dal confronto tra il totale delle entrate finali e il totale delle spese complessive, che mostra un risultato 2014 che si attesta a 260.401 mln di euro, in chiara crescita rispetto al 2013 (198.991 milioni di euro) e al 2012 (203.546 milioni di euro) e, anche non considerando il minimo attinto nel 2011 (185.215 milioni di euro), superiore anche ai livelli toccati nel biennio 2009-2010 (intorno ai 210 mld di euro).

Si conferma il sensibile il miglioramento rispetto alla previsione definitiva, che lo stimava in 289.722 milioni di euro (dato che era risultato pari a 250.680 milioni nel 2013).

La tabella 2.2.2 e i grafici successivi mostrano i valori assoluti dei principali saldi differenziali relativi al periodo 2005-2014.

Tabella n. 2.2.1 – Dati di competenza al lordo delle regolazioni – Esercizio 2014
(milioni di euro)

	Previsioni iniziali (A)	Previsioni definitive (B)	Differenza (B-A)	Accertamenti o impegni (C)	Differenza (C-B)
Entrate tributarie	479.224	478.538	-686	460.253	-18.285
Entrate extratributarie	64.327	72.897	8.570	84.387	11.490
Totale entrate correnti	543.551	551.436	7.884	544.641	-6.795
Alienazione, ammort., riscossione crediti	1.859	6.500	4.641	5.546	-955
Totale entrate finali	545.411	557.936	12.525	550.187	-7.749
Accensione prestiti	279.683	290.692	11.010	289.973	-719
Totale entrate complessive	825.093	848.628	23.535	840.160	-8.468
Spese correnti	534.862	543.231	8.368	526.195	-17.036
Spese in conto capitale	54.566	77.538	22.972	76.830	-708
Totale spese finali	589.429	620.769	31.340	603.025	-17.743
Rimborso prestiti	235.664	226.890	-8.775	207.562	-19.328
Totale spese complessive	825.093	847.658	22.565	810.587	-37.071

Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	8.689	8.205	-484	18.446	10.241
Saldo netto da finanziare (entrate finali meno spese finali)	-44.018	-62.833	-18.815	-52.839	9.994
Ricorso al mercato finanziario (entrate finali meno spese finali e rimborso prestiti)	-279.683	-289.723	-10.040	-260.401	29.322

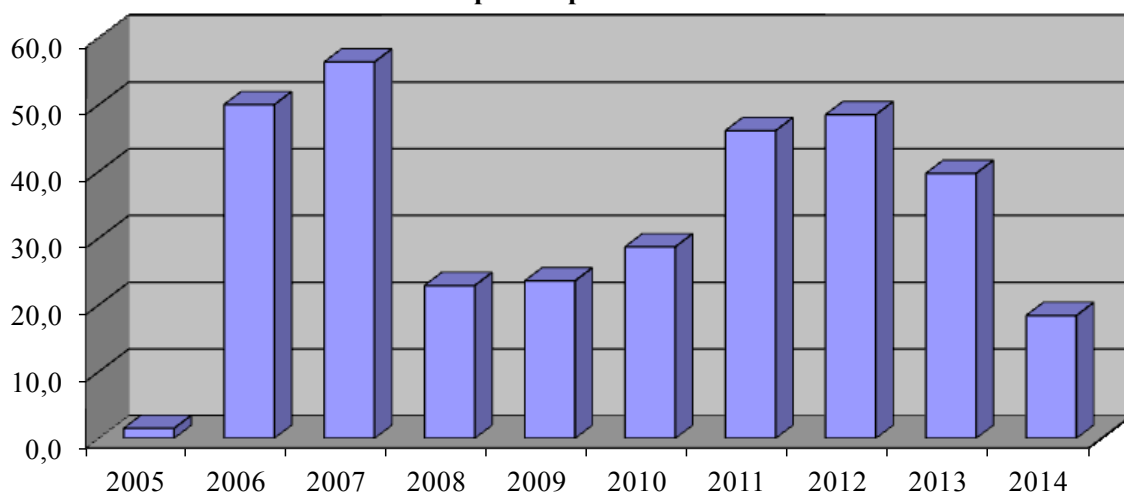
Tabella n. 2.2.2 – Risultati differenziali: serie storica 2005-2014 – Dati di competenza
(miliardi di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Risparmio pubblico	1,5	50,0	56,4	22,9	23,6	28,7	46,1	48,5	39,7	18,4
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto	-33,1	12,2	7,9	-30,2	-29,6	-17,9	4,7	17,3	-2,5	-17,6
Saldo netto da finanziare (-)	-35,2	12,9	9,3	-38,0	-32,7	-21,6	0,9	10,8	-28,0	-52,8
Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario	-8,1	31,4	77,5	-0,3	60,9	47,9	43,2	36,2	65,9	29,6
Ricorso al mercato	203,5	150,7	154,9	222,8	208,8	210,1	185,2	203,5	199,0	260,4

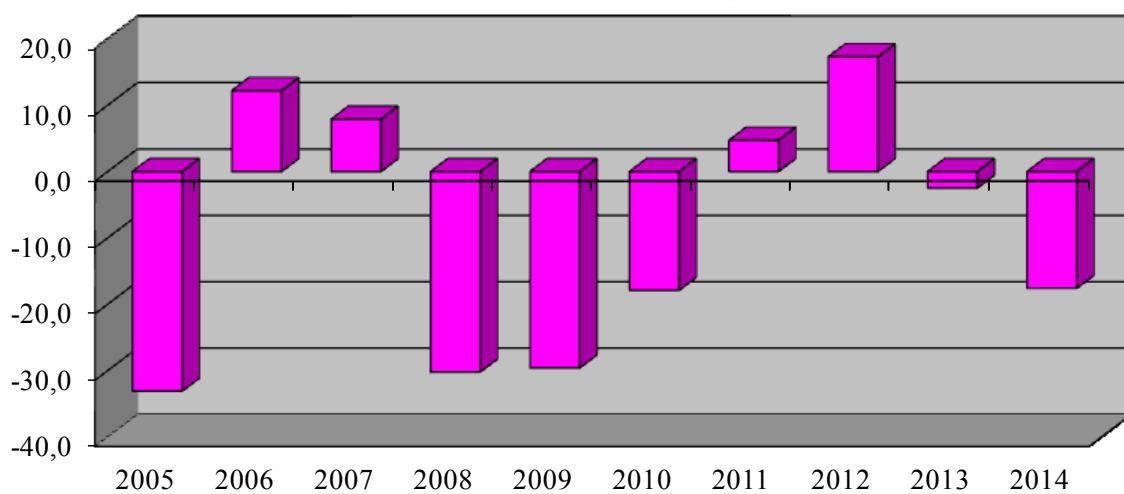
Fonte: Corte dei Conti

Risultati differenziali: serie storica 2005-2014 – Dati di competenza

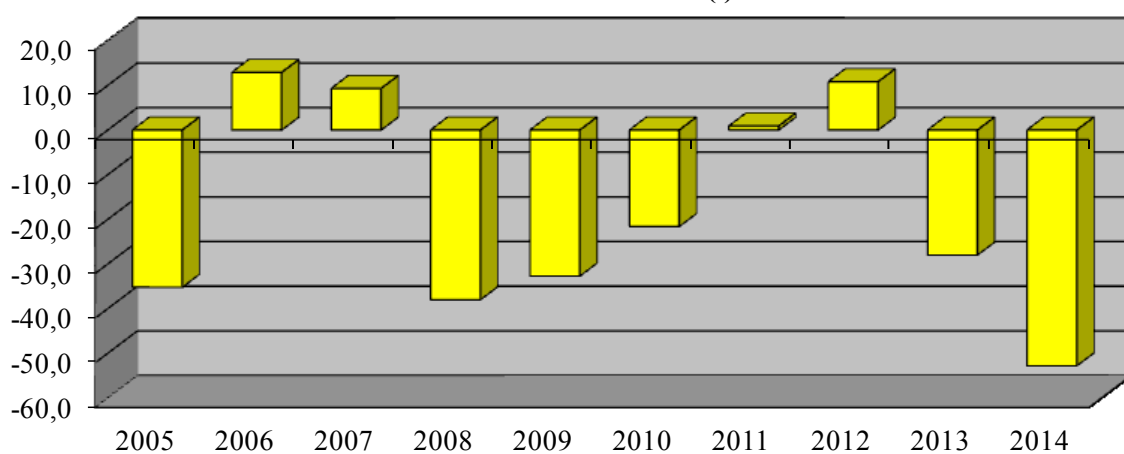
Risparmio pubblico

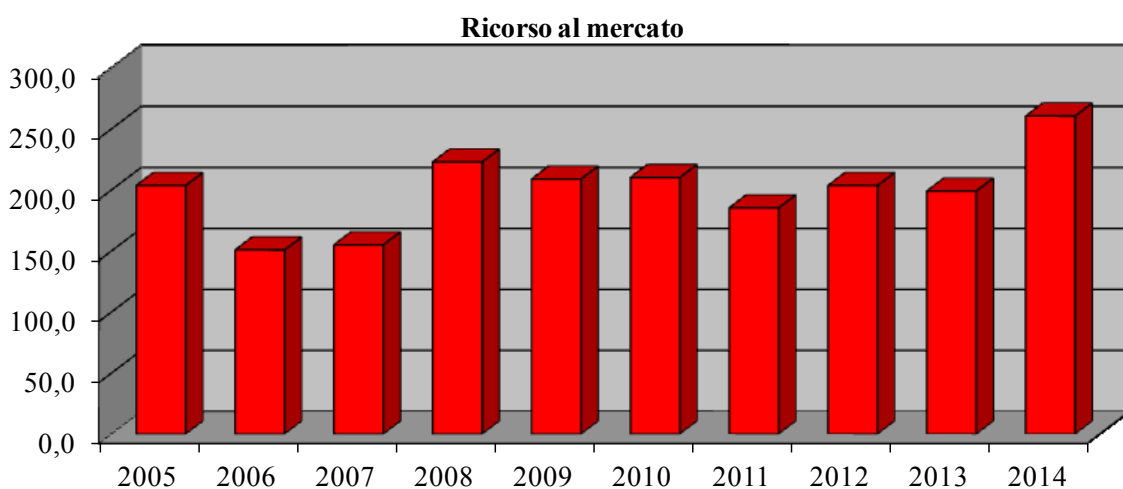
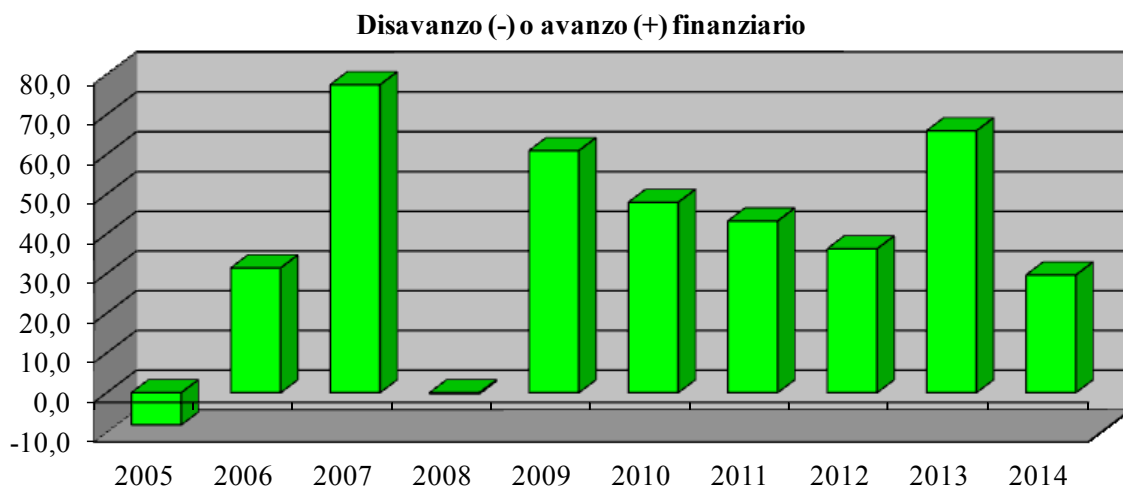


Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto



Saldo netto da finanziare (-)





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 circa -7,8 mld di euro (+5,1 mld nel 2013 e +9 mld nel 2012).

A consuntivo del 2014, il saldo di competenza delle entrate è decisamente influenzato dall'evoluzione delle entrate tributarie (-18,3 mld), soltanto parzialmente compensato dal positivo andamento delle entrate extratributarie, che presentano accertamenti superiori per circa 11,5 mld rispetto alle previsioni definitive.

Per contro, il raffronto della previsione definitiva della spesa finale con il dato di gestione evidenzia invece uno scostamento di valore pari a circa -17,7 mld di euro, confermando in sostanza il miglioramento registrato negli ultimi anni: -18 mld nel 2013, -20 mld nel 2012, -18,5 mld nel 2011 e -17,5 mld nel 2010.

L'analisi in dettaglio delle singole componenti gestionali che hanno concorso alla dinamica di competenza mostra, dal lato delle entrate, che quelle tributarie si attestano ai 460.253 milioni di euro (464,9 mld nel 2013 e 463,8 mld registrati nel 2012), mentre quelle extratributarie raggiungono il livello di 84.387 (85,7 mld nel 2013, dopo che nel 2012 avevano registrato un valore di 74 mld circa).

Il decremento del dato degli accertamenti tributari è stato principalmente condizionato dall'effetto prodotto dai minori accertamenti delle "imposte sul patrimonio e sui redditi" (-7,8 mld rispetto al 2013), parzialmente compensato dall'incremento di quelli relativi alle "tasse e imposte sugli affari" (+3,5 mld rispetto al 2013). Sostanzialmente stabili risultano i dati relativi alle restanti poste.

Passando ai saldi, per quanto riguarda il risparmio pubblico di competenza, va sottolineato che anche per il 2014 si è confermato sia il valore positivo del dato di previsione definitivo (8,2 mld di euro, a fronte dei 16 mld del 2013) che l'ulteriore miglioramento registrato a consuntivo (il risultato gestionale è stato positivo per circa 18,4 mld di euro, a fronte tuttavia dei 39,7 mld di euro del 2013). Si tenga presente che i dati previsionali dal 2004 si sono perlopiù contraddistinti per valori di segno negativo, anche se spesso solo marginalmente (per esempio -0,6 mld nel 2011).

