

miliardi. nel 2010). La tavola indica anche il totale dei rimborsi nel 2011 (8,6 milioni circa).

Tavola 43

RIMBORSI - 2011

(in milioni di euro)

Anno 2011	IVA ⁽¹⁾	Imposte dirette	Agevolazioni ⁽²⁾	Rimborsi in conto fiscale		Variazione 2010-2011	
				2010	2011	Valore assoluto	%
Gennaio	1.068,45	0,00	0,00	1.227,25	1.068,45	-158,80	-12,9
Febbraio	435,93	1,02	0,00	-	414,56	414,56	-
Marzo	377,14	35,03	17,17	589,80	361,12	-228,68	-38,8
Aprile	2,82	539,74	0,00	826,54	-	-826,54	-100
Maggio	926,07	155,44	1,73	630,16	904,00	273,84	43,46
Giugno	1.296,13	253,97	0,00	-	1.286,06	1.286,06	-
Luglio	582,00	120,38	2,32	772,31	546,94	-225,36	-29,2
Agosto	8,73	8,75	0,00	1.956,28	-	-1.956,28	-100
Settembre	32,29	35,38	0,00	542,11	-	-542,11	-100
Ottobre	376,83	9,63	0,00	515,06	339,22	-175,84	-34,1
Novembre	806,14	892,99	4,11	-	760,45	760,45	-
Dicembre	2.34,05	363,26	0,00	-	171,00	171,00	-
TOTALE	6.146,58	2.415,59	25,32	7.059,50	5.851,80	-1.207,70	-17,1

Fonte: dati Agenzia delle entrate

(1) Comprende: rimborsi erogati mediante conto fiscale; rimborsi erogati dagli uffici territoriali; interessi maturati; rimborsi "IVA auto"; rimborsi IVA ai soggetti non residenti.

(2) Comprende: rimborsi canone RAI; "bonus incapienti"; "bonus famiglia".

Tavola 44

COMPENSAZIONI F24 - 2011

(in milioni di euro)

2011	IVA	Imposte dirette	Agevolazioni
Gennaio	628,81	275,90	126,41
Febbraio	641,79	297,87	178,59
Marzo	1.640,41	221,58	76,95
Aprile	1.183,83	152,83	87,39
Maggio	1.427,32	231,40	106,41
Giugno	1.468,97	1.247,94	141,04
Luglio	1.451,04	2.005,60	131,32
Agosto	1.563,79	2.136,74	108,57
Settembre	572,36	260,38	58,35
Ottobre	500,55	321,76	69,35
Novembre	764,91	573,01	71,95
Dicembre	1.253,53	1.301,16	128,66
TOTALE	13.097,31	9.026,17	1.284,99

Fonte: Agenzia delle entrate

Le compensazioni sono risultate di poco maggiori del 2011 per IVA (13.040 milioni nel 2010) e di più per le imposte dirette (8.686 milioni nel 2010), mentre nettamente in flessione si presentano le compensazioni per le agevolazioni (canone Rai, bonus famiglia,...), (1.285 milioni rispetto a 3.891 milioni nel 2010).

Significativo impegno è stato inoltre rivolto a contrastare il grave fenomeno delle compensazioni indebite che è risultato assai diffuso nel settore dei servizi, soprattutto in quelli per i quali è richiesta mano d'opera non particolarmente qualificata (edilizia, logistica, pulizia, ecc.).

5.5. Rateazioni dei crediti d'imposta operate dall'Agenzia delle Entrate

Nel periodo dal 2008 – da quando la competenza in materia è stata trasferita agli Agenti della Riscossione – fino alla fine del 2011, sono state concesse 1.456.070 rateazioni per un importo complessivo pari a 18,8 miliardi di euro⁴⁸. Il DL 201/2011⁴⁹ ha, inoltre, prorogato i termini per beneficiare della rateizzazione: i contribuenti che dimostrino un peggioramento della loro situazione economica potranno richiedere la proroga della rateizzazione già concessa, per un periodo ulteriore e fino a sei anni, purché non sia intervenuta decadenza. Con la proroga della rateizzazione, il contribuente può chiedere rate di importo variabile e crescente per ciascun anno.

