

Se rapportate all'esperienza storica e se considerate nei valori reali, le dinamiche della spesa corrente restano comunque particolarmente contenute. Il rallentamento della spesa corrente sembrerebbe avere assunto carattere strutturale. Ciò, fondamentalmente, per due motivi. In primo luogo, continuano a registrarsi flessioni di componenti, come la spesa per redditi, che nel passato sono state tipicamente trainate da fattori di inerzia, irrigidendo la gestione del bilancio. In secondo luogo, all'interno della spesa corrente, è stata molto più pronunciata che in passato la crescita della componente destinata al sostegno della disoccupazione: un segnale di recupero della funzione anticiclica di una parte del bilancio pubblico. Si consideri, al riguardo, che le voci "indennità di disoccupazione" e "CIG" spiegano quasi il 14 per cento dell'aumento registrato dalla spesa primaria corrente fra il 2007 e il 2013, a fronte di un peso, sullo stesso aggregato, inferiore al 2 per cento. Evidentemente, sono proprio questi impulsi alla spesa che si attenueranno nella fase di rafforzamento del ciclo economico.

Tavola 3

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

VOCI ECONOMICHE	2010	2011	2012	2013	11/10	12/11	13/12	2010	2011	2012	2013
SPESE	milioni di euro				variazioni %			% Pil			
Redditi da lavoro dipendente	172.002	168.415	165.165	164.062	-2,1	-1,9	-0,7	11,1	10,7	10,5	10,5
Consumi intermedi	135.726	135.726	131.858	130.065	0,0	-2,8	-1,4	8,7	8,6	8,4	8,3
Prestazioni sociali	298.418	304.211	311.119	319.525	1,9	2,3	2,7	19,2	19,3	19,9	20,5
Altre spese correnti	63.802	59.037	57.466	60.735	-7,5	-2,7	5,7	4,1	3,7	3,7	3,9
Spese correnti al netto interessi	669.948	667.389	665.608	674.387	-0,4	-0,3	1,3	43,2	42,2	42,5	43,2
Interessi passivi	71.153	78.397	86.474	82.041	10,2	10,3	-5,1	4,6	5,0	5,5	5,3
Totale spese correnti	741.101	745.786	752.082	756.428	0,6	0,8	0,6	47,8	47,2	48,0	48,5
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	33.295	31.907	29.979	27.132	-4,2	-6,0	-9,5	2,1	2,0	1,9	1,7
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	278	-3.601	267	83	-1.395,3	-107,4	-68,9	0,0	-0,2	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	17.850	18.137	17.564	14.312	1,6	-3,2	-18,5	1,2	1,1	1,1	0,9
Altri trasferimenti in c/capitale	1.413	2.237	981	1.009	58,3	-56,1	2,9	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese in conto capitale	52.836	48.680	48.791	42.536	-7,9	0,2	-12,8	3,4	3,1	3,1	2,7
Totale spese al netto interessi	722.784	716.069	714.399	716.923	-0,9	-0,2	0,4	46,6	45,3	45,6	46,0
Totale spese finali	793.937	794.466	800.873	798.964	0,1	0,8	-0,2	51,2	50,3	51,1	51,2
ENTRATE											
Imposte indirette	217.883	221.651	234.373	225.847	1,7	5,7	-3,6	14,0	14,0	15,0	14,5
Imposte dirette	226.050	226.366	237.132	238.452	0,1	4,8	0,6	14,6	14,3	15,1	15,3
Contributi sociali effettivi	209.693	212.236	211.729	210.679	1,2	-0,2	-0,5	13,5	13,4	13,5	13,5
Contributi sociali figurativi	4.135	4.263	4.238	4.298	3,1	-0,6	1,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Altre entrate correnti	60.123	60.149	60.188	63.130	0,0	0,1	4,9	3,9	3,8	3,8	4,0
Totale entrate correnti	717.884	724.665	747.660	742.406	0,9	3,2	-0,7	46,3	45,9	47,7	47,6
Imposte in conto capitale	3.497	6.981	1.551	4.147	99,6	-77,8	167,4	0,2	0,4	0,1	0,3
Altre entrate in c/capitale	2.637	3.708	4.306	5.066	40,6	16,1	17,6	0,2	0,2	0,3	0,3
Totale entrate in conto capitale	6.134	10.689	5.857	9.213	74,3	-45,2	57,3	0,4	0,7	0,4	0,6
Totale entrate complessive	724.018	735.354	753.517	751.619	1,6	2,5	-0,3	46,7	46,5	48,1	48,2
SALDI											
Saldo primario	1.234	19.285	39.118	34.696	1.462,8	102,8	-11,3	0,1	1,2	2,5	2,2
Saldo corrente	-23.217	-21.121	-4.422	-14.022	-9,0	-79,1	217,1	-1,5	-1,3	-0,3	-0,9
Indebitamento netto	-69.919	-59.112	-47.356	-47.345	-15,5	-19,9	0,0	-4,5	-3,7	-3,0	-3,0
<i>Pil nominale</i>	<i>1.551.886</i>	<i>1.579.946</i>	<i>1.566.912</i>	<i>1.560.024</i>	<i>1,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,4</i>				

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT, Sintesi dei conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, 21 maggio 2014

5.

Anche nel 2013 le maggiori criticità del bilancio pubblico si sono manifestate dal lato delle entrate. È stata registrata una diminuzione dello 0,3 per cento nell'aggregato e dell'1 per cento nella sola componente tributaria. Nella serie storica degli ultimi cinquant'anni, una caduta delle entrate totali si rinviene solo nel 2009, in coincidenza con la grande recessione dell'economia mondiale.

Sull'inattesa riduzione delle entrate tributarie correnti hanno pesato gli andamenti delle imposte indirette (-3,6 per cento) e dei contributi sociali (-0,5 per cento), solo parzialmente compensati dall'aumento delle imposte dirette (0,6 per cento) e delle altre entrate correnti non tributarie (4,9 per cento).

Rispetto alle iniziali proiezioni programmatiche, il consuntivo vede mancare quasi 14 miliardi di gettito.

L'andamento del gettito riflette l'operare di diversi fattori. In senso sfavorevole hanno influito il prolungamento della recessione e la conseguente erosione delle basi imponibili; in direzione di una ricomposizione hanno operato le manovre adottate nel corso dell'anno, che hanno spostato, sia pur temporaneamente, il peso fiscale dall'imposizione indiretta (eliminazione dell'IMU sull'abitazione principale e rinvio dell'aumento dell'aliquota ordinaria IVA) all'imposizione diretta (aumento degli acconti di imposta); in senso accrescitivo, infine, hanno agito le manovre degli anni passati, che hanno introdotto misure di incremento delle entrate pari, nelle stime ufficiali, a circa 4,4 miliardi di euro.

Più in generale, si deve osservare come la flessione del gettito, se da un lato ha reso più difficile il conseguimento degli obiettivi di saldo, dall'altro ha consentito una prima riduzione della pressione fiscale, discesa, nel 2013, di due decimi di punto. In tal modo, l'andamento delle entrate è tornato a svolgere una funzione stabilizzatrice del ciclo economico; un ruolo sacrificato, nel 2012, alle esigenze dell'emergenza finanziaria.