Per contro, in relazione al SNF, si conferma il valore negativo del dato previsionale (-62,8 mld nel 2014, a fronte di previsioni definitive pari a circa -51 mld di euro nel 2013), a cui si accompagna tuttavia un miglioramento nel corso della gestione, restando tuttavia il dato finale ampiamente in negativo (-52,8 mld nel 2014, mentre nel 2013 il valore definitivo fu di circa -28 mld di euro). Il minor scostamento del dato finale rispetto a quello previsionale potrebbe indurre a ritenere che sia in fase di superamento la criticità emersa nella corretta previsione della dinamica di competenza di entrate e spese finali: si consideri che nel 2012 il valore finale era stato addirittura di segno positivo (10,7 mld di euro) pur a fronte di una previsione di segno negativo (-18,4 mld).

Per quanto riguarda il ricorso al mercato, il 2014 ha registrato un dato in "miglioramento" dello scarto tra previsioni definitive e risultato gestionale di circa 29,3 mld di euro (peraltro in sensibile flessione rispetto ai 52 mld di euro del 2013 e ai 63,3 mld del 2012). Ad ogni modo, il medesimo è rimasto nettamente al di sotto del tetto fissato dalle leggi di stabilità e di bilancio.

Tabella 2.2.1.1 – Analisi economica delle entrate accertate negli esercizi 2013-2014*(milioni di euro)*

Tributi	2013	2014	Var. % 2014/2013
ENTRATE TRIBUTARIE	464.884	460.253	-1,0
Imposte sul patrimonio e sul reddito	252.634	244.865	-3,1
Tasse ed imposte sugli affari	154.769	158.266	2,3
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	36.137	35.465	-1,9
Monopoli	10.375	10.370	-0,1
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	10.969	11.287	2,9
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	85.664	84.387	-1,5
Proventi speciali	677	721	6,5
Proventi di servizi pubblici minori	27.092	25.293	-6,6
Proventi dei beni dello Stato	412	419	1,8
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.249	1.952	-13,2
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.704	5.843	24,2
Recuperi, rimborsi e contributi	48.415	47.872	-1,1
Partite che si compensano nella spesa	2.115	2.288	8,2
ENTRATE CORRENTI	550.549	544.641	-1,1
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	3.441	5.546	61,2
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	1.657	3.503	111,4
Ammortamento di beni patrimoniali	300	357	18,9
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.484	1.686	13,6
<u>ENTRATE FINALI</u>	553.989	550.187	-0,7
ACCENSIONE DI PRESTITI	264.847	289.973	9,5
ENTRATE COMPLESSIVE	818.836	840.160	2,6

2.2.2. L'analisi economica delle entrate finali 2013-2014

Sulla base di una sintetica analisi del confronto 2013-2014 relativo all'andamento delle entrate accertate, si rileva innanzitutto il loro decremento per circa 3,8 mld (a fronte di un incremento pari a circa 8 mld di euro registrato nel 2013 rispetto al 2012).

Gli elementi che hanno caratterizzato la dinamica delle entrate finali lorde, in termini di accertato, rispetto al precedente esercizio, sono stati sostanzialmente coincidenti con la diminuzione delle entrate tributarie da 464,9 a 460,3 mld, aggravata dal calo delle entrate extratributarie, scese da 85,7 mld nel 2013 a 84,4 mld nel 2014, mentre hanno ridotto il decremento complessivo i 2,1 mld di incremento rispetto al 2013 delle entrate relative al Titolo III “Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti”.

Sull'accertato del 2014 hanno influito in modo considerevole le insussistenze che, fra il 2013 e il 2014, risultano più che raddoppiate (da 53 a 118 miliardi), dopo la notevole flessione del 2012 (45 per cento in meno del precedente esercizio). Il fenomeno si è distribuito in misura pressoché equivalente fra le entrate extra-tributarie (-57,7 mld) e quelle tributarie (-60,2 mld)¹⁵.

Dopo aver descritto nel precedente paragrafo in maggior dettaglio l'andamento delle entrate tributarie, in questa sede si evidenzia, per le entrate

¹⁵ Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR. Relazione sul rendiconto generale dello Stato, Volume I, pagina 49.

extratributarie, che i peggioramenti riguardano principalmente i proventi dei servizi pubblici minori (-1,8 mld rispetto al 2013, dopo il +8,7 mld registrato nel 2013 rispetto al 2012) e i recuperi, rimborsi e contributi (-0,5 mld sul 2013, che a sua volta segnava un +3 mld rispetto al 2012). In miglioramento per circa 1,1 mld di euro invece gli accertamenti relativi agli interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro, dopo il calo di 0,7 mld registratosi nel 2013.

Notevole, infine, l'aumento delle entrate registrate in relazione all'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti, che sono passate dai 3,4 mld di euro del 2013 (ma va ricordato che erano pari a 7,9 mld di euro nel 2012) ai 5,5 mld del 2014. Tale incremento è quasi interamente ascrivibile alla vendita di beni ed affrancazione di canoni.

2.2.3. Spese finali per missioni

Dopo il 2008 sono intervenuti alcuni affinamenti nella classificazione delle spese, e tuttavia il numero e i contenuti delle missioni sono rimasti stabili, mentre il numero dei programmi gestiti è passato da 168 a 174, considerando una sola volta i programmi aventi la stessa denominazione in ciascun dicastero. La stessa delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio, da esercitarsi, dopo le ultime proroghe, entro il 31 dicembre 2015 (v. articolo 1, comma 2, della legge n. 89 del 2014), prescrive una razionalizzazione delle missioni e dei programmi, a fini di maggiore attendibilità, trasparenza e significatività del bilancio.

Dall'analisi delle spese finali per missioni riferite al 2014 si conferma innanzitutto la rilevanza delle relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (si tratta in sostanza di trasferimenti agli enti territoriali), che pesano per il 24,9 per cento (25,2 per cento nel 2013). Si conferma altresì la significativa incidenza sul totale delle politiche previdenziali, attestatesi al 17,8 per cento, valore sostanzialmente identico al 17,9 per cento raggiunto sia nel 2013 che nel 2012, tutti valori in significativa crescita rispetto al livello raggiunto nel 2011, pari al 16,1 per cento, nonché delle politiche economiche, finanziarie e di bilancio che si attestano al 15,2 per cento, in ulteriore crescita rispetto al 14,5 per cento del 2013, dopo che nel 2012 il valore si era attestato intorno al 13,1 per cento.

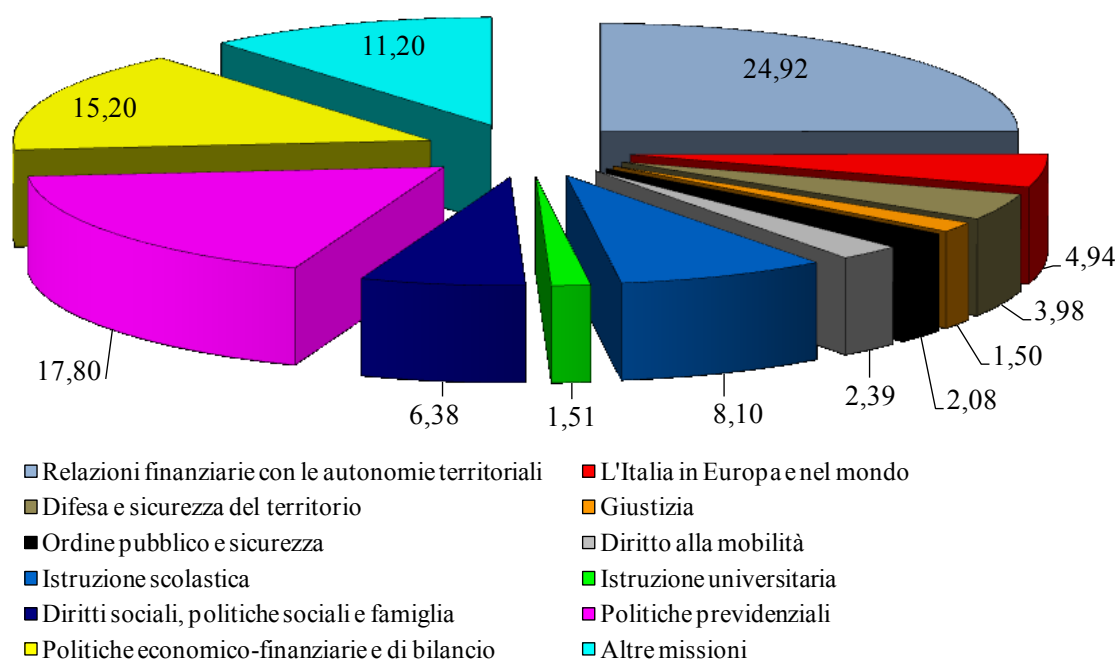
Si tenga presente che dal totale è stato scorporato per i suddetti calcoli il dato relativo al debito pubblico, che pesa da solo in misura pari a circa il 55 per cento della somma degli importi relativi alle altre missioni.

Gli incrementi significativi in valore assoluto si sono riscontrati per le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali rispetto al precedente anno, pari a 6,4 mld di euro (circa +10,2 mld nel 2013) e per le politiche previdenziali, per le quali gli impegni (si tratta in sostanza di trasferimenti agli enti previdenziali) sono passati dai 80,5 mld del 2012 agli 88,1 miliardi del 2013, per raggiungere i 93 mld di euro nel 2014.

L'incremento maggiore è stato comunque registrato dagli impegni relativi alle politiche economico-finanziarie e di bilancio, che si sono attestate a 79,4 mld di euro, partendo dai 71,2 mld del 2013, dopo che il 2012 aveva registrato 59,3 mld di euro.

(milioni di euro)

Principali Missioni	Impegni 2014	Composizione percentuale 2014	Composizione percentuale 2013
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	130.182	24,92	25,19
L'Italia in Europa e nel mondo	25.795	4,94	5,72
Difesa e sicurezza del territorio	20.771	3,98	4,45
Giustizia	7.857	1,50	1,63
Ordine pubblico e sicurezza	10.861	2,08	2,19
Diritto alla mobilità	12.461	2,39	2,83
Istruzione scolastica	42.304	8,10	8,64
Istruzione universitaria	7.872	1,51	1,59
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.343	6,38	6,56
Politiche previdenziali	92.998	17,80	17,96
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	79.413	15,20	14,50
Altre missioni	58.498	11,20	8,75
Totale	522.355	100,00	100,00



* 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 526.195 milioni di euro (in aumento del 3 per cento a

fronte dei 510.831 milioni di euro registrati nel 2013), mentre quella in conto capitale è stata di 76.830 milioni di euro (in aumento del 7,9 per cento circa rispetto ai 71.174 milioni di euro registrati nel 2013).

La dinamica delle spese correnti ha fatto registrare impegni per redditi da lavoro dipendente in ulteriore flessione, e pari a 86,5 mld di euro (rispetto ai 87,2 mld del 2013 e ai quasi 87,7 mld del 2012); per i trasferimenti correnti a PA. (sostanzialmente amministrazioni locali ed enti previdenziali) il rendiconto evidenzia un valore pari a 250,6 mld di euro, in sensibile ulteriore crescita rispetto ai 243,5 mld del 2013, dopo che nel 2012 tale valore si era attestato sui 233 mld di euro, partendo dai 222 mld circa del biennio 2010-2011. La spesa corrente del 2014 si caratterizza poi per una sostanziale stabilità nei consumi intermedi che passano dai 12,1 mld del 2013 ai 12,3 mld del 2014 e per un lieve calo degli oneri per interessi passivi, pari a 81,1 mld di euro (81,9 mld nel 2013 e 81,4 mld nel 2012).

Parimenti è da segnalare l'aumento delle poste correttive e compensative, che dopo la cospicua crescita registrata nel 2013 (50,5 mld rispetto ai 42,7 mld del 2012) si attestano nel 2014 a 54,2 mld di euro.

Sostanzialmente stabili risultano le altre voci.

Nell'ambito poi della spesa in conto capitale, che complessivamente aumenta da 71,2 mld di euro del 2013 ai 76,8 mld del 2014, i contributi agli investimenti risultano sostanzialmente stabili (13,5 mld a fronte dei 13,8 mld del 2013). In calo risultano sia gli investimenti fissi lordi (da 6,5 a 5,5 mld nel 2014) che gli altri trasferimenti in conto capitale (da 11,8 a 9,6 mld di euro), dopo che, viceversa, tali poste avevano registrato un sensibile aumento nel 2013 rispetto al 2012. L'aumento delle spese in conto capitale per circa 5,6 mld è pertanto interamente ascrivibile all'ulteriore, sensibile incremento delle spese per acquisizioni di attività finanziarie, passate, partendo dagli 8 mld di euro circa del 2012, ai 27 mld del 2013 e a circa 37 mld di euro nel 2014.

Tabella 2.2.4.1 – Analisi economica degli impegni di spesa

(milioni di euro)

Impegni	2013	2014	Var % 2014/2013
SPESE CORRENTI	510.835	526.195	3,0
Redditi da lavoro dipendente	87.206	86.538	-0,8
Consumi intermedi	12.183	12.284	0,8
Imposte pagate sulla produzione	4.706	4.659	-1,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	243.493	250.612	2,9
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	4.228	10.330	144,3
Trasferimenti correnti a estero	1.703	1.755	3,1
Interessi passivi e redditi da capitale	81.869	81.073	-1,0
Poste correttive e compensative	50.483	54.182	7,3
Trasferimenti correnti a imprese	5.790	5.521	-4,7
Risorse proprie Unione europea	17.621	17.659	0,2
Ammortamenti	300	357	18,9
Altre uscite correnti	1.253	1.225	-2,2
SPESE IN CONTO CAPITALE	71.174	76.830	7,9
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.541	5.527	-15,5
Contributi agli investimenti	13.861	13.517	-2,5
Contributi agli investimenti ad imprese	11.147	10.344	-7,2
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	54	252	367,3
Contributi agli investimenti a estero	769	641	-16,6
Altri trasferimenti in conto capitale	11.838	9.620	-18,7
Acquisizioni di attività finanziarie	26.964	36.928	37,0
TOTALE	582.009	603.025	3,6
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	170.972	207.562	21,4
SPESE COMPLESSIVE	752.981	810.587	7,6

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

Iniziando l'analisi dai saldi si osserva che nel 2014 il risparmio pubblico al lordo delle regolazioni contabili si è confermato negativo, per -24.841 milioni di euro, in sensibile peggioramento sia rispetto al dato 2013 (-19,9 mld di euro) che a quello del 2012 (-19,1 mld di euro) e rispetto al consuntivo 2011 (-22,1 mld di euro), in calo rispetto alle previsioni definitive per -32,4 mld di euro, a fronte di uno scarto di -51,7 mld di euro segnato nel 2013.