Con direttiva del 1° marzo 2012, Equitalia ha poi portato da 5 a 20 mila euro la soglia per ottenere la rateizzazione, soltanto con una semplice richiesta motivata, che attesti la propria situazione di temporanea difficoltà economica, senza più documenti per dimostrare la situazione economico-finanziaria del contribuente, che restano necessari solo se il debito supera la nuova soglia.

I dati della tabella mostrano che gli importi rateizzati derivanti da attività di accertamento sostanziale sono il 12 per cento in meno rispetto al 2010, per un n. di atti (circa 62 mila) il 26 per cento in meno dell'anno precedente. Il riscosso al 31 dicembre 2011 è pari a circa 276 milioni (il 17 per cento del totale rateizzato) ed è nettamente diminuito, rispetto al 2009 e 2010 (-68 per cento); in diminuzione di molto anche il numero e l'importo degli atti con mancato pagamento delle rate (16.958.354) iscritte a ruolo per l'intero importo della rata mancante. Vi è stato anche un recupero minimo di somme su partite relative ad atti oggetto di rateazione per cui c'è stato un mancato pagamento delle rate scadute al 31 dicembre 2011.

Tavola 45

RATEAZIONI DEI CREDITI D'IMPOSTA OPERATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE

(importi in euro)

	2008	2009	2010	2011
Numero atti oggetto di rateazione (*)	19.371	38.216	83.073	61.746
Importi totali rateizzati	761.176.206	1.112.811.964	1.791.370.975	1.577.368.363
<i>di cui:</i>				
A) da attività di accertamento sostanziale	761.176.206	1.112.811.964	1.791.370.975	1.577.368.363
B) da controlli automatizzati (36 bis e 54 bis)				
Importi riscossi ratealmente al 31/12	768.012.129	883.019.278	865.933.305	275.715.623
Numero atti con mancato pagamento delle rate	1.560	2.443	2.092	325
Importo atti con mancato pagamento delle rate	103.145.533	210.963.333	481.290.239	16.958.354
<i>di cui:</i>				
iscritti a ruolo - Numero atti	1.447	2.356	2.086	322
iscritti a ruolo -				
Importo con mancato pagamento delle rate con attivazione procedura esecuzione -	92.725.444	200.687.702	480.236.669	16.958.354
Numero atti	113	87	6	3
con attivazione procedura esecuzione -				
Importo con mancato pagamento delle rate	10.420.090	10.346.775	1.053.570	
Somme riscosse su partite relative ad atti oggetto di rateazione per cui c'è stato un mancato pagamento delle rate scadute al 31/12	3.827.643	5.053.164	1.032.807	43.398
di cui partite iscritte a ruolo	2.573.601	4.412.866	865.261	43.398
di cui partite con attivazione procedura esecuzione	1.254.042	640.298	167.545	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

(*)dati relativi al numero di atti con i relativi importi rateizzati e non al numero di posizioni

⁴⁸ Fonte: Agenzia delle entrate⁴⁹ Art 10 comma 13bis, 13 ter

Tavola 46

RATEAZIONI DA CONTROLLI AUTOMATIZZATI (ARTT. 36 BIS E 54 BIS)

(in euro)

	2008	2009	2010	2011	Δ% 2011/2010
Numero posizioni oggetto di rateazione		101.463	167.156	178.048	7%
Importi Totali Rateizzati		960.239.620,26	1.461.589.545,79	1.775.034.620,17	21%
Importi riscossi ratealmente al 31/12/2011		537.861.809,54	582.296.259,26	464.414.208,85	-20%
<i>di cui:</i>					
<i>Credito originario</i>		518.967.789,28	566.749.975,64	455.978.744,69	-20%
<i>Sanzioni</i>		18.894.011,26	15.546.283,62	8.435.464,16	-46%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Il credito rateizzato, correlato invece a controlli automatizzati, aumenta, nel 2011, del 21 per cento, mentre decresce del 20 per cento il totale degli importi riscossi ratealmente.