6.

Negli andamenti del 2013 e nel confronto con i valori programmatici, l'equilibrio di bilancio è stato conseguito attraverso una riduzione della spesa totale, che ha compensato la diminuzione registrata dal gettito tributario. Come si è ricordato, la sostituzione fra spese ed entrate non è stata però virtuosa: contrariamente alle attese, il ridimensionamento delle uscite ha, infatti, interessato la sola componente in conto capitale.

Va rilevato, infine, un aspetto critico che la Corte da tempo segnala, soprattutto in vista di percorsi di riequilibrio dei conti ancora gravosi e in presenza di una crescita economica limitata. Si tratta della sostanziale rinuncia a costruire un bilancio pubblico con meno spese e meno entrate; in altri termini, ad affrontare il tema del "perimetro" dell'intervento pubblico nell'economia, che appare oggi di una estensione incompatibile con i vincoli presenti e prossimi venturi.

Al contrario, i provvedimenti adottati nel 2013 avrebbero determinato un aumento della dimensione sia della spesa che delle entrate (per, rispettivamente, 4,6 e 3,3 miliardi). Solo con il recente DL n. 66 del 2014 sembra emergere un'impostazione diversa, che prevede il finanziamento di sgravi di imposta con una revisione della spesa corrente.

Rafforzare questa direzione di marcia permetterebbe di compiere quella scelta decisa, in termini di ricomposizione del bilancio pubblico, che ha mancato di concretizzarsi nel corso del 2013. Anche questo passaggio costituirebbe, per la politica di bilancio italiana, un'innovazione fondamentale.

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO E CONTABILITÀ NAZIONALE

7.

Nei capitoli che compongono questa Relazione, il Rendiconto generale dello Stato è oggetto di un esame approfondito che, muovendo dai risultati dei saldi e delle grandezze aggregate di spese ed entrate, sottopone, poi, la gestione di bilancio ad un controllo effettuato su ogni singola Amministrazione.

Naturalmente, i controlli e le valutazioni espresse ai fini della parificazione del rendiconto assumono a riferimento le risultanze della gestione 2013 come originano dalle definizioni e dalle regole della contabilità pubblica, così che gli andamenti rilevati si riferiscono, distintamente, alla gestione di competenza (impegni di spesa e accertamenti di entrata), a quella di cassa (pagamenti e incassi) e a quella dei residui.

Come è stato ricordato più volte nelle Relazioni degli ultimi anni, il rendiconto fornisce dati di consuntivo che permettono un esame, anche molto analitico, della gestione di bilancio e un utile confronto con le risultanze degli esercizi precedenti. Ma, al contrario, esso non offre dati immediatamente utilizzabili per misurare i flussi della finanza statale, nel quadro complessivo dei conti pubblici.

L'adesione alle regole concordate a livello europeo - e la necessità di verificare il rispetto dei conseguenti obiettivi - hanno rafforzato l'esigenza di disporre di conti pubblici che consentano confronti tra i paesi dell'area e, quindi, elaborati secondo le regole standardizzate del Sistema Europeo dei conti (SEC). Ciò impone che siano seguiti criteri ben definiti tanto con riguardo al perimetro dei soggetti istituzionali che compongono il settore "Amministrazioni pubbliche", quanto con riguardo alle metodologie di costruzione dei conti.

Il Rendiconto generale dello Stato non si sottrae a tale rigida condizione. E, pertanto, ai fini della sua integrazione nel quadro di finanza pubblica, è necessario sottoporre le risultanze oggetto di parificazione a complessi trattamenti, che ne consentano la rappresentazione nella forma del Conto economico dello Stato, messo a punto dall'ISTAT.

Le operazioni necessarie a tal fine hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità pubblica (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi nelle definizioni della competenza economica, il criterio di riferimento della contabilità nazionale.

In Italia, il passaggio dal bilancio finanziario al Conto economico dello Stato richiede non solo la traduzione delle voci di spesa e di entrata in termini di competenza economica, ma anche un attento scrutinio della gestione di Tesoreria, che non è considerata nell'esame per la parificazione, ma che, nella particolare esperienza italiana, ha sempre mantenuto caratteristiche di anomalia e dimensioni inconsuete, dando luogo, non raramente, a flussi di spesa aggiuntivi rispetto a quelli rilevabili "a rendiconto" e, come tali, necessariamente da integrare al fine di rappresentare compiutamente le spese e le entrate del Conto dello Stato.

Del resto, se si osservano gli andamenti degli ultimi anni, è agevole rilevare come i livelli degli aggregati di bilancio e dei saldi risultino differenti nel confronto tra rendiconto finanziario e Conto dello Stato; e, non infrequentemente, si sono verificate persino inversioni di segno nella dinamica rilevata a consuntivo per alcune categorie di spesa e, in misura minore, di entrata.

La rilevanza del tema ha indotto, già da tre anni, ad aprire la Relazione sul rendiconto con una sintetica rappresentazione di raccordo tra le risultanze sottoposte a parificazione e i corrispondenti aggregati di contabilità nazionale.

I criteri seguiti per questa operazione di raccordo a consuntivo replicano, sul piano metodologico, le elaborazioni condotte in sede di disegno di legge di stabilità, in ottemperanza alle disposizioni della legge n. 196 del 2009, secondo la quale, in occasione della presentazione di detto disegno di legge e “ai fini di aumentare la leggibilità dei documenti di bilancio e programmazione e, per questa via, la trasparenza del bilancio dello Stato”, deve essere diffusa una Nota tecnico-illustrativa nella quale si forniscono i prospetti di collegamento tra il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato e il conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in particolare, dello Stato).

Ciò rende più evidente l’impatto che il bilancio dello Stato comporta in termini di indebitamento netto, con riferimento sia al saldo complessivo sia agli effetti derivanti dall’allocazione delle risorse.

Il raccordo avviene a due stadi:

- in primo luogo, si espongono criteri e dimensioni della “transcodifica” delle categorie economiche di bilancio utile a riclassificare le singole voci nei termini richiesti dal SEC’95, ma con il vincolo del rispetto dei saldi di competenza e di cassa derivanti dal Rendiconto (tavola 4);
- in secondo luogo, sono quantificate – sia pure in modo aggregato ma, comunque, per singole categorie economiche – le correzioni che le regole di contabilità nazionale impongono per tradurre le poste di bilancio in grandezze espresse secondo la competenza economica, pervenendo infine alla costruzione del Conto dello Stato di contabilità nazionale (tavola 5).