Il saldo netto da finanziare lordo presenta nel 2014 un valore negativo pari a 78.809 milioni di euro (era stato di -76.947 milioni di euro nel 2013, a fronte di un dato analogo di -58,8 mld di euro nel 2012 e di -66,7 mld di euro nel 2011) il che segnala una cifra in sensibile peggioramento, che si attesta, peraltro, sul valore più elevato del decennio 2005/2014.

Il ricorso al mercato, in valore assoluto, al lordo delle regolazioni contabili, si attesta ancora in crescita a 286.426 milioni di euro (era stato di 248.036 milioni di euro nel 2013, che era il valore più basso registrato dal 2009 allorché la cifra delle emissioni aveva raggiunto 243.148 milioni di euro). Per il ricorso al mercato, comunque, si conferma il calo rispetto alla previsione definitiva, pari a 75,6 mld di euro, mentre tale differenziale era stato di circa 74,8 mld di euro nel 2013 e di 65 mld di euro nel 2012.

Gli incassi finali si attestano a 484.306 milioni di euro a fronte dei 483.665 milioni segnati nel 2013 e 471.678 milioni registrati nel 2012, pari

all'96,1 per cento delle corrispondenti previsioni definitive, mentre l'analogo dato del 2013 era stato del 97,5 per cento e quello del 2012 era stato del 96,8 per cento.

In particolare, in conto competenza sono stati incassati 453.622 milioni di euro (erano stati 458.516 milioni di euro nel 2013 e 448.068 mln di euro nel 2012) e in conto residui 30.683 milioni di euro (25.148 milioni di euro erano stati nel 2013 e 23.609 mln di euro erano stati nel 2012), pari, rispettivamente, al 93,6 per cento (94,8 per cento nel 2013 e 95 per cento nel 2012) e al 6,3 per cento del totale degli incassi (la percentuale era stata del 5,2 per cento nel 2013 e del 5 per cento nel 2012). Le percentuali di ripartizione fra pagamenti in conto competenza e in conto residui si confermano dunque sui valori percentuali sostanzialmente analoghi a quelli registrati nel precedente quinquennio.

In valore assoluto, il volume dei pagamenti finali, attestatosi a 563.114 milioni di euro (erano stati 560.611 milioni di euro nel 2013 e 530.442 milioni di euro nel 2012), è stato inferiore di oltre 75 mld rispetto alle previsioni definitive, mentre tale differenza era stata di 58 mld nel 2013, di 46 mld nel 2012 e di 41 nel 2011; l'ammontare degli incassi finali si è rivelato minore del dato di previsione per circa 19,2 mld di euro, mentre il medesimo differenziale era stato di 12,2 mld di euro nel 2013, di 15 mld di euro nel 2012, di 2 mld di euro nel 2011 e di soli 3 mln nel 2010.

Dei pagamenti finali, un importo pari a 526.799 milioni di euro (523.890 milioni di euro nel 2013 e 493.524 nel 2012), pari al 93,5 per cento del totale sono stati erogati in conto competenza (le medesime percentuali erano state del 94,4 nel 2013 e del 93 per cento nel 2012), e 36,3 mld (36,7 mld nel 2013 e 36,9 mld nel 2012), pari a circa il 6,4 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 ha registrato nel 2014 una flessione di circa 803 mln di euro, dopo che nel 2013 la voce si era attestata sul medesimo valore del 2012, allorché, invece, si era registrata una sensibile flessione (2,6 mld) rispetto al 2011.

Nell'ambito della spesa corrente si segnalano poi gli aumenti dei trasferimenti correnti a pubbliche amministrazioni (+0,4 per cento, dopo il 3,7 per cento di aumento registrato nel biennio 2012/2013) che consolidano la dinamica sostenuta della relativa spesa registrata negli ultimi anni (+0,9 miliardi di euro, dopo il + 8 mld segnato nel 2013 rispetto al dato del 2012, anno in cui si era già registrato un +7 mld rispetto al dato 2011, corrispondenti a +3,2 per cento) e la flessione di 1 mld di euro della spesa per interessi passivi rispetto al dato 2013.

Tabella n. 2.3.1
Dati di cassa al lordo delle regolazioni. Esercizio 2014.

(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	444.526	425.587	616.427	95,74	69,04
Entrate extratributarie	52.534	53.279	195.749	101,42	27,22
Totale entrate correnti	497.060	478.866	812.177	96,34	58,96
Alienazione, ammort., riscossione crediti	6.500	5.438	6.881	83,66	79,03
Totale entrate finali	503.560	484.304	819.059	96,18	59,13
Accensione prestiti	363.199	289.972	290.692	79,84	99,75
Totale entrate complessive	866.759	774.276	1.109.751	89,33	69,77
Spese correnti	554.368	503.709	594.270	90,86	84,76
Spese in conto capitale	84.082	59.406	110.196	70,65	53,91
Totale spese finali	638.450	563.115	704.466	88,20	79,94
Rimborso prestiti	227.144	207.618	227.407	91,40	91,30
Totale spese complessive	865.594	770.733	931.873	89,04	82,71
Risultati differenziali					
Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-57.308	-24.843	-	-	-
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	134.890	78.811	-	-	-
Ricorso al mercato finanziario	-362.034	-286.429	-	-	-

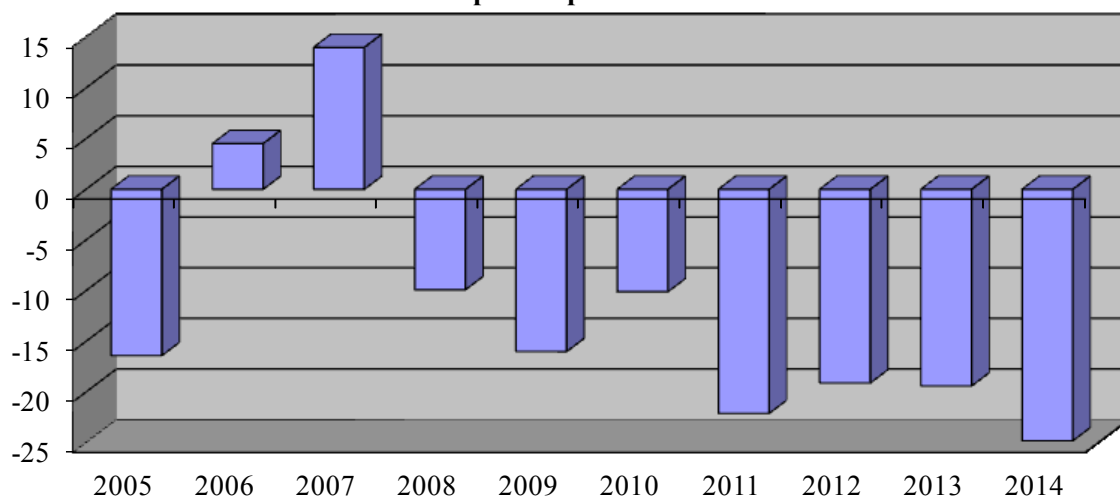
Tabella n. 2.3.2 – Risultati differenziali: serie storica 2005-2014. Dati di cassa

(miliardi di euro)

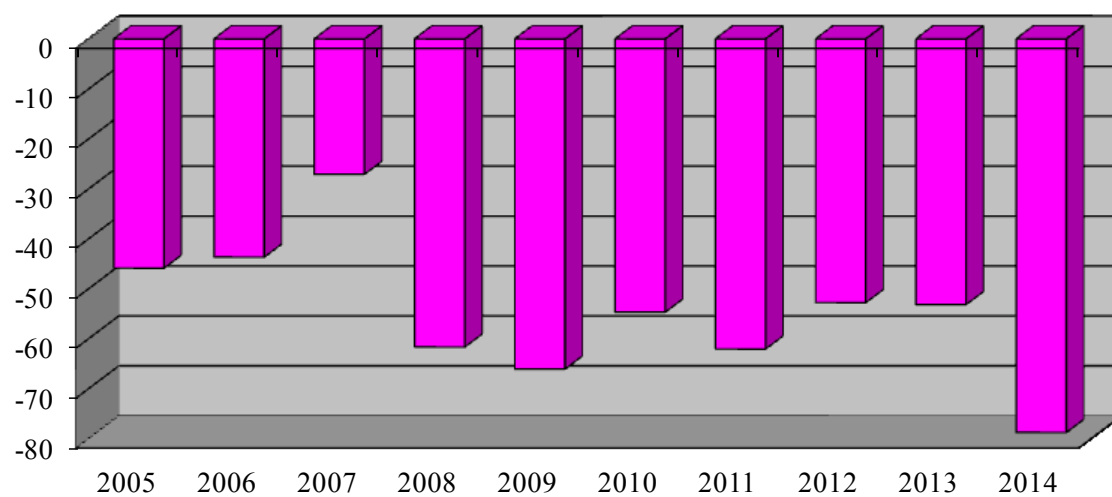
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Risparmio pubblico	-16,4	4,5	14,0	-9,9	-16,0	-10,1	-22,1	-19,1	-19,4	-24,8
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto	-45,9	-43,7	-27,1	-61,7	-66,1	-54,7	-62,1	-52,8	-53,2	-78,8
Saldo netto da finanziare (-)	-48,8	-44,5	-25,6	-68,7	-67,0	-59,8	-66,7	-58,8	-76,9	-53,8
Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario	-27,5	7,1	43,3	-34,0	26,6	9,6	-24,3	-32,9	16,8	3,5
Ricorso al mercato	222,9	77,0	192,6	256,5	243,1	248,9	252,7	272,7	248,0	286,4

Risultati differenziali: serie storica 2005-2014 – Dati di cassa

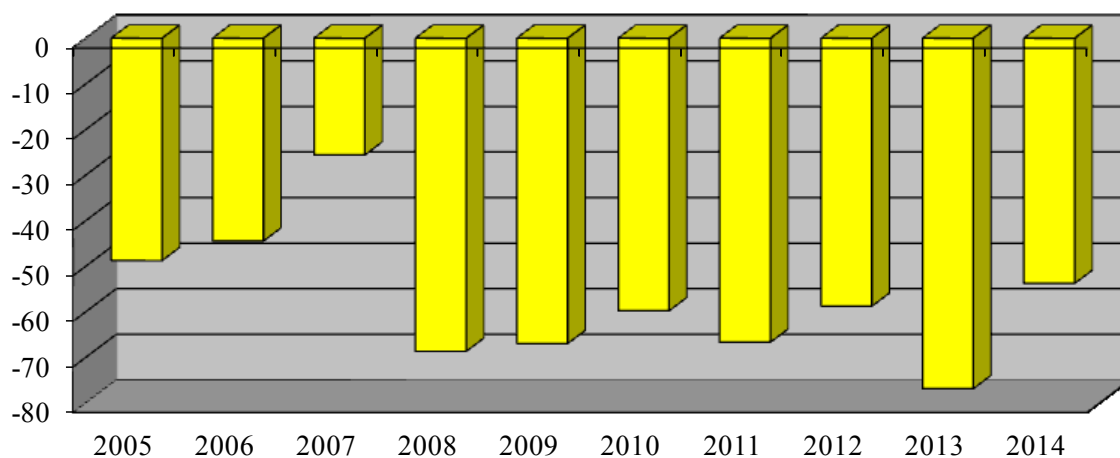
Risparmio pubblico



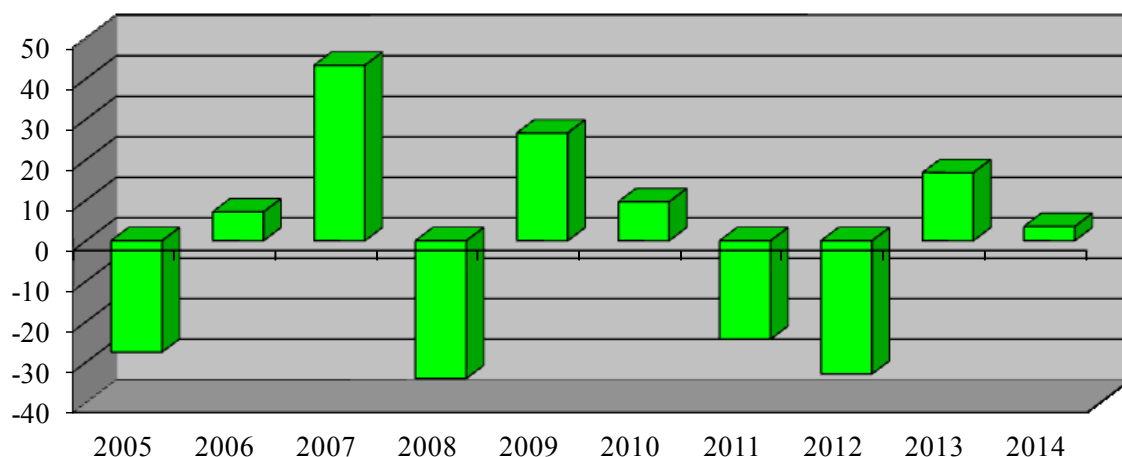
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto



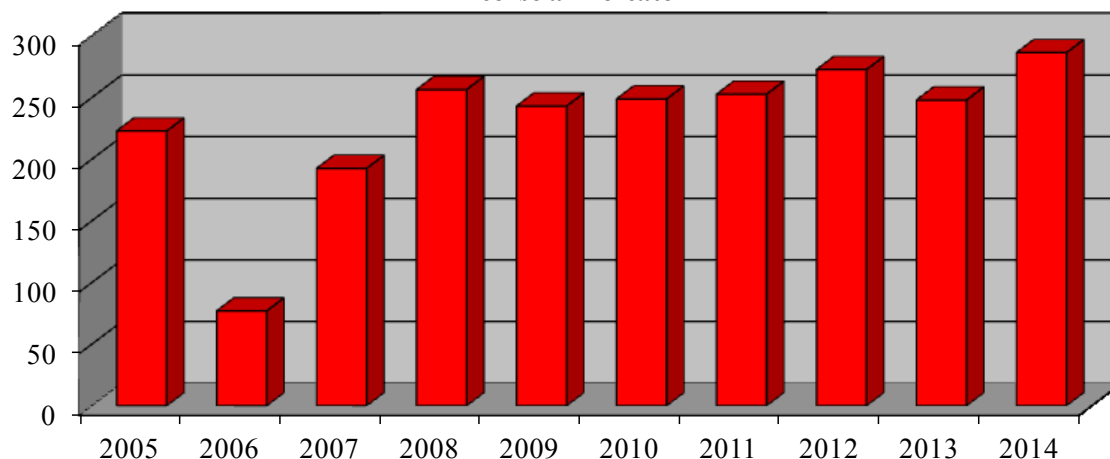
Saldo netto da finanziare (-)



Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario



Ricorso al mercato



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 di circa 32,4 mld di euro in meno rispetto alle corrispondenti previsioni definitive (differenza che era stata di +32,2 mld registrato nel 2013, e di +17 mld di euro nel 2012), restando, comunque, di valore negativo e pari a -24.841, in sensibile aumento rispetto al dato di -19.493 milioni di euro segnato nel 2013 (e di -19.103 milioni di euro nel 2012).