Aumentano infine le rateazioni dei crediti d'imposta operate da Equitalia SpA, rappresentate nella seguente tabella. Si rileva che nel 2011, con riferimento all'insieme degli enti impositori, sono state accolte 417.743 richieste di dilazione (+4.035 rispetto al 2010); il totale dei carichi rateizzati nel 2011 ammonta a 4,6 miliardi (+521 milioni rispetto al 2010).

Tavola 47

RATEAZIONI DEI CREDITI D'IMPOSTA OPERATE DA EQUITALIA

(in euro)

Stato lavorazione	2011		2010		Variaz. 2011/2010	
	N. protocolli	carico	N. protocolli	carico	N. protocolli	carico
concesse	417.743	4.598.817.492	413.708	4.077.319.016	4.035	521.498.476
non concesse	26.244	1.488.971.761	31.755	1.312.713.119	-5.511	176.258.642
revocate	124.896	4.330.498.752	151.398	3.663.505.152	-26.502	666.993.600

Fonte: dati Agenzia delle entrate

Si evidenzia inoltre che, nel corso del 2011, sono state revocate 124.896 rateazioni a fronte di 151.398 revocche disposte nell'anno precedente.

Nella Tavola seguente si riportano i valori di dettaglio⁵⁰, riferiti ai principali enti creditori, per i volumi di riscossione da rateazioni concesse da Equitalia negli anni dal 2008 al 2011.

Tavola 48

VOLUMI DI RISCOSSIONE DA RATEAZIONI CONCESSE DA EQUITALIA

(2008 – 2011)

(in euro)

	Erario	Inps	Inail	Non Erario	Totale
2008	193.439.092	88.651.399	2.630.977	18.463.802	303.185.270
2009	895.181.133	363.226.658	13.477.708	87.343.006	1.359.228.505
2010	1.396.425.335	680.162.623	24.055.618	170.283.577	2.270.927.153
2011	1.291.948.600	683.239.260	27.289.749	188.546.688	2.191.024.297
Totale	3.776.994.160	1.815.279.940	67.454.052	464.637.073	6.124.365.225

Fonte: dati Agenzia delle entrate

⁵⁰ I dati, riferiti all'intero territorio nazionale, fatta eccezione per la regione Sicilia, gestita da Riscossione Sicilia S.p.A, possono subire variazioni in aumento al termine di alcune elaborazioni in corso da parte di Equitalia.

Infine l'agenzia delle Entrate procede ad accordi di ristrutturazione del debito (art. 182-bis *Legge fallimentare* – Regio Decreto 267/1942) ed a transazioni fiscali (art. 182-ter *Legge fallimentare*). Nel 2011 si sono perfezionati 10 Accordi di ristrutturazione e 6 transazioni fiscali.

Gli accordi di ristrutturazione, che mostrano un trend oscillante nel quadriennio con punte massime nel 2009 e 2011, hanno comportato, nell'esercizio esaminato, un importo di 28 milioni, pari al 42 per cento dell'importo originario di 68 milioni. Sostanzialmente si tratta, in termini quantitativi, di una rinuncia alle sanzioni ed interessi e di una lieve riduzione dell'imposta.

Le transazioni fiscali, che invece hanno registrato un andamento decrescente, nel 2011 riguardano un importo originario minore, circa 7,4 milioni, e hanno comportato un importo finale di 6,8 milioni pari al 92 per cento.