Tavola 4

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC'95.
ANNO 2013

(milioni di euro)

Categoria economica del Bilancio dello Stato				Classificazione economica SEC 95			
		Rendiconto					
		Competenza	Cassa			Competenza	Cassa
ENTRATE	TRIBUTARIE	464.884	427.901	TRIBUTARIE	382.440	347.016	
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	252.634	236.494	Imposte dirette	228.467	212.203	
CAT. II							
+III+IV+V	Imposte indirette totale	212.251	191.407	Imposte indirette	153.973	134.813	
	EXTRATRIBUTARIE	85.665	52.406	EXTRATRIBUTARIE	92.520	59.363	
CAT VI	Proventi speciali	677	672	Vendita beni e servizi	28.518	26.315	
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	27.093	17.724				
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	413	386	Redditi da capitale	5.865	3.449	
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	2.249	2.249				
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.704	2.315				
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	48.415	27.048	Trasferimenti correnti da AA.PP.	18.009	17.795	
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.115	2.012	Trasferimenti correnti diversi	40.128	11.805	
				Poste correttive e compensative	0	0	
	Totale entrate correnti	550.550	480.307	Totale entrate correnti	474.960	406.380	
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	1.658	1.657	Altri trasferimenti in conto capitale	4.486	4.486	
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	300	300	Ammortamento	300	300	
				Imposte in conto capitale	626	626	
	Totale entrate in conto capitale	1.958	1.957	Totale entrate in conto capitale	5.412	5.412	
	TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti	552.507	482.264	TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti	480.372	411.792	
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.484	1.401	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.484	1.401	
TITOLO IV	Accensione prestiti	264.847	264.847	Accensione prestiti	264.847	264.847	
	TOTALE ENTRATE	818.839	748.512	TOTALE ENTRATE	746.704	678.040	
USCITE				TITOLO I SPESE CORRENTI			
TITOLO I SPESE CORRENTI				TITOLO I SPESE CORRENTI			
CAT I	Redditi da lavoro dipendente	87.206	87.300	Redditi da lavoro dipendente	87.206	87.300	
CAT II	Consumi intermedi	12.183	11.564	Consumi intermedi	15.574	14.955	
CAT III	Imposte pagate sulla produzione	4.706	4.710	Imposte indirette	11.736	11.740	
CAT IV	Trasferimenti correnti a AA.PP.	243.493	234.927	Trasferimenti correnti a AA.PP.	221.175	212.648	
CAT V	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	4.228	4.125				
	5.1 Prestazioni sociali in denaro	1.152	1.110	Prestazioni sociali	1.052	1.010	
	5.2 Trasferimenti sociali in natura	460	456	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	574	570	
	5.3 Altri trasferimenti correnti a famiglie	2.616	2.559	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.766	2.680	
CAT VI	Trasferimenti correnti ad imprese	5.790	5.895	Contributi alla produzione	5.655	5.789	
CAT VII	Trasferimenti correnti ad estero	1.703	1.577	Aiuti internazionali	1.703	1.577	
CAT VIII	Risorse proprie Unione Europea	17.622	17.622	Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	13.603	13.706	
CAT IX	Interessi passivi e redditi da capitale	81.869	81.966	Interessi	81.869	81.966	
CAT X	Poste correttive e compensative	50.483	48.923	Poste correttive e compensative	0	0	
CAT XI	Ammortamenti	300	300	Ammortamento	300	300	
CAT XII	Altre uscite correnti	1.253	891	Altre uscite correnti	362	0	
	Totale uscite correnti	510.835	499.799	Totale uscite correnti	443.574	434.240	
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE			
CAT XXI	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.541	5.763	Investimenti fissi lordi	3.674	2.896	
CAT XXII	Contributi agli investimenti a AA. PP.	13.862	14.388	Contributi agli investimenti a AA. PP.	11.884	12.371	
CAT							
XXIII,	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	11.970	10.613	Contributi a imprese, famiglie ed estero	13.013	11.580	
XXIV,							
XXV							
CAT XXVI	Altri trasferimenti in conto capitale	11.838	5.000	Altri trasferimenti in conto capitale	10.767	4.004	
	Totale uscite in conto capitale	44.211	35.764	Totale uscite in conto capitale	39.337	30.850	
	TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie	555.046	535.563	TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie	482.911	465.091	
	Indebitamento netto	-2.539	-53.299	Indebitamento netto	-2.539	-53.299	
CAT XXXI	Acquisizione di attività finanziarie	26.964	25.049	Acquisizione di attività finanziarie	26.964	25.049	
	Saldo netto da finanziare	-28.018	-76.947	Saldo netto da finanziare	-28.018	-76.947	
TITOLO III	Rimborso passività finanziarie	170.973	171.089	Rimborso passività finanziarie	170.973	171.089	
	TOTALE USCITE	752.983	731.701	TOTALE USCITE	680.848	661.228	
	Saldo complessivo di bilancio	65.856	16.811	Saldo complessivo di bilancio	65.856	16.811	

Fonte: Elaborazioni RGS su dati di rendiconto

Tavola 5

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE
ANNO 2013

(milioni di euro)

Classificazione SEC95	Competenza	Cassa	Ag.Fiscali, PCM, CdS, TAR, Org. Costituzionali	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Stima Comparto Stato (CN)
ENTRATE					
Imposte dirette	228.467	212.203	0	-8.753	203.450
Imposte indirette	153.973	134.813	0	20.977	155.790
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	18.009	17.795	0	-9.992	7.803
Trasferimenti correnti diversi	40.128	11.805	0	1.078	12.883
Aiuti internazionali	0	0	0	98	98
Redditi da capitale	5.865	3.449	0	1.947	5.396
Contributi sociali figurativi	0	0	0	2.155	2.155
Totale entrate correnti	446.442	380.065	0	7.510	387.575
Imposte in conto capitale	626	626	0	3.468	4.094
Ammortamento	300	300	0	5.029	5.329
Altri trasferimenti in conto capitale	4.486	4.486	0	-2.602	1.884
Totale entrate in conto capitale	5.412	5.412	0	5.895	11.307
TO TALE ENTRATE	451.854	385.477	0	13.405	398.882
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	87.206	87.300	3.071	-210	90.161
Consumi intermedi	15.574	14.955	2.187	326	17.468
Imposte Indirette	11.736	11.740	221	110	12.072
Vendita beni e servizi (-)	-28.518	-26.315		16.716	-9.599
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	221.175	212.648	-5.584	-5.438	201.626
Prestazioni sociali	1.052	1.010	0	2.825	3.835
Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil prestazioni sociali in natura	574	570		12	582
Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese ed istituzioni sociali private	2.766	2.680	140	-237	2.583
Contributi alla produzione	5.655	5.789	214	-672	5.331
Aiuti internazionali	1.703	1.577	0	372	1.949
Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	13.603	13.706		112	13.818
Interessi	81.869	81.966		-3.654	78.312
Ammortamento	300	300		5.029	5.329
Premi di assicurazione	362	0	0	31	31
Totale uscite correnti	415.056	407.926	249	15.323	423.498
Investimenti fissi lordi	3.674	2.896	492	503	3.890
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	11.884	12.371	1.759	-3.753	10.377
Contributi a imprese, famiglie ed estero	13.013	11.580	9	-3.892	7.697
Altri trasferimenti in conto capitale	10.767	4.004	-1.885	-1.505	615
Totale uscite in conto capitale	39.337	30.850	375	-8.646	22.579
TO TALE USCITE	454.393	438.776	624	6.677	446.077
INDEBITAMENTO NETTO	-2.539	-53.299	-624	6.728	-47.195

Fonte: Elaborazioni RGS su dati di rendiconto, dati ISTAT e dati Corte dei conti

I marginali scostamenti che si rilevano nel saldo e in alcuni aggregati di spesa e di entrata rispetto ai dati del Conto dello Stato esposto nella tavola 5 sono da riferire al fatto che le risultanze del Rendiconto dello Stato, oggetto della parificazione, non coincidono del tutto con il consuntivo provvisorio utilizzato nella scorsa primavera dall'ISTAT ai fini della costruzione dei Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche.