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, esso si attesta sui -78.809, in lieve aumento rispetto ai -76.947 milioni di euro del 2013, dopo che il dato del 2012 era stato di -58.764 mln di euro. Si segnala, comunque, il notevole miglioramento registrato dal dato rispetto alle previsioni definitive che valutavano il saldo, al lordo delle regolazioni contabili, in circa -134,8 mld dopo che il medesimo dato era stato di -122,8 mld di euro nel 2013 e di -89 mld di euro nel 2012. Pertanto il saldo registra un sensibile progresso di circa 56 mld

rispetto alla previsione definitiva, mentre il miglioramento era stato di soli 46 mld nel 2013 e di 30,4 mld nel 2012. L'analisi comparata dei consuntivi, tuttavia, evidenzia in ogni caso che il risultato si presenta come il più elevato dell'intero ultimo decennio.

Il ricorso al mercato si conferma, per la cassa, in miglioramento rispetto alle previsioni definitive in misura pari a 75,6 mld di euro (a fronte di un analogo miglioramento di 74,8 mld registrato nel 2013 e di 65 mld di euro nel 2012), attestandosi definitivamente sui 286.426 milioni di euro: valore che è comunque, in valore assoluto, in netto aumento rispetto ai 248.036 milioni di euro registrati nel 2013 (mentre era stato di 272.698 mln di euro nel 2012).

Nella tabella 2.3.1 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 al 59 per cento della relativa massa acquisibile a fronte del 61,5 registrato nel 2013 e del 64 per cento registrato nel 2012. Tale dato, pur ancora in flessione, non si discosta di molto da quelli registrati a partire dal 2004.

Sul versante della spesa, in rapporto alle previsioni definitive, si evidenzia l'aumento del totale delle spese finali di 35,2 mld (era stato di oltre 30 mld l'aumento registrato nel 2013 rispetto al 2012, allorché l'incremento rispetto al 2011 era stato di quasi 46 mld di euro), mentre il risultato delle stesse ha registrato una crescita, rispetto al 2013, di appena 3,5 mld (563,1 mld contro 560,6 mld). Tale risultato corrisponde a quasi l'80 per cento della massa spendibile, valore che si mostra leggermente in flessione rispetto al 2013, allorché si era registrato un "aumento" rispetto ai dati degli ultimi anni essendosi attestata la medesima percentuale all'83 per cento, passando da un minimo del 79 per cento registrato nel 2011.

Tabella 2.3.1.1 – Analisi economica degli incassi tributari*(milioni di euro)*

Tributi	2013	2014	Var % 2014/2013
ENTRATE TRIBUTARIE	427.900	425.588	-0,5
Imposte sul patrimonio e sul reddito	236.494	228.600	-3,3
Tasse ed imposte sugli affari	136.550	138.702	1,6
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	33.100	35.448	7,1
Monopoli	10.404	10.357	-0,5
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	11.352	12.480	9,9
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	52.406	53.280	1,7
Proventi speciali	672	715	6,4
Proventi di servizi pubblici minori	17.724	18.017	1,7
Proventi dei beni dello Stato	386	393	1,9
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.249	1.952	-13,2
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	2.315	3.217	39,0
Ricuperi, rimborsi e contributi	27.048	26.764	-1,0
Partite che si compensano nella spesa	2.012	2.223	10,5
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	3.358	5.438	61,9
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	1.657	3.504	111,5
Ammortamento di beni patrimoniali	300	357	19,0
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.401	1.578	12,6
<u>ENTRATE FINALI</u>	483.664	484.306	0,1
ACCENSIONE DI PRESTITI	264.847	289.973	9,5
<u>ENTRATE COMPLESSIVE</u>	748.511	774.279	3,4

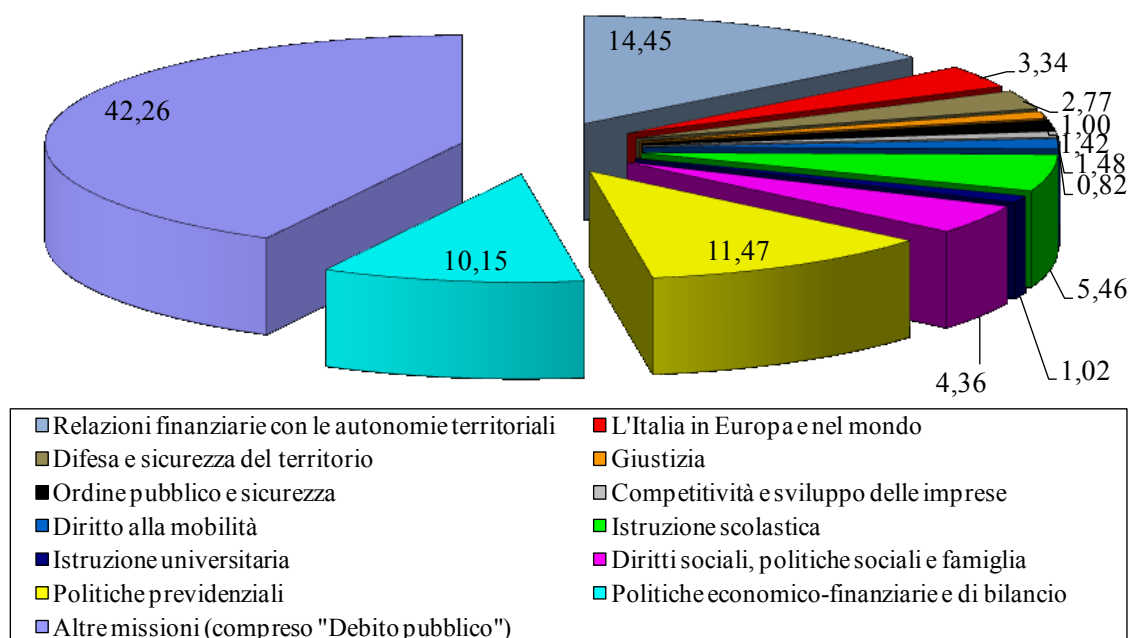
2.3.2. Spese finali per missioni

Rinviando alle considerazioni introduttive svolte nel paragrafo 2.2.3 in rapporto alle implicazioni della nuova strutturazione del bilancio per missioni e programmi e sulla piena 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 sui flussi di pagamenti registrati dal bilancio dello Stato. Si tratta – come è d'altronde prevedibile e desumibile dalla tabella seguente- delle medesime missioni che si erano già segnalate in sede di analisi degli impegni: le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (che hanno assorbito circa il 14 per cento delle risorse), le politiche previdenziali (il 11,47 per cento, a fronte del 11,48 per cento del 2013) e quelle economico-finanziarie e di bilancio (10,15 per cento circa, rispetto al 12,3 per cento registrato lo scorso anno).

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

(milioni di euro)

Principali Missioni	Pagamenti 2014	Composizione percentuale 2014	Composizione percentuale 2013
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	111.334	14,45	15,40
L'Italia in Europa e nel mondo	25.779	3,34	4,00
Difesa e sicurezza del territorio	21.355	2,77	2,81
Giustizia	7.676	1,00	1,07
Ordine pubblico e sicurezza	10.971	1,42	1,45
Competitività e sviluppo delle imprese	6.309	0,82	0,76
Diritto alla mobilità	11.394	1,48	1,38
Istruzione scolastica	42.048	5,46	6,04
Istruzione universitaria	7.894	1,02	1,63
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.628	4,36	4,50
Politiche previdenziali	88.366	11,47	11,48
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	78.241	10,15	12,30
Altre missioni (compreso "Debito pubblico")	325.737	42,26	62,82
Totale	770.732	100,00	100,00



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 2014 a 503.708 milioni di euro, a fronte del medesimo dato di 499.799 milioni di euro registrato nel 2013 (482.885 e 471.546 milioni di euro i dati registrati, invece, rispettivamente, nel 2012 e nel 2011), e di spese in conto capitale pari a 59.405 milioni di euro, a fronte dell'analogo dato di 60.813 milioni di euro registrato nel 2013 (47.558 e 47.830 i milioni di euro registrati, rispettivamente, nel 2012 e nel 2011).

Nell'ambito delle spese correnti, le spese per redditi di lavoro dipendente si sono attestate a 86.497 milioni di euro, a fronte del dato di 87.300 milioni di euro registrato nel 2013 (87.285 milioni e 89.870 i dati registrati, rispettivamente,

nel 2012 e nel 2011) e quelle per consumi intermedi a 11.657 milioni di euro, in contrapposizione ai 11.564 milioni di euro avutisi nel 2013 (10.704 milioni di euro nel 2012 e 10.761 nel 2011).

Fra gli interventi, si conferma come estremamente rilevante il peso dei pagamenti per trasferimenti correnti alle PA, pari nel 2014 a 235.880 milioni di euro: dato, quest'ultimo, in lieve aumento rispetto ai 234.927 milioni di euro registrati nel 2013 che risultava già in crescita, sia rispetto ai 226,5 mld del 2012 che rispetto al dato di 219,5 mld registrato nel 2011.

Significativa è poi la flessione della spesa per interessi passivi la cui dinamica, dopo aver registrato l'incremento della spesa dai 73,6 mld del 2011 agli 81,6 mld del 2012 ed essersi confermata nel 2013 su tale ultimo valore (circa 82 mld di euro), ha registrato nel 2014 un dato nuovamente in leggera flessione pari a 80,9 mld.

Nell'ambito poi delle spese in conto capitale le variazioni relative alle voci più rilevanti sono rappresentate dalla dinamica dei contributi agli investimenti, per cui è da segnalare, dopo la riduzione della spesa del -25 per cento registrata nel 2013 rispetto al dato 2012 (14,3 mld a fronte dei 19.262 mld del 2012 e dei 18 mld nel 2011), una ulteriore flessione del 10,4 per cento (12,9 mld).

I contributi agli investimenti alle imprese, dopo l'aumento del 13,6 per cento registrato nel 2013 rispetto al dato 2012, a recupero della netta flessione registrata nel biennio 2011/2012, hanno anch'essi nuovamente registrato una decisa flessione nel 2014, per il -12,9 per cento rispetto al dato dei pagamenti 2013.

Gli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, si presentano anch'essi in flessione del -8,2 per cento rispetto al 2013, dopo che in tale anno erano già scesi del -2,6 per cento rispetto al precedente dato 2012.

Quanto agli altri trasferimenti in conto capitale, dopo che questi hanno mostrato una flessione del -10 per cento nel 2013 rispetto al 2012 (5 mld, a fronte dei 5,5 mld registrati nel 2012 e dei 6,3 mld del 2011), il 2014 li vede attestarsi a 5,2 mld di euro, in crescita del 4,9 per cento rispetto al dato 2013.

Infine, l'acquisizione di attività finanziarie ha registrato nuovamente una crescita del 6 per cento rispetto al dato 2013 (26,5 mld di euro, +542 milioni di euro circa rispetto al 2013), dopo che lo scorso anno le stesse si erano attestate a 25 mld di euro crescendo notevolmente (239 per cento) rispetto al dato del 2012 di 7,3 mld.

Tabella 2.3.3.1 – Analisi economica dei pagamenti negli esercizi 2013-2014

(milioni di euro)

Pagamenti	2013	2014	Var % 2013/2012
SPESE CORRENTI	499.798	503.707	0,8
Redditi da lavoro dipendente	87.300	86.4967	-0,9
Consumi intermedi	11.564	11.656	0,8
Imposte pagate sulla produzione	4.710	4.680	-0,6
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	234.926	235.880	0,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	4.124	5.025	21,8
Trasferimenti correnti a estero	1.577	1.748	10,8
Interessi passivi e redditi da capitale	81.966	80.992	-1,2
Poste correttive e compensative	48.923	53.598	9,6
Trasferimenti correnti a imprese	5.895	5.129	-12,0
Risorse proprie Unione europea	17.622	17.659	0,2
Ammortamenti	300	357	19,0
Altre uscite correnti	891	486	-45,5
SPESE IN CONTO CAPITALE	60.813	59.405	-2,3
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.763	5.290	-8,2
Contributi agli investimenti	14.388	12.892	-10,4
Contributi agli investimenti ad imprese	9.751	8.491	-12,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	99	300	203,0
Contributi agli investimenti a estero	763	645	-15,5
Altri trasferimenti in conto capitale	5.000	5.245	4,9
Acquisizioni di attività finanziarie	25.049	26.542	6,0
TOTALE	560.611	563.112	0,4
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	171.089	207.618	21,4
TOTALE COMPLESSIVO	731.700	770.730	5,3

Il conto del patrimonio

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

Il conto generale del patrimonio comprende:

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

la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Il conto del Patrimonio viene redatto secondo 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, relativo alla “Nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato e loro criteri di valutazione”.

Esso espone 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.

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 patrimoniale¹⁶.

2.4. Residui

Il conto dei residui, in relazione ai valori esposti al 1° gennaio 2014 e quindi in relazione alle risultanze riferibili alla gestione degli esercizi precedenti, presenta un'eccedenza attiva, come saldo tra residui attivi per 261.124 milioni di euro (244.119 milioni nel 2013) e passivi per 84.216 milioni di euro (76.316 milioni nel 2013), pari a 176.907 milioni di euro (nel 2013 l'eccedenza attiva era pari a 167.803 milioni di euro).

Nel corso dell'esercizio la situazione sopra delineata si è modificata dando luogo ad accertamenti di residui attivi per 143.246 mln e di residui passivi per 73.398 mln.

Per quanto riguarda questi ultimi, in particolare, i dati riportati nella relazione illustrativa segnalano che su una diminuzione registrata nell'esercizio di 10.818 milioni di euro, 7.296 milioni sono somme perenti ai fini amministrativi.

Dei residui attivi pregressi accertati nell'esercizio, 30.684 milioni di euro (erano 25.148 milioni nel 2013) sono stati incassati e 112.562 milioni di euro (165.649 milioni nel 2013) sono rimasti da riscuotere e da versare, mentre dei residui passivi accertati 36.736 milioni di euro risultano essere stati pagati (37.231 milioni di euro nel 2013) e 36.662 milioni (25.703 mln nel 2013) sono invece rimasti da pagare¹⁷.

In sintesi, per quanto riguarda i residui di nuova formazione, l'esercizio 2014 ha prodotto residui attivi per 96.565 milioni di euro (95.475 milioni nel 2013) e passivi per 76.591 milioni di euro (58.513 milioni nel 2013), con un'eccedenza attiva di 19.974 milioni di euro (era di 36.962 milioni nel 2013).