Tavola 49

ACCORDI DI RISTRUTTURAZIONE DEL DEBITO E TRANSAZIONI FISCALI
(2008 – 2011)

Anno	2008	2009	2010	2011
Numero accordi di ristrutturazione del debito (art. 182 bis L.F.)	2	6	6	10
Importo originario dovuto al Fisco	4.433.257,86	92.808.178,54	18.738.310,98	68.190.521,17
<i>di cui:</i>				
Imposte	ND	63.691.829,19	12.515.655,21	33.681.141,94
Sanzioni	ND	20.857.518,59	3.949.298,34	25.450.171,23
Interessi	ND	8.258.830,76	2.273.357,43	9.059.208,00
Importo derivante dalla transazione	1.998.271,21	61.854.884,79	14.464.677,88	28.351.982,24
<i>di cui:</i>				
Imposte	ND	ND	ND	ND
Sanzioni	ND	ND	ND	ND
Interessi	ND	ND	ND	ND
Numero transazioni fiscali (art. 182 ter L.F.)	6	22	12	6
Importo originario dovuto al Fisco	11.849.201,43	29.611.293,75	19.534.985,47	7.436.247,23
<i>di cui:</i>				
Imposte	9.048.603,91	23.066.513,59	13.573.098,16	5.355.931,00
Sanzioni	1.977.550,53	5.075.209,57	4.579.160,58	1.580.358,07
Interessi	823.046,99	1.469.570,59	1.382.726,73	499.958,16
Importo derivante dalla transazione	9.535.009,31	18.432.398,93	9.028.490,15	6.853.118,78
<i>di cui:</i>				
Imposte	ND	ND	ND	ND
Sanzioni	ND	ND	ND	ND
Interessi	ND	ND	ND	ND

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

*L'amministrazione riferisce che gli altri dati di dettaglio non sono all'attualità acquisibili con strumenti informatici di monitoraggio.

LE SPESE DELLO STATO

1. LA SPESA DELLO STATO: 1.1. NOTAZIONI PRELIMINARI; 1.2. ATTENDIBILITÀ E AFFIDABILITÀ DEL RENDICONTO GENERALE; 1.3. TENDENZA DELLA SPESA STATALE; 1.4. LO SVILUPPO DELLE PREVISIONI DI BILANCIO; 1.5. SINTESI DELLA GESTIONE

2. ANALISI ECONOMICA; 2.1. IL COMPARTO DEI TRASFERIMENTI; 2.2. ALTRE SPESE CORRENTI; 2.3. ALTRE SPESE IN CONTO CAPITALE; 2.4. FORMAZIONE E GESTIONE DEI RESIDUI

3. ANALISI PER MISSIONI E POLITICHE PUBBLICHE: 3.1. QUADRO D'INSIEME; 3.2. LE POLITICHE PUBBLICHE NEL 2011; 3.3. LA GESTIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEL QUADRIENNIO 2008-2011; 3.4. L'ANDAMENTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEL QUADRIENNIO 2008-2011

TAVOLE

1. La spesa dello Stato

1.1. Notazioni preliminari

Il rendiconto generale dello Stato per il 2011 è stato presentato alla Corte con una struttura basata su tredici consuntivi di spesa. L'articolazione per missioni e programmi, introdotta a decorrere dal bilancio 2008 e confermata dalla riforma contabile, si fonda sulla finalità della spesa, incidendo nel tempo sullo stesso tessuto organizzativo degli apparati, consentendo, tra l'altro, la ricostruzione delle politiche pubbliche di settore.

Tra il 2008 e il 2011 sono intervenuti alcuni affinamenti nella classificazione delle spese. Il numero e i contenuti delle missioni sono rimasti stabili, mentre il numero dei programmi gestiti è passato da 168 a 172 (162 nel 2010). Appare necessaria, ad avviso della Corte, un'ulteriore messa a punto, per eliminare discrasie e incoerenze tuttora presenti, evidenziate anche nella presente relazione, nel capitolo relativo all'ordinamento contabile. Non a caso la stessa delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio, da esercitarsi entro l'anno in corso, prescrive una razionalizzazione delle missioni e dei programmi, a fini di maggiore certezza, trasparenza e flessibilità.

1.2. Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale

Resta centrale il dibattito su trasparenza e veridicità dei conti pubblici italiani, ancora segnati da anomalie e disomogeneità, cui potrebbe significativamente far fronte il processo di armonizzazione contabile dei vari livelli di governo, avviato con i recenti decreti delegati.