8.

I risultati del Conto dello Stato per il 2013, nella definizione di contabilità nazionale, consentono di proporre un raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica e di misurare quantità e qualità dello sforzo di aggiustamento realizzato nell'ultimo quadriennio. Un periodo che segna una netta inversione di tendenza rispetto all'intero arco degli anni 2000, durante il quale la spesa pubblica, ma soprattutto la spesa statale, avevano registrato una dinamica molto elevata in condizioni di netta decelerazione del Pil (tavola 6).

Solo nella seconda metà degli anni novanta il consistente dividendo dell'euro in termini di minore costo del debito pubblico e la contestuale crescita del prodotto nominale (più del 5 per cento medio annuo) avevano prodotto una flessione dell'incidenza della spesa pubblica sul Pil (da poco meno del 53 per cento nel 1995 a circa il 46 per cento nel 2000). Di rilievo era stato, in quell'arco temporale, il contributo offerto dalla spesa dello Stato che segnava una riduzione media di 1,2 per cento (-0,2 per cento per la spesa primaria) abbassando la propria incidenza sul Pil di ben 12 punti percentuali (7 punti per la primaria).

Negli anni duemila, invece, la spesa pubblica primaria dell'intera Amministrazione pubblica è cresciuta ad un ritmo medio annuo di poco inferiore al 4 per cento, con la componente statale ancora più dinamica (5,4 per cento). Ciò è intervenuto, come già segnalato, in un periodo concluso con la prima recessione economica: tra il 2000 e il 2009 il Pil è aumentato meno del 3 per cento, in media annua, in termini nominali. A fine periodo, dunque, l'incidenza della spesa pubblica sul Pil ha superato nuovamente il 52 per cento.

L'impatto della crisi finanziaria internazionale e i conseguenti ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico, hanno prodotto, nei conti pubblici dell'Italia, un notevole raddrizzamento, da imputare non soltanto all'aumento del prelievo fiscale, ma anche al contenimento della spesa.

Se si osservano i risultati del quadriennio 2010-2013, nei dati cumulati, le spese delle Amministrazioni pubbliche al netto degli interessi diminuiscono dell'1,5 per cento; la spesa primaria dello Stato addirittura di quasi il 6 per cento.

Due puntualizzazioni: il 2013 segna una parziale interruzione del percorso di riduzione della spesa, con un rimbalzo che è più accentuato per lo Stato che per la spesa pubblica complessiva. In secondo luogo, il riequilibrio realizzato nel quadriennio è caratterizzato da un crescente sacrificio degli investimenti e delle spese in conto capitale. Una tendenza che accomuna Amministrazione centrale ed Amministrazioni territoriali.

Tavola 6

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLO STATO 1995-2013

Anni	Amministrazioni pubbliche		Stato		Amministrazioni pubbliche		Stato		Pil nominale
	Totale spesa	Totale spesa primaria	Totale spesa	Totale spesa primaria	Totale spesa	Totale spesa primaria	Totale spesa	Totale spesa primaria	
	Variazioni %				% di Pil				
1995	5,8	4,7	6,7	5,0	52,5	41,0	37,5	26,3	8,0
1996	5,8	5,9	-1,0	-3,6	52,4	40,9	35,1	23,9	6,0
1997	-0,1	4,3	-3,1	3,0	50,1	40,9	32,5	23,6	4,5
1998	1,3	4,2	-8,3	-7,6	48,7	40,9	28,6	20,9	4,1
1999	1,4	4,4	-0,5	4,1	47,9	41,3	27,6	21,1	3,3
var % media									
1995-1999* annua	2,9	4,7	-1,2	0,2	50,3	41,0	32,3	23,2	5,2
Σ var	14,3	23,4	-6,2	0,9					
2000	1,3	1,4	-1,8	-2,4	45,9	39,6	25,6	19,5	5,7
2001	9,2	9,9	12,4	15,3	47,8	41,6	27,5	21,5	4,8
2002	2,4	3,9	1,2	3,3	47,2	41,7	26,8	21,4	3,7
2003	5,5	6,9	1,9	4,0	48,4	43,2	26,5	21,6	3,1
2004	3,0	3,8	2,7	4,1	47,8	43,1	26,1	21,6	4,2
var % media									
2000-2004* annua	4,3	5,2	3,3	4,9	47,4	41,8	26,5	21,1	4,3
Σ var	21,5	26,0	16,3	24,3					
2005	3,8	4,2	4,3	5,1	48,3	43,7	26,5	22,0	2,8
2006	5,3	5,5	6,6	7,3	49,0	44,3	27,2	22,8	3,9
2007	2,4	1,4	3,2	1,9	48,2	43,2	27,0	22,3	4,1
2008	3,5	3,3	0,7	-0,1	49,2	44,0	26,8	22,0	1,3
2009	3,1	4,9	8,4	12,9	52,5	47,9	30,1	25,7	-3,5
var % media									
2005-2009* annua	3,6	3,9	4,6	5,4	49,4	44,6	27,5	22,9	1,7
Σ var	18,1	19,3	23,2	27,1					
2010	-0,6	-0,7	-1,9	-2,4	51,2	46,6	28,9	24,6	2,1
2011	0,1	-0,9	-1,2	-3,2	50,3	45,3	28,1	23,4	1,8
2012	0,8	-0,2	0,9	-1,2	51,1	45,6	28,5	23,3	-0,8
2013	-0,2	0,4	-0,3	0,9	51,2	46,0	28,6	23,6	-0,4
var % media									
2010-2013* annua	0,0	-0,4	-0,6	-1,5	50,9	45,9	28,5	23,7	0,7
Σ var	0,1	-1,5	-2,5	-5,9					

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT

* i valori in grassetto misurano la variazione % media annua per la spesa e per il Pil; i valori in corsivo la somma delle variazioni

La portata del contenimento della spesa statale viene colta con più efficacia se si evidenzia la sola spesa primaria finale per il finanziamento diretto di servizi alla collettività e per la realizzazione di opere pubbliche. A tal fine, i consuntivi vanno considerati al netto dei trasferimenti correnti e in conto capitale destinati agli altri enti della Pubblica amministrazione (tavola 7).