Dalla ricognizione dei profili qualitativi della consistenza dei residui passivi di nuova formazione al 31 dicembre 2014, sulla base della tabella 17 della relazione al disegno di legge si osserva che circa il 64,3 per cento (64,1 per cento nel 2013) sono da imputare alle spese di parte corrente, circa il 35,2 per cento (la medesima percentuale nel 2013) è da ricondurre alle spese in conto

¹⁶ In tal senso dispone la circolare RGS n. 13 del 12 marzo 2003, laddove sono esposti distintamente i conti accesi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio dello Stato raccordandoli alla classificazione delle poste attive e passive riportate nel SEC '95 (Regolamento n. 2223/96 del Consiglio dell'Unione europea del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità). Per ulteriori riflessioni di ordine metodologico sui contenuti del conto del Patrimonio, Cfr. XVI Legislatura, Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica, *Rendiconto generale dello Stato 2011 (A.S. 3471)*, Elementi di documentazione n. 61, ottobre 2012, pagine 10-11.

¹⁷ I dati sono desunti dalla relazione illustrativa al disegno di legge in esame.

capitale, mentre il peso del rimborso di passività finanziarie si attesta all'0,5 per cento (0,7 per cento nel 2013).

Per le spese correnti rileva la consistenza dei residui di nuova formazione per trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (pari a circa il 66,4 per cento di quelli di parte corrente), per trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (pari a circa 11,9 per cento), per consumi intermedi (pari al 6,5 per cento), per redditi da lavoro dipendente (pari al 2,5 per cento) e per trasferimenti correnti a imprese (pari al 2,1 per cento), mentre tra i residui di nuova formazione relativi a spese in conto capitale si segnalano le acquisizioni di attività finanziarie (pari a circa il 40,2 per cento dei residui di nuova formazione in conto capitale), gli altri trasferimenti in conto capitale (pari a circa il 21,6 per cento), i contributi agli investimenti ad imprese (pari al 14,6 per cento), i contributi agli investimenti (pari a circa al 13 per cento) e gli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (pari al 10,5 per cento).

Al 31 dicembre 2014 il totale complessivo dei residui attivi (tenuto conto quindi degli effetti della gestione relativa alla quota residui degli esercizi precedenti) è stato pari a 209.126 milioni di euro (261.124 milioni nel 2013, con un decremento di circa il 19,9 per cento), e quello dei passivi a 113.254 milioni di euro (84.216 milioni nel 2013, con un aumento di circa il 34,5 per cento), con un'eccedenza attiva complessiva di 95.873 milioni di euro (176.907 milioni nel 2013), dovuta in misura maggiore alla gestione dei residui provenienti dagli esercizi pregressi (75.900 mln di euro a fronte di un'eccedenza attiva, per i soli residui di nuova formazione, di 19.974 mln di euro) (cfr. tabella che segue).

Con riferimento al dato inerente i residui attivi pregressi si segnala, dopo la tendenza all'incremento riscontrato negli ultimi anni¹⁸ (ad esclusione del 2011), una inversione di tendenza (-32 per cento).

Tabella 2.4.1 – Variazioni della consistenza dei residui attivi e passivi

(milioni di euro)

	2013			2014			Var. % 2014/2013
	Provenienti da esercizi precedenti	Di nuova formazione	Totale	Provenienti da esercizi precedenti	Di nuova formazione	Totale	
Residui attivi	165.649	95.475	261.124	112.562	96.565	209.127	-19,9%
Residui passivi	25.703	58.513	84.216	36.662	76.591	113.253	34,5%
Eccedenza (-passiva +attiva)	139.946	36.962	176.908	75.900	19.974	95.874	-45,8%

¹⁸ L'aumento è stato del 14,4 per cento nel 2007, del 30 per cento nel 2008, del 18,4 per cento nel 2009, del 22,4 per cento nel 2010, del 14,88 per cento nel 2012, del 13,81 per cento nel 2013.

2.5. Il conto del patrimonio

Dai risultati della gestione patrimoniale 2014 compare una eccedenza passiva, ossia la differenza tra le passività e le attività, di 1.692 mld di euro, superiore rispetto all'omologo dato del 2013 dell'8,3 per cento.

Nel 2014 detta eccedenza, a fronte dei 1.562 miliardi del 2013, ha subito un peggioramento di circa 129,6 miliardi di euro (rispetto al risultato sempre negativo ma meno consistente di circa 28,2 mld registrato nel 2013 sul dato 2012), dovuto ad una diminuzione delle attività (-30,5 mld) e ad un incremento delle passività (+99,1 mld). Il risultato denota una situazione patrimoniale in peggioramento rispetto all'anno 2013 e riconferma gli andamenti negativi registrati negli anni dal 2004 in poi (con l'eccezione del 2009). I citati risultati patrimoniali nel periodo 2004-2013 sono riassunti nella tabella 2.5.1:

Tabella 2.5.1 – Risultati della gestione patrimoniale

											<i>(miliardi di euro)</i>
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
-32,1	-15,2	-64,8	-55,1	-30,3	78,6	-18,7	-78,9	-10,5	-28,2	-129,6	

Dall'analisi delle risultanze complessive si evince che al peggioramento patrimoniale complessivo, pari a 129,6 mld di euro, hanno contribuito il miglioramento derivante dalla gestione del bilancio di cui all'articolo 3 del disegno di legge in questione per 29,6 mld, più che compensato dal peggioramento dipendente dalle operazioni patrimoniali con riflesso sul bilancio per 67,8 mld di euro¹⁹ e da quello derivante dalla diminuzione netta degli elementi patrimoniali per 91,3 mld.

Come risultato del progressivo adeguamento della struttura del conto del patrimonio alle modifiche intervenute nella struttura del bilancio²⁰ si hanno quattro gestioni che determinano il risultato complessivo: quella relativa alle attività finanziarie, quella relativa alle attività non finanziarie prodotte, quella relativa alle attività non finanziarie non prodotte e, infine, quella relativa alle passività finanziarie²¹.

Tale articolazione permette di comprendere in dettaglio la distribuzione delle variazioni degli elementi attivi e di quelli passivi del patrimonio, con il risultato finale sopra menzionato di un peggioramento nel 2014 di circa 129,6 miliardi di euro.

¹⁹ Il peggioramento riconducibile ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è dovuto principalmente alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennali (+105,3 mld), nonché all'incremento dei prestiti esteri (+2 mld). Contribuiscono a contenere l'incremento complessivo la diminuzione dei certificati di credito del tesoro (-29,2 mld), dei debiti diversi (-14 mld) e, nell'ambito dei debiti redimibili, degli altri debiti redimibili (-1,5 mld).

²⁰ 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.

²¹ Cfr. Prospetto I.1 del *Conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2014*.

Nel dettaglio, le attività finanziarie, che rappresentano il 69,1 per cento del totale delle attività, si assestano nel 2014 a 669 mld, con un decremento di 35,4 mld di euro rispetto al precedente esercizio finanziario, mentre le passività finanziarie aumentano di 99,1 mld di euro e si attestano nel 2014 a 2.660,1 mld di euro²².

In particolare, è da registrarsi una diminuzione delle attività finanziarie di breve termine, pari a 40,3 mld di euro, dovuto al decremento dei residui attivi per denaro da riscuotere per un importo pari a 54,2 mld di euro, parzialmente compensato dall'incremento dei crediti di tesoreria per 11,7 mld di euro e dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione per 2,2 mld di euro²³.

Le attività finanziarie di medio-lungo termine risultano in crescita rispetto al 2013 di 4,9 mld di euro dovuti, principalmente, all'incremento delle azioni ed altre partecipazioni per 4,1 mld, all'incremento delle anticipazioni attive per 3,8 mld di euro, e alla parziale compensazione dei titoli diversi dalle azioni diminuiti di 3 mld di euro, mentre risultano invariate le quote dei fondi di investimento²⁴.

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 2 mld di euro, mentre le attività non finanziarie non prodotte, che comprendono beni immobili, segnano un incremento di 0,1 mld di euro²⁵.

Le passività finanziarie segnano un incremento di 99,1 mld di euro. Tale ultimo dato è connesso ad un peggioramento sia della situazione debitoria a medio-lungo termine dello Stato per 62,6 mld di euro (in particolare, si evidenzia la notevole crescita dei buoni del tesoro poliennali per 105,32 mld di euro e la consistente diminuzione dei certificati di credito del tesoro per 29,2 mld di euro) che della situazione debitoria a breve termine (37,2 mld di euro), nell'ambito delle quali emerge l'incremento dei debiti di tesoreria per circa 8,1 mld di euro e dei residui passivi per circa 29 mld di euro. In lieve miglioramento risultano le anticipazioni passive, diminuite di 0,6 mld di euro.

²² In particolare, l'andamento registrato dal debito pubblico, pari a 1.838,6 mln, è risultato in aumento di 60,2 mld, in conseguenza dell'incremento del debito redimibile, che è passato da 1.588,3 mld di euro del 2013 a 1.664,9 mld di euro del 2014, segnando un aumento di 76,6 mld di euro circa e alla contrazione del debito fluttuante per circa 16,4 mld di euro. Sostanzialmente, il peggioramento delle passività finanziarie è dovuto principalmente all'incremento della voce debiti redimibili (+76,6 mld di euro).

²³ Ministro dell'economia e delle finanze, Rendiconto generale dello Stato 2014, Conto Generale del Patrimonio dello Stato, Prospetto II.5.

²⁴ *Ibidem*, Prospetto II.13.

²⁵ *Ibidem*, Prospetto II.20.A e seguenti e Prospetto II.21.

Tabella 2.5.2 – Situazione patrimoniale dell'Amministrazione dello Stato al 31 dicembre 2014

(in euro)

ATTIVITÀ	
Attività finanziarie	669.041.069.902,56
Attività non finanziarie prodotte	295.228.481.393,91
Attività non finanziarie non prodotte	4.296.240.771,34
	968.565.792.067,81
PASSIVITÀ	
Passività finanziarie	2.660.141.362.111,27
	2.660.141.362.111,27
Eccedenza passiva al 31 dicembre 2014	1.691.575.570.043,46

3. ASPETTI PROBLEMATICI DEL PROVVEDIMENTO

3.1. Il conto del bilancio

3.1.1. L'analisi delle risultanze complessive

In ordine alle risultanze dei saldi gestionali del 2013, va *in primis* segnalato che l'articolo 3 del disegno di legge evidenzia una flessione dell'**avanzo di competenza** per le operazioni complessive indicato pari a 29.572 milioni di euro, rispetto al dato di 65.856 milioni di euro avutosi nel 2013 e al dato del 2012 che era invece stato di 36.237 milioni di euro, la cui significatività contabile è da completarsi, per le sole partite finali, ma al netto delle regolazioni debitorie, con un disavanzo di competenza della gestione che è stato di -49.666, in netto peggioramento rispetto ai -23.906 milioni di euro avutisi nel 2013.

Nella versione "netta", il saldo permane dunque di segno negativo: il disavanzo passa da 23.906 a 49.666 milioni, con un peggioramento del 107,8 per cento; nella versione al lordo delle regolazioni, il disavanzo peggiora da 28.018 a 52.839 milioni. Con riferimento al periodo decennale 2005-2014, il risultato si colloca su un dato assoluto di segno negativo che è il massimo raggiunto nel decennio, sia per la competenza che per la cassa.

Tale risultato evidenzia di per sé l'aggravarsi dello squilibrio della gestione di competenza, al lordo delle regolazioni debitorie, già manifestatosi nel 2013, allorché si era invertita la tendenza di segno positivo registrata negli anni ancora precedenti²⁶.

A fronte del livello del saldo netto fissato dalla legge di stabilità entro il limite massimo di 39.100 milioni, e precisato dalla legge di bilancio in -38.308

²⁶ Il 2012 aveva infatti evidenziato un avanzo di 10.787 milioni di euro, mentre tale valore si era attestato a 920 milioni di euro nel 2011, allorché si mostrava 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.

milioni, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, la previsione iniziale è risultata di -44.018 milioni, con un aumento di 5.710 milioni rispetto alla legge di bilancio.

In merito alle cause del risultato, il saldo netto di consuntivo si è attestato sul livello di -49.666 milioni per effetto soprattutto dei minori accertamenti di entrate, da riferire sia al comparto tributario (-12,8 miliardi), sia al titolo III (-1 miliardo), mentre le entrate extratributarie hanno mostrato un incremento sostenuto (+11,5 miliardi).

Il saldo di competenza negativo per 49.666 milioni mostra un deciso peggioramento, incidendo sul Pil in misura pari al -3,1 per cento. Su di esso ha influito la formazione di economie complessive sulla competenza (37.071 milioni), distribuite in modo diversificato tra tutte le missioni gestite, con un'evidente concentrazione nelle missioni "Debito pubblico": 28.706 milioni, il 77,4 per cento delle spese complessive, e "Politiche economico-finanziarie e di bilancio": 2.923 milioni, corrispondenti al 7,8 per cento delle spese complessive.

Le entrate finali, al netto delle regolazioni, dei proventi da destinare al fondo ammortamento titoli di Stato, si attestano a 524.968 milioni, pari al 32,4 per cento del Pil, regredendo di 0,4 punti sull'incidenza programmata. Le entrate tributarie ammontano a 438.552 milioni, il 27,1 per cento del Pil, e cioè quasi un punto al di sotto dell'obiettivo. La spesa finale (574.633 milioni) presenta un'incidenza del 35,5 per cento del Pil, inferiore di circa un punto rispetto al livello programmato. La spesa corrente al netto degli interessi, pari a 416.730 milioni, corrispondente al 25,8 per cento del Pil, mostra un risultato superiore di 0,4 punti rispetto al programmato; quella in conto capitale (76.830 milioni) incide di oltre un punto in più, anche se in misura ancora limitata (4,7 per cento). Inferiore al programmato è, invece, la spesa per interessi (81.073 milioni), che si commisura al 5 per cento del prodotto.

Nella versione "lorda", i risultati gestionali segnalano, in primo luogo, il positivo andamento delle entrate extra-tributarie, sostanzialmente riconducibile alla categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi", che espone maggiori accertamenti per 11.490 milioni²⁷.

Le entrate tributarie lorde (460.253 milioni) hanno registrato minori accertamenti per 18.285 milioni, soprattutto per il negativo andamento registrato dalle imposte sui redditi (-21.678 milioni), delle imposte sulla produzione, consumi e dogane (-574 milioni) e dei Monopoli (-365 milioni).