Anche al netto di tali componenti, la spesa primaria dello Stato risulta diminuita, rispetto al 2010, di quasi il 6 per cento. Uno sforzo di contenimento di grande rilievo,

ma del tutto sbilanciato nella sua composizione interna: ad una riduzione del 3,5 per cento delle spese correnti (al netto degli interessi e dei trasferimenti ad enti pubblici) fa, infatti, riscontro la caduta delle spese in conto capitale che ha raggiunto il 26 per cento. La divaricazione tra spese correnti e in conto capitale si amplia nel consuntivo del 2013, che registra il ritorno alla crescita delle prime (+2,0 per cento) e una pesante ulteriore decelerazione delle seconde (-27,3 per cento).

Tavola 7

LE SPESE DELLO STATO (AL NETTO DEGLI INTERESSI E DEI TRASFERIMENTI A ENTI PUBBLICI)

	2010	2011	2012	2013	2011/ 10	2012/ 11	2013/ 12	2013/ 10
	milioni di euro				variazioni %			
Spese correnti al netto interessi	352.516	344.368	336.634	345.186	-2,3	-2,2	2,5	-2,1
Spese correnti al netto interessi e trasferimenti enti pubblici	148.697	146.296	140.738	143.560	-1,6	-3,8	2,0	-3,5
Spese conto capitale (netto trasferimenti enti pubblici)	16.023	12.957	16.207	11.788	-19,1	25,1	-27,3	-26,4
Spese totali (netto interessi)	381.130	368.987	364.585	367.765	-3,2	-1,2	0,9	-3,5
Spese totali (netto interessi e trasferimenti enti pubblici)	164.720	159.253	156.945	155.348	-3,3	-1,4	-1,0	-5,7

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT

9.

L'interruzione, intervenuta nel 2013, nel percorso di contenimento della spesa statale e, soprattutto, la asimmetria che va accentuandosi tra spesa corrente ed investimenti pubblici suggerisce di confrontare il consuntivo ISTAT con le proiezioni programmatiche elaborate in occasione del DEF 2013. Il confronto viene, inoltre, esteso alle risultanze del rendiconto finanziario dello Stato che, pur essendo meno significativo come indicatore delle tendenze dei saldi di finanza pubblica, resta la base di riscontro più adatta per misurare l'efficacia degli strumenti utilizzati per il controllo, nell'anno di riferimento, dei flussi di spesa.

Nel Conto dello Stato, il confronto tra il consuntivo e le proiezioni predisposte in occasione del DEF 2013 evidenzia un'inversione di segno nell'andamento delle spese correnti al netto degli interessi: si prevedeva una flessione dell'1,4 per cento, mentre il risultato indica per il 2013 un aumento del 2,5 per cento. Si tratta di circa 15 miliardi in più di spesa corrente primaria, solo in parte compensata da una minore spesa per interessi che, sempre rispetto alle proiezioni dell'aprile 2013, ha superato i due miliardi.

Si può rilevare come l'intero contributo in termini di contenimento delle spese sia da imputare al ricordato crollo della spesa in conto capitale, che evidenzia una marcata deviazione dal profilo indicato in sede di previsioni, allorché si attribuivano effetti di sostegno ai più recenti provvedimenti. Così, a fronte di un incremento degli investimenti fissi lordi previsti superiore al 23 per cento si verifica, a consuntivo, una flessione del 20 per cento; mentre ancora maggiore (30 per cento) è la caduta dei contributi agli investimenti esterni, per i quali si era previsto, invece, un aumento dell'8 per cento. Tra i fattori alla base dell'andamento sfavorevole, rispetto alle previsioni, della spesa in conto capitale dello Stato nel 2013 vanno segnalate, in particolare, con riguardo agli investimenti fissi lordi le minori erogazioni di somme connesse alla

ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto in Abruzzo e in Emilia e, con riferimento ai contributi agli investimenti, la mancata sottoscrizione dei contratti di programma con ANAS e Ferrovie dello Stato.

10.

Nel 2013, i consumi intermedi dello Stato, secondo la definizione della contabilità nazionale, segnano ancora una riduzione (-0,6 per cento) rispetto al 2012; un risultato molto distante sia da quello conseguito lo scorso anno (-16,7 per cento) sia dalla previsione che era stata avanzata al momento del DEF di aprile 2013 (-9 per cento).

Il dato di consuntivo conferma, con chiara evidenza, che l'anno passato ha visto interrompersi la tendenza verso un deciso contenimento della spesa pubblica corrente al netto degli interessi; e i consumi intermedi, cioè gli acquisti di beni e servizi, non si sottraggono a tale valutazione.

Tavola 8

CONTO DELLO STATO 2010-2013

VOCI	2010	2011	2012	2013	2011/10	2012/11	2013/12
	milioni di euro				variazioni %		
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	92.445	90.935	90.003	90.161	-1,6	-1,0	0,2
Consumi intermedi	20.697	21.097	17.565	17.468	1,9	-16,7	-0,6
Prestazioni sociali in denaro	3.352	3.682	3.653	3.835	9,8	-0,8	5,0
<i>Trasferimenti correnti ad enti pubblici</i>	<i>203.819</i>	<i>198.072</i>	<i>195.896</i>	<i>201.626</i>	<i>-2,8</i>	<i>-1,1</i>	<i>2,9</i>
Altre uscite correnti	32.203	30.582	29.517	32.096	-5,0	-3,5	8,7
Spese correnti al netto interessi	352.516	344.368	336.634	345.186	-2,3	-2,2	2,5
Interessi passivi	67.689	74.498	82.723	78.312	10,1	11,0	-5,3
TOTALE SPESE CORRENTI	420.205	418.866	419.357	423.498	-0,3	0,1	1,0
Investimenti fissi lordi	5.125	5.085	4.869	3.890	-0,8	-4,2	-20,1
<i>Contributi agli investimenti a enti pubblici</i>	<i>12.591</i>	<i>11.662</i>	<i>11.744</i>	<i>10.791</i>	<i>-7,4</i>	<i>0,7</i>	<i>-8,1</i>
Contributi agli investimenti altri	10.898	11.699	11.338	7.898	7,3	-3,1	-30,3
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	0	-3.827	0	0			
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	28.614	24.619	27.951	22.579	-14,0	13,5	-19,2
TOTALE SPESE FINALI	448.819	443.485	447.308	446.077	-1,2	0,9	-0,3
TOTALE SPESE AL NETTO INTERESSI	381.130	368.987	364.585	367.765	-3,2	-1,2	0,9
ENTRATE							
Imposte indirette	152.742	154.174	162.481	155.790	0,9	5,4	-4,1
Imposte dirette	194.790	194.196	201.923	203.450	-0,3	4,0	0,8
Contributi sociali effettivi	53	38	52	50	-28,3	36,8	-3,8
Contributi sociali figurativi	1.917	2.078	2.075	2.105	8,4	-0,1	1,4
<i>Trasferimenti da enti pubblici</i>	<i>5.629</i>	<i>5.314</i>	<i>7.028</i>	<i>7.803</i>	<i>-5,6</i>	<i>32,3</i>	<i>11,0</i>
Altre entrate correnti	22.603	21.280	20.553	23.706	-5,9	-3,4	15,3
TOTALE ENTRATE CORRENTI	377.734	377.080	394.112	392.904	-0,2	4,5	-0,3
Imposte in conto capitale	3.462	6.940	1.497	4.094	100,5	-78,4	173,5
<i>Trasferimenti in conto capitale da enti</i>	<i>2.744</i>	<i>200</i>	<i>200</i>	<i>200</i>	<i>-92,7</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Altre entrate in conto capitale	335	906	1.456	1.684	170,4	60,7	15,7
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	6.541	8.046	3.153	5.978	23,0	-60,8	89,6
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	384.275	385.126	397.265	398.882	0,2	3,2	0,4
SALDI							
Saldo primario	3.145	16.139	32.680	31.117	413,2	102,5	-4,8
Indebitamento netto	-64.544	-58.359	-50.043	-47.195	-9,6	-14,2	-5,7
Saldo corrente	-42.471	-41.786	-25.245	-30.594	-1,6	-39,6	21,2
<i>Pil nominale</i>	<i>1.551.886</i>	<i>1.579.946</i>	<i>1.566.912</i>	<i>1.560.024</i>	<i>1,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,4</i>