Il **ricorso al mercato** (-253.709 milioni) è rimasto nettamente al di sotto del tetto fissato dalle leggi di stabilità e di bilancio, mentre il risparmio pubblico netto risulta di 25.137 milioni, a fronte di previsioni definitive di 15.121 milioni.

²⁷ L'andamento è dovuto in larga misura ad alcuni capitoli: entrate sostitutive delle imposte sui redditi sulle rivalutazioni dei beni aziendali e sullo smobilizzo dei fondi in sospensione di imposta; ritenute d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche; imposta sostitutiva dell'Irpef e delle relative addizionali, nonché delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione e "entrate eventuali diverse concernenti le imposte sul patrimonio sul reddito".

Il risultato differenziale complessivo, al netto delle regolazioni contabili, è stato di 32.746 milioni; su di esso incide in gran parte un ammontare di accensione prestiti per 289.973 milioni, superiore al ricorso al mercato.

L'andamento registrato dal saldo di cassa riferito alle operazioni finali, sempre al netto delle regolazioni contabili, risulta anch'esso di segno negativo e in peggioramento rispetto al 2013, non mostrando segni di miglioramento dopo esser già passato da un valore di -48.751 milioni del 2012 e di -73.209 milioni di euro nel 2013, ed attestandosi a -75.636 milioni di euro.

In tal senso, si conferma comunque di segno negativo, e in peggioramento, anche il dato al lordo delle regolazioni debitorie – per cui si passa dai -76.947 del 2013 ai -78.809 milioni di euro del 2014 – per cui va segnalato che il dato registra un netto incremento anche rispetto ai valori registrati nell'intero periodo 2005-2012²⁸.

L'andamento conferma dunque il peggioramento del saldo delle partite finali già iniziato nel 2013, sempre al lordo delle regolazioni contabili e depurato dalle operazioni di intermediazione finanziaria che lo Stato ha operato tramite il bilancio, che è confermato dalla registrazione di un **indebitamento netto** di competenza con un valore negativo di -17.596, in peggioramento rispetto ai -2.539 avutosi nel 2013, dopo che nel 2012 il risultato era stato di segno positivo e pari a +17.273 milioni di euro. Quest'ultimo in notevole miglioramento rispetto al valore limitatamente positivo di 4.669 milioni di euro registrato nel 2011, e al dato 2010 che era stato invece di segno negativo e pari a -17.900 milioni di euro.

Il dato negativo dell'indebitamento netto per l'esercizio 2014 consolida l'inversione della tendenza rispetto ai valori "positivi" registrati nel biennio 2011-2012, riprendendo la serie dei valori di segno "negativo" che avevano già caratterizzato gli esercizi del triennio 2008-2010.

Parimenti, anche sul versante della cassa, sempre al lordo delle regolazioni, l'indebitamento netto 2014 si è attestato su di un valore di -53.844 milioni di euro, segnando un lieve aumento rispetto ai -53.299 milioni di euro registrati nel 2013²⁹.

Il dato in sé negativo dell'indebitamento netto anche in termini di cassa che si evidenzia nel 2014, rispetto al livello raggiunto nel biennio 2013 e 2012, pone il citato saldo su di un valore comunque "inferiore" – e, dunque, meno "negativo" – a quelli registrati nelle annualità 2008-2011; periodo nel quale si era registrata la progressiva crescita dei valori "negativi", rispetto al minimo del decennio 2005-2014 che era stato di -27.136 milioni, registrato nel 2007.

²⁸ Il risultato di cassa delle partite finali è stato: -48.836 milioni di euro nel 2005, -31.513 milioni di euro nel 2006, -25.565 milioni di euro nel 2007, -68.658 nel 2008, -67.045 nel 2009, -59.846 nel 2010, -66.718 nel 2011 e -58.764 nel 2012.

²⁹ Anno, quest'ultimo, che presentava già un dato in aumento rispetto ai - 52.802 del 2012, ai -62.089 milioni di euro segnati nel 2011, dopo che nel 2010 l'analogo dato era stato pari a -54.728 milioni di euro. Nel 2009 e nel 2008 l'indicatore in parola si era attestato, rispettivamente, su di un valore pari a -66.065 milioni di euro e a -61.694 milioni di euro.

È poi da segnalare, un netto decremento della misura del **risparmio pubblico** di competenza, sempre al lordo delle regolazioni debitorie, che si è attestato nel 2014 su di un valore positivo di 18.446 milioni di euro (39.715 milioni di euro era stato il dato nel 2013, dopo che nel 2012 esso era stato di 48.494 milioni di euro, in lieve aumento rispetto ai 46.109 milioni di euro avutosi del 2011)³⁰.

Il medesimo risparmio pubblico del 2014, espresso però in termini di cassa, sempre al lordo delle regolazioni, evidenzia tuttavia ancora un valore di segno "negativo" e in aumento rispetto al 2013, essendosi attestato a -22.841 milioni di euro a fronte dei -19.492 milioni di euro del 2013³¹.

Va detto che il permanere di un risparmio pubblico di segno negativo mostra di per sé che il risultato di cassa è influenzato, nell'immediato, dal peggioramento della gestione "primaria", che risente anche dei riflessi che la situazione economica inevitabilmente produce sia sul versante degli incassi (minori incassi tributari) che dei pagamenti (maggiori ammortizzatori sociali).

È poi da segnalare, in termini di competenza, al lordo delle regolazioni, che il 2014 ha registrato un netto aumento del **ricorso al mercato** rispetto al 2013, attestandosi nell'esercizio al 13 per cento del PIL, dopo che lo scorso anno aveva registrato una lieve flessione (-0,3 per cento del Pil) approssimandosi ai valori già registrati nel 2011 nel 2010 allorché era stato al 12 per cento.

Tale decremento è attestato dalla crescita del valore assoluto di segno negativo, pari a 260.401 milioni di euro, rispetto ai 198.991 milioni di euro del 2013³².

La dinamica delineata si accompagna ad una variazione di analogo segno del ricorso al mercato, espressa però in termini di "cassa", dal momento che questo dato si attesta, in peggioramento, sui -286.426 milioni di euro (il 16 per cento del PIL), dopo che nel 2013 si era registrato un analogo dato di -248.036 milioni di euro (pari al 15,8 per cento del PIL) a fronte dei -272.698 milioni di euro registrati nel 2012 (il 17,4 per cento del PIL) allorché si era già registrata una crescita rispetto ai 252.730 (pari al 16 per cento del PIL) avutisi nel 2011³³.

³⁰ Il dato analogo del 2010 era stato pari a un valore positivo di 28.742 milioni di euro (l'1,95 del PIL); dato, quest'ultimo, che si segnalava in aumento rispetto ai +23.588 milioni di euro segnati nel 2009 e ai +22.880 milioni di euro del 2008. In quest'ultimo 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.

³¹ Lo stesso dato era stato anch'esso di segno negativo e pari a – 19.103 milioni di euro nel 2012, per un valore comunque inferiore a quello registrato nel 2011 e pari a -22.126 milioni di euro. Il dato 2010 si era attestato -10.154 milioni di euro, mentre nel 2009 si era attestato a -15.984 milioni di euro segnati, dopo che nel 2008 si era registrato un importo negativo, ma pari a soli -9.856 milioni di euro. Tale ultimo dato faceva seguito ai valori che nel precedente biennio 2006 e 2007 erano stati addirittura di segno positivo.

³² Il dato si era attestato sui -203.546 milioni di euro nel 2012, in crescita rispetto ai -185.215 milioni di euro registrati nel 2011. Nel 2010 si era registrato un valore negativo di 210.054 milioni di euro. I relativi valori erano stati poi di -208.837 milioni di euro nel 2009 e di -222.798 milioni nel 2008, allorché si era peraltro registrato il valore più elevato dei cinque anni precedenti.

³³ Il valore poi del 2010 è stato pari a 248.950 milioni di euro (il 16,1 per cento del PIL) in aumento rispetto ai 243.148 milioni di euro del 2009, ma ancora inferiore al livello minimo registrato nel 2008 (256.510 milioni).

Al riguardo, si deve evidenziare che l'indicatore in questione esprime la somma algebrica degli impegni di spesa e accertamenti di entrata, ivi compresi quelli riferiti ad entrate di tipo patrimoniale, le quali sostanziano assunzioni di mutui o emissione di titoli di Stato di durata superiore all'anno.

Nel 2014 si conferma poi, ma in netta riduzione, la differenza tra ricorso al mercato, espresso in termini di competenza, come detto pari a 260.401 milioni di euro (198.991 milioni di euro nel 2013 e 203.546 milioni di euro nel 2012) – e l'analogo valore del titolo IV delle entrate, risultato invece pari a 289.972 milioni di euro (264.846 milioni di euro il dato del 2013; 239.783 milioni di euro nel 2012; 228.422 milioni di euro nel 2011; 272.921 milioni di euro nel 2010).

Il dato si pone in linea con l'andamento già registrato negli ultimi anni con la cifra del Titolo IV risultata sempre più elevata del ricorso al mercato, atteso che pure negli anni precedenti si era già segnalato un valore del titolo IV sempre superiore rispetto al ricorso al mercato, espresso in termini di competenza, cioè rispetto agli impegni assunti in relazione ai primi tre titoli di spesa.

Venendo poi all'analisi dei macro dati della gestione di cassa, il 2014 ha registrato incassi per operazioni finali ammontanti a 484.305 milioni di euro (483.665 milioni di euro nel 2013; 471.678 milioni di euro nel 2012; 452.657 milioni di euro nel 2011), pari al 96,2 per cento delle previsioni definitive (il 97,5 per cento l'analogo dato del 2013) e al 59,1 per cento (61,07 per cento l'analogo dato del 2013) della massa acquisibile³⁴.

Sulla dinamica degli incassi registrati nel 2014 si segnala, in particolare, che gli incassi finali hanno manifestato un complessivo incremento in termini di cassa rispetto al 2013 pari a soli 640 milioni di euro (11.986 milioni di euro in più erano stati, invece, lo scorso anno, rispetto al 2012), quale risultante di un lievissimo aumento di gettito delle entrate extra tributarie (solo +0,8 mld sul dato 2013), che si è accompagnato però ad una flessione delle entrate tributarie (-0,5 per cento rispetto al 2013) e al deciso aumento delle entrate per alienazione e ammortamento di beni patrimoniali (+62 per cento sul dato 2013).

Dal lato della spesa, si sono per contro avuti pagamenti finali per 563.114 milioni di euro (560.611 milioni di euro nel 2013), pari all'88,2 per cento (il 90,6 per cento nel 2013) delle corrispondenti autorizzazioni e al 79,9 per cento (l'83 per cento nel 2013) della massa spendibile³⁵. Il dato è dunque superiore di soli 2.503 milioni di euro rispetto al dato analogo registrato nel 2013 (30.179 milioni la differenza invece tra il dato 2013 e quello del 2012).

I pagamenti per il rimborso di passività finanziarie sono stati in valore assoluto pari a 207.618 milioni di euro (erano stati 171.088 milioni di euro nel

³⁴ Gli analoghi indicatori percentuali registrati per il dato 2010 indicavano un valore pari a 99,25 per cento delle previsioni.

³⁵ Gli analoghi dati erano stati nel 2012 di 530.442 milioni di euro, pari al 92,1 per cento delle corrispondenti autorizzazioni e all'81,8 per cento della massa spendibile. Nel 2011 gli stessi dati erano stati di 519.375 milioni di euro, pari al 92,7 per cento delle corrispondenti autorizzazioni e all'80,2 per cento della relativa massa spendibile.

2013, 213.934 milioni di euro nel 2012 e 186.012 milioni di euro nel 2011), presentandosi così una riduzione di 19.527 milioni di euro rispetto alle previsioni definitive (28.954 milioni di euro nel 2013), pari al -8,5 per cento (-14,4 per cento nel 2013), e un aumento di 36.529 milioni di euro rispetto al 2013 (+21,3 per cento), dopo che in tale anno si era registrata invece una riduzione di 42.846 milioni di euro rispetto al dato del 2012 (-20 per cento rispetto al 2011).³⁶

Dal lato della spesa hanno inciso, sui risultati della gestione di cassa, le economie per 94.931 milioni di euro (88.611 milioni di euro nel 2013; 80.452 milioni di euro nel 2012 e 52.344 milioni di euro nel 2011), a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa in vari stati di previsione appena per complessivi 68 milioni di euro (1.507 milioni di euro nel 2013, a fronte dell'analogo dato di 98 milioni di euro avutosi nel 2012 e ai 313 milioni nell'esercizio 2011). Come noto, tali eccedenze hanno riguardato gli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale, compresi oneri sociali e IRAP, riferendosi a spese di natura obbligatoria i cui pagamenti sono stati eseguiti per la maggior parte tramite l'emissione di ruoli di spesa fissa.

I pagamenti relativi alle spese di parte corrente del bilancio sono stati pari nel 2014 a 503.708 milioni di euro (erano stati 499.799 milioni di euro nel 2013; 482.885 milioni di euro nel 2012; 471.545 milioni di euro nel 2011), in corrispondenza al 91,9 per cento delle previsioni definitive di cassa (erano stati il 98 per cento nel 2013; il 92,7 per cento nel 2012; il 93,6 per cento nel 2011), mentre i pagamenti relativi alle spese in conto capitale hanno raggiunto i 59.460 milioni di euro (erano stati 60.812 milioni di euro nel 2013; 47.558 milioni di euro nel 2012; 47.830 milioni di euro nel 2011), pari al 70,7 per cento (l'81 per cento nel 2013; l'85,7 per cento nel 2012) delle previsioni definitive di cassa.

³⁶ Lo scorso anno si era registrata dato in flessione di 34.599 milioni (-13,9 per cento) rispetto alle previsioni definitive e un aumento di 27.922 milioni (+15 per cento) rispetto al 2011. Nel 2011, la variazione registrata era stata di 11.204 milioni (-5,7 per cento) rispetto alle previsioni definitive e di 3.092 milioni (-1,6 per cento) rispetto all'esercizio precedente.

Il movimento generale di cassa

Il riscontro delle risultanze del conto del bilancio, così come tratte dal rendiconto generale per il 2014, va integrato con il confronto con i dati relativi ai corrispondenti incassi e pagamenti registrati dalla tesoreria, al fine di completare l'analisi degli effettivi riflessi generati dalla gestione statale (intesa come bilancio dello Stato) sugli andamenti di cassa della finanza pubblica (settore statale).

In proposito, facendo ricorso ai dati contenuti nel movimento generale di cassa annesso al Conto del patrimonio del 2014 e al Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2014³⁷, 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 positivo per un importo pari a +3,5 mld di euro (+16,8 mld di euro era stato il dato positivo nel 2013, mentre nel 2012 lo stesso dato era stato di -32,9 mld di euro e quello del 2011 si era attestato a -24 miliardi di euro. Solo nel 2010 era invece stato nuovamente di segno positivo, e pari a +24 miliardi di euro, sebbene in flessione rispetto ai +26 miliardi di euro registrati nel 2009).