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Ma l'analisi dei fattori che hanno determinato questo minor rigore nel controllo della spesa richiede qualche puntualizzazione, poiché – in linea con l'avvertenza già ricordata – la voce “Consumi intermedi dello Stato” è costruita, nella contabilità nazionale, secondo regole che possono indurre a valutazioni imprecise sulle ragioni alla base dell'andamento annuale. Basti, in proposito, ricordare che la relativamente modesta dimensione di tale categoria di spesa (meno di 20 miliardi) è, a sua volta, composta solo per poco più della metà dalle risultanze del bilancio dello Stato e, per il resto, da “correzioni di contabilità nazionale”, che nella sostanza possono anche ribaltare gli andamenti osservati in sede di rendiconto finanziario.

In proposito, deve essere sottolineato che, anche con riguardo al 2013, hanno operato provvedimenti che, attraverso tagli lineari ed accantonamenti, avrebbero dovuto produrre un'importante ulteriore flessione della spesa finale.

E', pertanto, opportuno analizzare i risultati del rendiconto dello Stato in termini finanziari ed integrare solo successivamente le indicazioni che provengono dal raccordo con la contabilità nazionale, nel quale pesano notevolmente voci di spesa non classificate nel bilancio dello Stato tra i consumi intermedi (come le attrezzature militari, i servizi di intermediazione finanziaria ecc.).

	milioni di euro				variazioni %			composizione %			
	2010	2011	2012	2013	2011/ 10	2012/ 11	2013/ 12	2010	2011	2012	2013
Consumi intermedi											
rendiconto dello Stato	9.800	10.969	10.527	12.183	11,9	-4,0	15,7	47,3	52,0	59,9	69,7
correzioni di contabilità nazionale	10.897	10.128	7.038	5.285	-7,1	-30,5	-24,9	52,7	48,0	40,1	30,3
conto economico dello Stato	20.697	21.097	17.565	17.468	1,9	-16,7	-0,6	100,0	100,0	100,0	100,0

Nel prospetto sono poste a confronto le risultanze del Rendiconto dello Stato, oggetto di parifica della Corte dei conti, e il conto dello Stato, come elaborato dall'ISTAT. La registrazione per competenza economica dei consumi intermedi (secondo il SEC'95) è approssimata al meglio dagli impegni di bilancio, che identificano il momento del perfezionamento di un contratto di fornitura dei beni e servizi, con il conseguente obbligo di pagamento da parte dell'Amministrazione (non necessariamente regolato nello stesso esercizio finanziario). Le due componenti mostrano anche nel 2013 andamenti divergenti. Mentre, infatti, gli impegni di spesa per consumi intermedi – come rappresentati nel Rendiconto dello Stato – segnano un aumento di quasi il 16 per cento, che fa seguito a un andamento oscillante del biennio precedente, l'insieme delle voci che integrano le correzioni di contabilità nazionale concorrono, con una flessione di circa il 25 per cento rispetto al 2012, a bilanciare l'andamento complessivo della spesa che, come già ricordato, indica un risultato in lieve riduzione (-0,6 per cento) rispetto all'anno precedente.

Ma, proprio con riguardo al 2013, anche la consueta analisi separata dei risultati di bilancio e di quelli delle poste correttive di contabilità nazionale non è sufficiente a chiarire quale sia stato, nella sostanza, l'esito dei provvedimenti intesi a ridurre ancora i livelli della spesa per acquisti di beni e servizi delle Amministrazioni statali.

Si è, infatti, verificata nel 2013 una modifica negli assetti istituzionali che comporta rilevanti effetti sui livelli di spesa imputabili al bilancio, ma alterando il

confronto con gli anni precedenti se non si procede a rendere omogenee le serie storiche.

Si tratta, in particolare, degli effetti dell'accorpamento dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, come previsto dall'articolo 23^{quater} del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha comportato l'inclusione nel bilancio dello Stato, sia in uscita che in entrata, delle poste relative a giochi, scommesse e lotterie, fino al 2012 gestite dai Monopoli.

Tavola 9

I CONSUMI INTERMEDI NEL BILANCIO DELLO STATO: IMPEGNI DI SPESA PER TIPOLOGIA

TIPOLOGIE	2010	2011	2012	2013	2011/	2012/	2013/	2010	2011	2012	2013	di cui: debiti pregressi		
	milioni				variazioni %							composizione %		
BENI DI CONSUMO	1.332	957	1.982	1.052	-28,2	107,2	-46,9	13,6	8,7	18,8	8,6	130	878	20
PUBBLICAZIONI PERIODICHE	19	20	18	15	9,3	-12,8	-13,5	0,2	0,2	0,2	0,1	-	-	0
ARMİ E MATERIALE BELLICO PER USI MILITARI	448	214	224	192	-52,2	4,9	-14,3	4,6	2,0	2,1	1,6	-	-	-
NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	1.045	781	944	799	-25,2	20,9	-15,4	10,7	7,1	9,0	6,6	7	120	7
MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	1.421	1.294	1.296	1.209	-9,0	0,2	-6,8	14,5	11,8	12,3	9,9	57	-	27
UTENZE, SERVIZI AUSILIARI, SPESE DI PULIZIA	551	580	888	905	5,2	53,2	1,9	5,6	5,3	8,4	7,4	36	-	124
SPESE POSTALI E VALORI BOLLATI	32	34	43	74	4,6	25,8	73,7	0,3	0,3	0,4	0,6	-	-	30
CORSI DI FORMAZIONE	223	176	155	161	-21,4	-11,6	3,7	2,3	1,6	1,5	1,3	0	-	0
SPESE PER ACCERTAMENTI SANITARI RESI NECESSARI DALL'ATTIVITA' LAVORATIVA	69	197	94	57	187,5	-52,4	-38,7	0,7	1,8	0,9	0,5	103	-	0
SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITA'	91	53	48	40	-41,6	-8,9	-17,2	0,9	0,5	0,5	0,3	-	-	0
COMMISSIONI, COMITATI, CONSIGLI	329	271	311	140	-17,7	14,6	-54,8	3,4	2,5	3,0	1,2	-	-	0
COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI	172	167	154	160	-2,9	-8,0	4,3	1,8	1,5	1,5	1,3	0	-	0
STUDI, CONSULENZE, INDAGINI	118	105	79	76	-10,7	-24,7	-4,0	1,2	1,0	0,8	0,6	-	-	0
AGGI DI RISCOSSIONE	504	558	518	3.079	10,6	-7,1	494,3	5,1	5,1	4,9	25,3	-	-	-
COMMISSIONI SU TITOLI INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE VIAGGI	759	641	674	766	-15,6	5,2	13,6	7,7	5,8	6,4	6,3	-	-	-
ALTRI SERVIZI	387	349	320	287	-9,7	-8,3	-10,6	3,9	3,2	3,0	2,4	-	-	-
CANONI FIP	2.176	4.451	2.657	2.997	104,5	-40,3	12,8	22,2	40,6	25,2	24,6	1.215	-	133
FITTI FIGURATIVI	123	121	121	172	-1,5	0,2	41,9	1,3	1,1	1,2	1,4	-	-	-
FITTI FIGURATIVI	0	0	0	0	0,1	-100,0		0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Totale consumi intermedi	9.800	10.969	10.527	12.183	11,9	-4,0	15,7	100,0	100,0	100,0	100,0	1.548	997	342
AGGI DI RISCOSSIONE				2.566				5,1	5,1	4,9	25,3			
Totale consumi intermedi al netto degli aggr di riscossione	9.800	10.969	10.527	9.617	11,9	-4,0	-8,6	94,9	94,9	95,1	74,7			

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati estratti dal SIRGS-CDC

La conseguenza di tale modifica di contabilizzazione è quantitativamente rilevante: risultano, infatti, nel Rendiconto 2013, circa 2,6 miliardi di euro di somme da corrispondere ai concessionari delle lotterie a titolo di aggio e da versare all'entrata per

gli aggi ed i compensi trattenuti dai concessionari e dai rivenditori dei giochi. Si tratta di somme che, in precedenza, non transitavano sul bilancio dello Stato.

Come si può osservare dalla tavola 9, se si normalizza la serie storica dei risultati di bilancio escludendo dal 2013 gli aggi di riscossione, la spesa per consumi intermedi risulterebbe segnare una riduzione di poco meno del 9 per cento. Un andamento che indicherebbe come, anche nell'anno passato, le misure di controllo degli acquisti abbiano fornito esiti positivi.

Se si guarda, infine, agli andamenti per le diverse tipologie di beni e servizi, si può osservare come gli impegni segnino una generale flessione, nonostante l'integrazione degli stanziamenti destinati a debiti pregressi in applicazione del DL 35 del 2013, art. 5 (circa 342 milioni). Si osserva la continuità dell'andamento discendente delle spese per pubblicazioni periodiche, per gli accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa, per le spese di rappresentanza, le relazioni pubbliche, i convegni e le mostre, la pubblicità, commissioni comitati e consigli, studi, consulenze e indagini.

In particolare, alla forte riduzione degli acquisti di beni di consumo, effetto anche, in parte, dell'ormai avviato processo di dematerializzazione documentale e digitalizzazione delle procedure, hanno contribuito, tra l'altro, minori spese per la manutenzione, acquisto e conservazione di mezzi impegnate dal Ministero dell'interno e della difesa. Si rilevano, inoltre, minori somme destinate al rimborso all'Istituto poligrafico e zecca dello Stato S.p.A. per la produzione e spedizione delle carte valori, in formato elettronico, e altre forniture, e tra quelle da destinare alle spese di organizzazione e funzionamento, registrate in capitoli del Ministero dell'economia e delle finanze. Al contrario, il Ministero dell'università e della ricerca scientifica evidenzia un aumento delle spese per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

La rilevata flessione di quasi il 55 per cento delle spese per commissioni, comitati e consigli è sostanzialmente riconducibile allo spostamento dai consumi intermedi alla categoria economica relativa ai trasferimenti correnti alle imprese, per migliore allocazione della spesa, dell'assegnazione di somme (circa 195 milioni) al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori da parte dal Ministero delle infrastrutture.

Un apprezzabile contributo alla riduzione delle indennità di missione e rimborsi delle spese di viaggio risulta dai dati relativi ai Ministeri dell'interno e della difesa (quasi 36 milioni); opposta tendenza si riscontra sui capitoli concernenti il rimborso per spese di trasferimento del Ministero degli affari esteri, (che praticamente raddoppiano quelle sostenute nel 2012), oggetto in passato di tagli lineari.

Di rilievo, infine, l'incremento riscontrato nelle spese comprese tra gli "altri servizi", tra le quali rilevano quelle imputate al Ministero dell'interno per esigenze connesse ai servizi elettorali e le spese di giustizia e per intercettazione di conversazioni e comunicazioni.

11.

Come è già stato ricordato, il consuntivo di finanza pubblica reso noto dall'ISTAT nel marzo scorso conferma un andamento assolutamente critico degli investimenti pubblici e della spesa in conto capitale, in netto contrasto con le previsioni che, invece, prefiguravano una ripresa di questa categoria di spesa così rilevante per le prospettive della crescita economica.

Nel Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, gli investimenti fissi lordi si fermano nel 2013 a poco più di 27 miliardi, mentre, solo due anni prima,

sfiavano i 32 miliardi. Le Amministrazioni locali, che all'interno delle Pubbliche amministrazioni costituiscono il perimetro ove operano i più stringenti vincoli di finanza pubblica, riducono gli investimenti fissi lordi (-5,6 per cento) in misura relativamente minore rispetto alle Amministrazioni centrali (-20 per cento), ma accentuano in maniera molto significativa il loro *trend*, che nel 2012 era solo leggermente discendente (-1,5 per cento). A ciò non è estranea la parziale inefficacia delle misure contenute nel DL 35 del 2013 di sblocco dei pagamenti della PA, cui la Nota di aggiornamento al DEF connetteva un aumento di spesa di oltre 4 miliardi rispetto al 2012.

All'andamento così fortemente discendente degli investimenti fissi delle Amministrazioni centrali ha contribuito largamente il conto dello Stato.

A fronte di una previsione di incremento degli investimenti fissi lordi (23 per cento) e dei contributi agli investimenti esterni (8,2 per cento), il consuntivo presenta un quadro decisamente peggiore: gli investimenti fissi lordi segnano, come sopra indicato, una riduzione del 20 per cento.