La dinamica del citato saldo cd. di "esecuzione" riferita al 2014 può tuttavia essere compiutamente analizzata solo alla luce dei dati di dettaglio da cui tale risultato è scaturito: riguardo all'impatto sui flussi di tesoreria nelle variazioni che esse hanno prodotto sul saldo netto da finanziare e sul saldo della gestione finanziaria.

Nelle sue singole componenti di "flusso", infatti, è da segnalare che il valore positivo del saldo di esecuzione del bilancio, ha scontato, nel 2014 – come del resto anche nei precedenti esercizi – gli effetti di una gestione finanziaria (Titolo IV delle entrate e titolo III delle spese) in netto *surplus*, ossia con incassi registrati ben superiori all'ammontare dei rimborsi, per ben 82,3 mld (93,7 mld era stato l'analogo dato 2013 e 25,8 mld di euro nel 2012, mentre di 42 mld di euro nel 2011; dato quest'ultimo che si presentava in riduzione rispetto al 2010, quando il *surplus* si era attestato ad oltre 83 miliardi).

D'altro canto, il "bilancio" ha prodotto incassi e pagamenti sulla tesoreria che hanno evidenziato un saldo netto da finanziare, riferito ai soli incassi e pagamenti finali, di segno ancora negativo e pari a – 78,5 mld (erano stati -76,9 nel 2013, allorché il dato si era già registrato in aumento rispetto ai -58,7 miliardi di euro nel 2012 e -66,7 miliardi di euro nel 2011: dato, quest'ultimo, che aveva registrato un peggioramento rispetto all'anno precedente, atteso che era stato pari a -59 miliardi di euro nel 2010, e pari a -67 miliardi di euro nel 2009).

In proposito, va sottolineato che sul peggioramento dell'equilibrio tra incassi e pagamenti "finali", hanno inciso nel 2014 gli incassi e pagamenti riferibili alla gestione corrente del bilancio, dal momento che anche il valore del risparmio pubblico, sempre nella versione riflessa nei flussi di tesoreria, si è attestato nel 2014 su di un valore anch'esso di segno negativo e sensibile aumento rispetto al dato 2013, per un importo pari a -23,2 miliardi (-19 miliardi di euro il dato 2013, mentre -18 miliardi di euro era stato nel 2012. Si erano poi registrati -22 miliardi di euro nel 2011, a fronte dei -9,3 miliardi di euro segnati nel 2010 e ai circa -15 miliardi registrati nel 2009).

La circostanza indicata conferma in ultima analisi il permanere di difficoltà nella gestione coordinata dei flussi di incassi e pagamenti riferibili alla sola gestione di bilancio, che anche nel 2014 è stata più che compensata dal surplus delle partite "attive" prodotte dal sistema di tesoreria (maggiori incassi dovuti all'aumento dei Debiti di tesoreria o per riduzioni di Crediti), rispetto a quelle "passive" registrate dal sistema (pagamenti, in relazione alla riduzioni di Debiti di tesoreria (partite "finanziarie", ma non solo) o all'aumento di Crediti di Tesoreria).

Tali dati andrebbero comunque chiariti alla luce di elementi che siano idonei a rappresentare i profili della politica delle emissioni del debito pubblico seguiti nel corso

³⁷. 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. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato 2012, Parte II, Conto del Patrimonio, prospetto dei "Movimenti generali di Cassa" e "Situazione del Tesoro" al 31 dicembre 2014, pagina e seguenti; IPSZ, Supplemento Straordinario alla G.U. del 12 marzo 2015, pagina 6 e 7.

dell'esercizio 2014 e del relativo impatto registratosi su composizione e scadenze dei connessi strumenti di emissione, nonché rispetto all'apprezzamento dei mercati finanziari registrato per le emissioni di paesi "concorrenti" nel collocamento³⁸.

MOVIMENTO GENERALE DI CASSA							
Flussi Generati dalla gestione di bilancio sulla Tesoreria							
	<i>milioni di euro</i>						
	Entrate finali (Incassi)	Spese finali (Pagamenti)	Saldo netto da finanziare	Accensione presiti	Rimborso prestiti	Saldo gest.finanziaria	Saldo di esecuzione
	a	b	c = a - b	d	e	f = d - e	g = c + f
2002	367.876	423.756	-55.880	212.151	192.011	20.140	-35.740
2003	394.029	456.021	-61.992	237.530	232.013	5.517	-56.475
2004	407.534	441.120	-33.586	209.685	183.741	25.944	-7.642
2005	403.745	452.581	-48.836	195.380	174.017	21.363	-27.473
2006	428.289	459.802	-31.513	182.127	158.149	23.978	-7.535
2007	450.395	475.961	-25.566	182.747	166.990	15.757	-9.809
2008	455.364	524.021	-68.657	222.489	187.853	34.636	-34.021
2009	456.202	523.247	-67.045	269.718	176.103	93.615	26.570
2010	444.142	503.988	-59.846	272.921	189.104	83.817	23.971
2011	452.657	519.375	-66.718	228.422	186.012	42.410	-24.308
2012	471.678	530.442	-58.764	239.783	213.933	25.850	-32.914
2013	483.665	560.612	-76.947	264.846	171.088	93.758	16.811
2014	484.606	563.115	-78.509	289.973	207.618	82.355	3.846

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 2014 la Corte dei conti ha dedicato come al solito una specifica parte alla trattazione delle problematiche emerse in relazione alle procedure di contabilizzazione, sia delle entrate che delle spese (in part. il *Volume III*).

In tal senso, in particolare, sul versante delle entrate³⁹, la Corte ha innanzitutto confermato i rilievi già emersi negli scorsi esercizi relativi alle procedure di contabilizzazione, dal momento che sono state nuovamente riscontrate anomalie e incongruenze nelle contabilità delle Amministrazioni, costituite essenzialmente dalla rilevazione di capitoli che presentano valori negativi nel “da riscuotere” (*somme accertate e non riscosse*) e nel “da versare” (*somme riscosse e non versate*) sia del conto competenza che del conto residui (*allegati A alla Decisione*).

Sono poi state evidenziate dalla Corte le altre anomalie nell’ambito della costruzione del Rendiconto, in particolare le discordanze, in capitoli/articoli, tra i dati del consuntivo e quelli rinvenibili nelle contabilità delle Amministrazioni: in queste ultime, difatti, sono stati riscontrati importi di segno negativo, non

³⁸ A tale proposito, si evidenzia che il Dipartimento del tesoro nell'analizzare i risultati conseguiti nel 2014 nella gestione del debito, ha segnalato che, rispetto al 2013, "non solo è proseguito, ma si è ulteriormente consolidato il processo di normalizzazione del mercato primario e secondario dei titoli di Stato, dopo la fase di intensa turbolenza che ha interessato buona parte del biennio 2011-2012, processo che fino allo scorso anno ancora non aveva investito pienamente tutti i comparti del debito e i principali meccanismi di funzionamento di mercato" di cui ha significativamente beneficiato l'apprezzamento dei mercati verso il debito italiano. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento del Tesoro, *Linee Guida sulla Gestione del Debito pubblico 2015*, introduzione, pagina 4 e seguenti.

³⁹ Corte dei conti, *Referto sul Rendiconto Generale dello Stato 2014*, Volume III, parte I.

rinvenibili a rendiconto in seguito alle procedure di rettifica, utilizzate dalla RGS nella predisposizione del Rendiconto stesso (Allegato B alla Decisione). Sono, inoltre, estrapolate, ove riscontrate per capitoli/articoli, le minori entrate di competenza e di cassa rispetto sia alle previsioni iniziali che alle previsioni definitive.

Tabella 3.1.2.1

Conti periodici riassuntivi: cap./art. con segno negativo

(in milioni di euro)

	Titoli	2010		2011		2012		2013		2014		Media 2010-2014	
		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	10	-5,23	7	-2,74	6	-18,08	11	-2,18	7	-17,67	8	-9,18
	II	21	-11,51	20	-8,27	13	-6,75	17	-10,13	9	-0,12	16	-7,36
	III	0	0,00	0	0,00	1	-0,24	0	0,00	1	-0,04	0	-0,06
	TOT.	31	-16,74	27	-11,01	20	-25,07	28	-12,31	17	-17,83	25	-16,59
Da riscuotere residui	I	26	-712,65	30	-716,91	30	-718,86	32	-719,75	34	-708,58	30	-715,35
	II	62	-14,88	68	-85,46	90	-90,20	100	-95,26	100	-22,55	84	-61,67
	III	1	-0,03	2	-0,03	3	-0,01	3	-0,01	2	-0,03	2	-0,02
	TOT.	89	-727,56	100	-802,40	123	-809,06	135	-815,02	136	-731,16	117	-777,04
Da versare competenza	I	50	-32,19	45	-24,60	50	-495,00	39	-32,17	52	-134,74	47	-143,74
	II	124	-86,55	141	-16,85	124	-31,75	161	-88,77	143	-74,96	139	-59,78
	III	7	-0,46	5	0,00	7	-0,19	8	-3,06	10	-0,19	7	-0,78
	TOT.	181	-119,20	191	-41,46	181	-526,93	208	-124,00	205	-209,90	193	-204,30
Da versare residui	I	144	-971,92	139	-748,77	138	-811,82	144	-1.339,68	152	-1.829,07	143	-1.140,25
	II	165	-239,91	173	-124,15	216	-145,88	221	-207,05	251	-251,71	205	-193,74
	III	10	-12,07	9	-12,96	10	-13,32	11	-13,91	11	-17,10	10	-13,87
	TOT.	319	-1.223,90	321	-885,88	364	-971,02	376	-1.560,64	414	-2.097,88	359	-1.347,86

Fonte: Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2014*, Vol. III, pag. 3.

Anche nel Rendiconto 2014 l'Organo di controllo ha riscontrato la mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui, ovvero la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui, operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare, incidendo negativamente sulla trasparenza di bilancio. In tale ambito, riguardante in particolare il calcolo delle riscossioni nette sui residui, sono stati rilevati alcuni capitoli/articoli, con importi "negativi" risultanti dalla differenza fra il totale dei residui riscossi e le somme rimaste da versare dell'esercizio precedente e pertanto già riscosse (Allegato G alla Decisione).

Analoga problematica si è poi rilevata, ove si siano riscontrati valori negativi per capitoli/articoli, nei versamenti netti sui residui, che attestano che non è stato versato neppure ciò che restava da versare in totale nell'esercizio precedente.

La Corte ha segnalato che non è ancora possibile il monitoraggio negli anni dell'andamento reale dei resti da versare, perché i dati dovrebbero poter essere rilevati contabilmente, attraverso operazioni idonee a consentire l'individuazione direttamente degli importi che vengono versati a valere sulle somme che erano rimaste da versare, e gli importi che vengono versati a seguito delle riscossioni operate nell'anno sui resti iniziali da riscuotere (Allegato H alla Decisione).

Sono stati esaminati, infine, l'Allegato 23 e l'Allegato 24 al consuntivo, documenti nei quali sono riportati, rispettivamente, la determinazione dei resti da versare e delle somme da riscuotere alla chiusura dell'esercizio.

In particolare, la determinazione dei resti da versare contiene la dimostrazione delle somme rimaste da versare a chiusura dell'esercizio, distinte per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, da regolare a carico di appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata.

In riferimento poi alla determinazione dei resti da riscuotere, è stata osservata la classificazione degli stessi per grado di esigibilità operata dall'Amministrazione, ponendo a raffronto tale classificazione con il grado di riscossione dei residui attivi.

Nella Decisione di parifica del rendiconto, in calce alla quale sono stati inseriti gli allegati citati nel presente documento, la Corte ha tenuto conto delle osservazioni circa l'attendibilità dei dati.

Sul versante della spesa, al fine di evidenziare le anomalie più rilevanti, la Corte dei conti ha come di consueto proceduto sia con lo strumento di *auditing* finanziario-contabile su scala generale, sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree d'intervento. Dall'attività di *auditing* generale, impostata in base alle caratteristiche gestionali di ciascuna amministrazione, è emerso ancora una volta che trasparenza e leggibilità dei dati possono essere notevolmente compromesse dalla permanenza di un'area di capitoli "promiscui", che si riflette negativamente sulla costruzione degli aggregati superiori.

Ad ogni modo, la Corte rileva che le irregolarità riscontrate sul Rendiconto 2014 hanno riguardato una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra l'importo del titolo e l'ammontare della spesa campionata, che non suscita allarme sul piano dell'affidabilità dei conti. Tuttavia, segnala che è in corso l'istruttoria relativamente a n. 15 ordinativi di pagamento, per i quali le Amministrazioni interpellate non hanno fatto pervenire, alla data del giudizio di parificazione, gli elementi di risposta richiesti. Su tali titoli di spesa la Corte si è riservata una valutazione della regolarità amministrativa e contabile dei procedimenti presupposti all'esito dell'istruttoria.

In particolar modo, fornendo un elenco dettagliato di sintesi, la Corte ha evidenziato le seguenti criticità:

- a) mancato espletamento di gara pubblica per l'attribuzione della concessione dell'esercizio di scommesse ippiche. Trasmissione del fascicolo alla competente Procura della Corte dei conti⁴⁰;

⁴⁰ Cfr. pagg. 541-542, CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2014, Vol. III.