Se si osservano, invece, le risultanze del rendiconto finanziario dello Stato in termini di pagamenti, la flessione è molto inferiore (-2,5 per cento). In proposito, occorre richiamare all'attenzione che il motivo del divario risiede nelle regole di contabilizzazione dettate dal sistema europeo dei conti (SEC '95), secondo le quali spese riguardanti l'acquisizione di attrezzature militari e armamenti – che nel rendiconto figurano nel conto capitale – sono considerate tra i “consumi intermedi” e, quindi, come spesa corrente nell'anno nel quale il bene entra nella disponibilità dell'Amministrazione e per l'intero valore del bene stesso. Nel 2013 tali spese, in termini di pagamenti, hanno segnato un incremento notevole, contribuendo ad attutire la riduzione degli investimenti fissi lordi del Rendiconto dello Stato. Tale regola – sulla quale anche la Corte dei conti aveva da tempo avanzato perplessità – è destinata ad essere radicalmente modificata con l'avvio del nuovo SEC'2010, che riconduce tali tipologie di spesa nella categoria degli investimenti.

I contributi agli investimenti diminuiscono anch'essi in misura anche maggiore (30,7 per cento). Si tratta di esiti connessi, in particolare, ai minori esborsi alle società Ferrovie dello Stato e ANAS, a causa della mancata sottoscrizione dei relativi contratti di programma, ed alle minori risorse destinate alle Regioni e Province autonome, alle quali non sono stati erogati 1,4 miliardi di euro per pagamento di debiti arretrati e che hanno utilizzato solo in minima parte le assegnazioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

I SALDI DI BILANCIO

1. I saldi di bilancio: *1.1. Risultati d'insieme e differenziali; 1.2. Incidenza dei principali saldi sul Pil; 1.3. La gestione di competenza. Raffronto con le indicazioni programmatiche e con la legge di stabilità; 1.4. La gestione dei residui*

Tavole

1. I saldi di bilancio

1.1. Risultati d'insieme e differenziali

Al mantenimento del rapporto dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche sul prodotto interno lordo al 3 per cento ha concorso la gestione del bilancio dello Stato, il cui indicatore chiave, il saldo netto da finanziare o da impiegare, espone un notevole peggioramento, sia nella serie lorda, che in quella al netto delle regolazioni contabili e debitorie.

In particolare, nella versione netta, il saldo torna ad essere negativo, passando da 20.894 a -23.906 milioni, con un peggioramento del 214,4 per cento; nella versione al lordo delle regolazioni, il saldo passa da un avanzo di 10.787 a un disavanzo di 28.018 milioni. Con riferimento al periodo decennale 2004-2013, il risultato si colloca su livelli di poco inferiori a quello registrato nel 2009 per la competenza e nel 2008 per la cassa.

Il livello massimo del saldo, fissato dalla legge di stabilità in -6.600 milioni e precisato dalla legge di bilancio in -6.185 milioni, è stato variato con l'articolo 12, comma 8, del decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013, in -31.600 milioni, adeguandolo al bilancio programmatico aggiornato con la relazione al Parlamento 2013. Gli effetti recati dal predetto decreto-legge e dalle altre leggi intervenute sono stati trasfusi nell'assestamento, portando la previsione di saldo a -31.066 milioni, entro il limite indicato. Il risultato di consuntivo si attesta, come accennato, sul livello di -23.096 milioni, ampiamente al di sotto della previsione, per effetto, oltre che delle numerose manovre correttive attuate, soprattutto dei "maggiori accertamenti" di entrate extratributarie (10.620 milioni), caratterizzati anche da modalità di quantificazione che ne comportano una sistematica sovrastima e un conseguente ridotto tasso di realizzazione.

Risulta ancora di segno negativo il saldo delle partite finali di cassa, al netto delle predette regolazioni, in peggioramento rispetto al 2012, da -48.751 a -73.209 milioni.

Una parallela evoluzione mostra il saldo delle operazioni finali della competenza, al netto anche delle partite finanziarie (*indebitamento/accreditamento netto*), con un avanzo di competenza di 1.573 milioni, rispetto all'avanzo 2012 di 27.379 milioni. Il

corrispondente saldo di cassa espone, invece, un disavanzo di 49.561 milioni che peggiora l'esito del 2012 (42.789 milioni).

Il *risparmio pubblico*, già positivo, si decrementa notevolmente nella competenza, passando da 63.917 a 45.069 milioni (-29,5 per cento); il corrispondente saldo di cassa mostra un valore, ancora negativo, di 14.513 milioni, lontano dai livelli positivi del biennio 2006-2007.

Peggiora, rispetto al precedente esercizio, il saldo del *ricorso al mercato* nella competenza (da 187.282 a 193.636 milioni), piuttosto distante dalla migliore *performance* del decennio in esame, del biennio 2006-2007. Il corrispondente saldo di cassa presenta un limitato decremento, passando da 256.527 a 243.056 milioni.

Come si desume dalla tavola 6, segna un ulteriore decremento l'*avanzo primario* di competenza, da 102.279 a 57.963 milioni, ben lontano dal miglior risultato del decennio verificatosi lo scorso anno; analoga evoluzione mostra il relativo saldo di cassa (da 32.806 a 8.756 milioni).

Un cenno, infine, all'*avanzo primario corrente*, che, in termini di competenza, si colloca sui 126.937 milioni; su livelli nettamente inferiori (67.452 milioni) si pone il corrispondente saldo in termini di cassa, in diminuzione rispetto al precedente esercizio finanziario.

RISULTATI DIFFERENZIALI 2013 A RAFFRONTO CON IL 2012
(al lordo ed al netto delle regolazioni debitorie)

(in milioni)

	Competenza			
	2013		2012	
		*		*
Saldo netto da finanziare	-28.018	-23.906	10.787	20.894
Risparmio pubblico	39.715	45.069	48.494	63.917
Ricorso al mercato	-198.991	-193.637	-203.546	-187.282
Indebitamento netto	-2.539	1.573	17.273	27.379
Disavanzo o avanzo finanziario	65.856	71.210	36.237	52.502
Avanzo primario	53.851	57.963	92.172	102.278
Avanzo primario corrente	121.583	126.937	129.879	145.301

	Cassa			
	2013		2012	
		*		*
Saldo netto da finanziare	-76.947	-73.209	-58.764	-48.751
Risparmio pubblico	-19.492	-14.513	-19.103	-3.744
Ricorso al mercato	-248.036	-243.057	-272.698	-256.527
Indebitamento netto	-53.299	-49.561	-52.802	-42.789
Disavanzo o avanzo finanziario	16.811	21.790	-32.914	-16.744
Avanzo primario	5.019	8.756	22.793	32.806
Avanzo primario corrente	62.473	67.452	62.455	77.813

* Al netto delle regolazioni debitorie

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Su risultati e leggibilità del Rendiconto generale dello Stato incide l'imponente accumulo di residui attivi, che raggiungono i 261.124 milioni, e passivi, che si attestano a 84.216 milioni. I residui passivi a fine 2013 si riferiscono per il 78 per cento a residui propri, destinati a tradursi in pagamenti effettivi nel breve/medio periodo; quelli di stanziamento ammontano a 18.521 milioni, con un incremento del 65,5 per cento rispetto al precedente esercizio, nonostante la più restrittiva disciplina che regola oggi la materia.