- b) mancata applicazione della riduzione del 15 per cento del canone di locazione sulla mensilità di luglio 2014. Trasmissione del fascicolo alla competente Procura della Corte dei conti⁴¹;
- c) esborso da parte dell'Amministrazione della somma di 1 milione di euro, a fronte di risultati di un progetto non utilizzato. Trasmissione del fascicolo alla competente Procura della Corte dei conti⁴²;
- d) non corretta imputazione della spesa relativa ad un ordinativo di pagamento, sulla base della motivazione dell'insufficienza di somme disponibili sul capitolo di spesa specifico (incapienza) e conseguente imputazione delle somme ad altro capitolo avente disponibilità (capiente). L'Amministrazione, in ossequio ai principi di trasparenza e veridicità del bilancio, avrebbe dovuto, infatti, ricorrere tempestivamente alle forme di flessibilità del bilancio consentite (variazioni di bilancio), in modo da evitare errate imputazioni. Su tali fenomeni è necessaria, peraltro, una più stringente azione di verifica da parte degli uffici della Ragioneria generale dello Stato;
- e) assunzione di un impegno nell'anno finanziario 2014, anziché nel 2012, in contrasto con i principi di annualità e trasparenza di bilancio. Su tali fenomeni è necessaria, peraltro, una più stringente azione di verifica da parte degli uffici della Ragioneria generale dello Stato;
- f) la ricezione di una fattura in formato elettronico non esime l'Amministrazione dalla dichiarazione di regolare esecuzione della fornitura. Pertanto, tenuto conto dell'impossibilità di apporre sul documento informatico detta dichiarazione (come di norma era possibile sulla tradizionale fattura in formato analogico), occorre comunque che su un separato documento (informatico o analogico), che indichi in modo inequivoco gli estremi della fattura, sia contenuta la dichiarazione in parola, firmata dal funzionario responsabile dell'accertamento della regolarità dell'esecuzione;
- g) la mancata consapevolezza delle amministrazioni circa la necessità di valutare la possibilità di utilizzare immobili, la cui esistenza sia stata segnalata dall'Agenzia del demanio;
- h) necessità di reiterare la richiesta, all'approssimarsi della scadenza contrattuale, all'Agenzia del Demanio per l'eventuale assegnazione di alloggi demaniali idonei;
- i) inottemperanze alla necessità della verifica della possibilità di approvvigionarsi presso la Consip S.p.A.. In mancanza di tale opzione

⁴¹ In particolare non è stato effettuato l'abbattimento del 15 per cento richiesto dalla legge n. 89 del 2014 (si trattava di un'immobile in uso al MIUR) Cfr. pagg. 429-430, Vol. III citato.

⁴² Si trattava del progetto *audit* civico tra il Ministero della Salute ed una Onlus, cfr. pagg.590-591, Vol. III.

l'Amministrazione dovrà al più presto avviare la procedura ad evidenza pubblica;

- j) la non corretta imputazione della medesima fornitura, effettuata ripartendo la somma complessiva, in parte su un capitolo di spesa in conto capitale, e in parte su un capitolo di spesa corrente;
- k) il mancato recupero di somme erroneamente percepite da società erogatrici di un servizio per cui la Corte si è riservata la possibilità di verificare l'operato dell'Amministrazione e di segnalare alla competente Procura della Corte dei conti gli eventuali profili di danno all'erario⁴³;
- l) il mancato invio al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti di un incarico di studio che, pur non rientrando tra le fattispecie disciplinate dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, in relazione al suo oggetto, deve comunque ritenersi ricompreso tra le ipotesi indicate all'art. 3, comma 1, lett. *f-ter*), della legge n. 20 del 1990 e, quindi, soggetto al suddetto controllo;
- m) La mancata applicazione, anche all'indennità di occupazione, dell'ulteriore riduzione del 10 per cento, ai sensi del comma 478 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006. Trasmissione del fascicolo alla competente Procura della Corte dei conti⁴⁴;
- n) il mancato recupero di somme indebitamente percepite dall'ex Presidente di una fondazione. La Corte si è riservata, pertanto, la possibilità di verifica circa l'operato dell'Amministrazione e di segnalazione alla competente Procura della Corte dei conti degli eventuali profili di danno all'erario⁴⁵;
- o) il pagamento, a titolo di interessi legali e moratori, dovuti per ritardato pagamento della rata di saldo per eseguiti lavori di messa in sicurezza. Trasmissione del fascicolo alla competente Procura della Corte dei conti;
- p) l'affidamento in economia, viziato dal mancato esperimento della procedura di evidenza pubblica prevista per importi sopra soglia⁴⁶;
- q) la lentezza dell'*iter* procedimentale per un acquisto in economia (iniziato a febbraio 2010 e conclusosi a dicembre 2014), con conseguente rischio dell'obsolescenza del materiale informatico oggetto del contratto;
- r) l'esigenza di tener conto, in sede di programmazione, degli obblighi derivanti dalle servitù militari che, avendo cadenza pluriennale, comportano impegni di spesa anche per gli anni successivi al primo;

⁴³ Cfr. pagg. 551-552, Vol. III.

⁴⁴ Cfr. pagg. 555-556 e 559-560, Vol. III.

⁴⁵ Si tratta della fondazione MAXXI, cfr. pagg. 567-569, Vol. III.

⁴⁶ Cfr. pagg. 471-472, Vol. III.

- s) l'esigenza di allocare in un capitolo, o quanto meno in un articolo separato, le somme necessarie a far fronte agli obblighi internazionali assunti. In difetto risulta necessaria un'attenta programmazione e un costante monitoraggio delle risorse destinate a far fronte, indistintamente, agli obblighi internazionali e alle attività scaturenti dagli Accordi al fine di evitare il perpetuarsi di situazioni debitorie;
- t) la possibilità legislativamente prevista di avvalersi anche di soggetti privati professionalmente riconosciuti per il raggiungimento di scopi istituzionali, non esclude, in relazione anche all'importo oggetto della convenzione, il ricorso a forme di evidenza pubblica per la scelta del contraente o, quanto meno, l'obbligo di fornire un'adeguata motivazione sulle modalità di individuazione del contraente;
- u) la natura non obbligatoria di un capitolo spesa, destinato a far fronte ad obblighi discendenti da impegni internazionali assunti, potrebbe ingenerare debiti sommersi, che necessitano di essere successivamente comunque ripianati;
- v) la prevista solidarietà in sede di responsabilità civile dispiega i suoi effetti nei soli confronti del soggetto danneggiato, mentre nei rapporti interni tra Amministrazione datore di lavoro e soggetto che ha procurato il danno è necessario che il Ministero eserciti l'azione di rivalsa per intero nei confronti dell'autore del danno⁴⁷.

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

Le irregolarità riscontrate dalla Corte dei conti, che hanno formato oggetto di una specifica e dettagliata analisi nel referto sul rendiconto 2014, si sono poi tradotte in specifici rilievi riportati nella decisione sul Giudizio di parificazione, che hanno confermato la presenza di una serie di elementi contabili di per sé incongrui, per lo più già rilevati anche 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)⁴⁸.

⁴⁷ Cfr. pagg. 473-474, Vol. III.

⁴⁸ Corte di conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato 2014*, Decisione, pag. 4 e seguenti.

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

- a) poste di bilancio per le quali si riscontrano discordanze dei relativi importi rispetto a quelli risultanti nelle contabilità delle Amministrazioni;
- b) 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;
- c) nel "riscosso residui" dell'anno capitoli/articoli con 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 2013. Nel "versamento residui" capitoli/articoli per i quali il versato residui risulta inferiore agli importi da versare risultanti al 31 dicembre 2013;
- d) residui di versamento di pertinenza dello Stato – allegato 23 al Rendiconto – nella quota non correlata 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;
- e) resti da riscuotere delle entrate extratributarie – allegato 24 al Rendiconto – classificati come di riscossione certa, quantunque ritardata, pari al 100 per cento, a fronte di una quota esigua di residui riscossi (4,81 per cento);
- f) poste di bilancio per le quali si sono rilevate minori entrate rispetto alle previsioni iniziali e definitive di bilancio;

in ordine alla spesa:

- a) eccedenze di spesa sulle previsioni definitive di competenza, sulla consistenza dei residui e sulle autorizzazioni definitive di cassa per capitoli, rispettivamente pari a 254 milioni, 40,3 milioni e 257 milioni, ricollegabili a discordanze relative ai pagamenti disposti mediante ruoli di spesa fissa;
- b) spese effettuate in mancanza di stanziamenti in bilancio, registrate nel consuntivo come eccedenze, verificatesi nei capitoli 1896 e 7096 del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali;
- c) decreti di accertamento dei residui ad oggi non ancora visti e registrati dalla Corte, in quanto il relativo procedimento di controllo non si è ancora concluso o ha evidenziato anomalie

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^{49 50}.

Secondo quanto rilevato dall'organo di controllo⁵¹, i tentativi del Legislatore (da ultimo con l'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 finalizzato alla redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato⁵²), di porre in essere un'attività di ricognizione affidata al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, non hanno ancora raggiunto l'obiettivo previsto. A tale riguardo la Corte ritiene non più rinviabile il completamento di tale rilevazione, in quanto la redazione del Rendiconto patrimoniale dello Stato sulla base dei prezzi di mercato rappresenta uno strumento imprescindibile per la gestione e la valorizzazione dei beni pubblici (immobili e partecipazioni)^{53 54}.

⁴⁹ Ribadisce tali concetti il D.Lgs. n. 279 del 1997, il cui articolo 4 fa riferimento alla necessità che tale conto deve consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa.

⁵⁰ Nella audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio presso la Commissione Parlamentare di Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria, è emerso che la quota di patrimonio statale gestito dall'Agenzia del demanio ammonta a circa 59,7 mld di euro e si riferisce a 47.386 immobili appartenenti al patrimonio disponibile e indisponibile e al demanio storico-artistico. Il 70 per cento dei beni è costituito da fabbricati, che rappresentano oltre il 90 per cento del valore complessivo. Il restante 30 per cento, con il 10 per cento del valore, è rappresentato da terreni. Il patrimonio indisponibile è la parte più rilevante, in particolare quello in uso governativo. Si tratta di 22.327 beni, per un valore di libro di 35,6 miliardi. Il patrimonio afferente al demanio storico-artistico è rappresentato da 5.921 beni, con 21,3 miliardi di euro di valore. Infine, il patrimonio disponibile, che consta poco meno del 50 per cento dei beni, rappresenta soltanto un valore di 2,7 miliardi di euro, inferiore al 5 per cento del valore complessivo degli immobili dello Stato. Cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica, Commissione Parlamentare di Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria, Indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale, Audizione del direttore dell'Agenzia del demanio, Roberto Reggi, 18 marzo 2015.

⁵¹ Cfr. Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2014, Volume I, I conti dello Stato e le politiche di bilancio pag. 196-197.

⁵² 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.

⁵³ Si segnala che nel mese di luglio 2014 il MEF – Dipartimento del Tesoro ha pubblicato il rapporto sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2012. Le Amministrazioni che hanno proceduto alla comunicazione dei dati sono state 4.879 (45 per cento di quelle incluse nel perimetro di rilevazione). Le analisi sono state condotte su circa 1.380.000 beni di cui 689.000 unità immobiliari e circa 690.000 terreni. I dati evidenziano che il 2,6 per cento delle unità immobiliari censite è di proprietà dello Stato, il 5,2 per cento appartiene agli Enti di previdenza pubblici, il 74,6 per cento alle amministrazioni locali e il restante 17,6 per cento ad altre amministrazioni (Iacp, Aci, Aziende di Servizi alla persona). Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro, *Rapporto sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012*.

Sul piano del giudizio di regolarità in ordine al conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2014, l'organo di controllo ha rilevato⁵⁵:

- discordanze nelle variazioni intervenute in alcune poste delle attività non finanziarie prodotte e delle attività non finanziarie non prodotte;
- omesse variazioni intervenute in numerose poste concernenti i beni mobili patrimoniali iscritti tra le attività non finanziarie prodotte;
- omesse iscrizioni tra le attività non finanziarie prodotte delle opere permanenti destinate alla difesa nazionale e di altre opere, tra cui quelle delle infrastrutture portuali ed aeroportuali civili, che comportano l'incompletezza del conto del patrimonio;
- mancato aggiornamento dei valori iscritti tra le attività finanziarie di quote relative ad azioni ed altre partecipazioni;
- errata iscrizione tra le attività finanziarie di quote di partecipazione presso organismi internazionali;
- mancanza di elementi circa la consistenza e la destinazione delle poste relative alle strade ferrate e relativi materiali di esercizio, delle opere in corso di costruzione e delle opere di manutenzione straordinaria;
- mancanza o incompletezza della documentazione giustificativa delle variazioni intervenute nella posta in gestione al Ministero della difesa relativa ai fabbricati civili adibiti a fini istituzionali – uso governativo e caserme;
- 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.

⁵⁴ Con nota del 10 febbraio 2015 il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato alla Corte dei conti che " "...pur non potendo dare un aggiornamento rispetto ai dati contenuti nei "Rapporti pubblicati sul sito istituzionale del Dipartimento del tesoro relativi all'anno 2012", si può anticipare quanto segue.

Per la rilevazione dei beni immobili, si è registrato un sensibile miglioramento delle percentuali di risposta delle Amministrazioni, da attribuire principalmente ai Comuni. Su un totale di circa 10.700 Amministrazioni tenute alla comunicazione, la percentuale di adempimento è passata dal 45 per cento del 2012 a circa il 60 per cento del 2013. Il numero delle unità immobiliari e dei terreni dichiarati dalle Amministrazioni è aumentato di circa il 40 per cento (quelli censiti per l'anno 2012 erano circa 1.400.000). Per quanto riguarda le partecipazioni, il tasso di risposta da parte delle Amministrazioni è cresciuto dal 46 per cento per il 2012 al 55 per cento circa per il 2013. Il numero totale delle partecipazioni dirette e indirette dichiarate dalle Amministrazioni è aumentato di circa il 18 per cento (le partecipazioni comunicate per il 2012 erano pari a 36.125) riferibili a circa 8.300 società partecipate contro le 8.146 censite per il 2012".

Cfr. Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2014, Volume I, I conti dello Stato e le politiche di bilancio, nota a piè pagina n. 8, pag. 196 e 197.

⁵⁵ Cfr. Corte dei conti, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2014, pagg. 5 e ss.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Lug 2015

[Nota di lettura n. 94](#)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale (**Atto del Governo n. 178**)

"

[Nota di lettura n. 95](#)

A.S. 1962: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea – Legge europea 2014" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 96](#)

A.S. 1997: "Conversione in legge del decreto-legge 8 luglio 2015, n. 99, recante disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale denominata EUNAVFOR MED"

"

[Nota di lettura n. 97](#)

A.S. 1992: "Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2015, n. 85, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio"

"

[Nota di lettura n. 98](#)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (**Atto del Governo n. 177**)

"

[Nota di lettura n. 99](#)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (**Atto del Governo n. 179**)

"

[Nota di lettura n. 100](#)

A.S. 1977: "Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali". Emendamenti del Governo

"

[Elementi di documentazione n. 22/1](#)

Trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici (**Schema di D.Lgs. n. 162-bis**)

"

[Elementi di documentazione n. 23/1](#)

Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (**Schema di D.Lgs. n. 163-bis**)

"

[Nota di lettura n. 101](#)

Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio (**Atto del Governo n. 183**)

"

[Elementi di documentazione n. 21/1](#)

Misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese (**Schema di D.Lgs. n. 161**)

"

[Nota di lettura n. 102](#)

A.S. 14 e abb. (T.U.): "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze"

"

[Nota di lettura n. 103](#)

A.S. 1577-B: "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"

"

[Nota di lettura n. 104](#)

A.S. 2021: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria" (Approvato dalla Camera dei deputati)

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