In questa prospettiva, la Corte ha concentrato l'attenzione su attendibilità e affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato. L'area del bilancio statale dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella maggiormente garantita, governata com'è da un complesso di stringenti regole procedurali e da un capillare sistema di controlli interni esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato.

Segnali di preoccupazione emergono, peraltro, dalle vicende degli ultimi anni. A fianco del fenomeno, ormai annoso, delle regolazioni contabili e debitorie, in parte legato al permanente intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria e al connesso fenomeno dei pagamenti in conto sospeso, si è venuta formando una massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa rappresentatività del rendiconto. Tale problematica è stata da recente

affrontata a livello normativo, nel dichiarato intento di ripianare, da un lato, debiti in precedenza accumulati e di introdurre, dall'altro, regole per prevenire la formazione di ulteriori situazioni debitorie.

Accanto al giudizio di parificazione, disciplinato da puntuali disposizioni, negli ultimi anni la Corte ha utilizzato altri strumenti di verifica e di analisi delle poste del rendiconto, anche in relazione agli schemi utilizzati in ambito europeo. Per evidenziare le anomalie più rilevanti si è proceduto sia con lo strumento di *auditing* finanziario – contabile su scala generale, sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento.

L'attività di *auditing* generale è stata impostata, a partire dalle caratteristiche gestionali di ciascuna amministrazione, al fine di fornire un quadro complessivo delle problematiche più rilevanti. E' 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 nella costruzione degli aggregati superiori. Resta, fra l'altro, sostanzialmente disattesa l'esigenza di procedere a una effettiva rielaborazione del nomenclatore degli atti, elemento basilare per la formazione del bilancio e strumento importante per la stessa attività di revisione della spesa. Altamente auspicabile sarebbe una rappresentazione periodica dell'evoluzione di tutti i programmi con riferimento alle sottostanti determinazioni normative, onde permetterne la verifica dell'andamento.

Nella tavola 1 si dà conto dei numerosi capitoli, distinti per Amministrazione, su cui si verificano sintomatici fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla relativa dotazione e, nei casi di interesse, sugli stessi stanziamenti complessivi. E' il caso delle eccedenze di spesa, che costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio o di un non adeguato utilizzo degli strumenti di flessibilità potenziati dalla riforma. Incide sull'impostazione delle previsioni iniziali l'istituto dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in gran parte collegati alle vicende di corrispondenti poste di entrata.

La congruità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla crescente istituzione di nuovi capitoli fondo, che rappresentano, in linea di principio, un notevole strumento di flessibilità per le amministrazioni, ma appesantiscono, sotto alcuni profili, l'attività gestionale, con conseguente indebolimento della corrispondenza tra previsione e consuntivo e peggioramento della significatività dei dati esposti.

A partire dal 2004, la Corte ha affiancato all'*auditing* finanziario-contabile attività dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti in specifiche aree di intervento, utilizzando strumenti informatici e approcci metodologici condivisi a livello internazionale. In particolare, si è messa a punto, nell'ambito di un più ampio sistema conoscitivo sulla finanza pubblica, una specifica applicazione informatica finalizzata ad indagini campionarie sui dati consuntivi della spesa. Il programma appare in grado di supportare con la necessaria elasticità le esigenze informative della Corte, in relazione alle caratteristiche gestionali di un determinato esercizio finanziario, nonché alla costruzione di serie storiche riferite a comparti significativi di spesa, in cui maggiormente si manifestano elementi di criticità. Sulle metodologie utilizzate e sull'esito dei riscontri effettuati si riferisce in apposito volume allegato alla presente relazione.

La classificazione per missioni e programmi tende a migliorare l'allocazione delle risorse, inducendo maggiore efficienza nell'attività gestionale, grazie anche ai più ampi spazi di flessibilità riconosciuti alle amministrazioni. Va ribadito, però, che la maggiore elasticità può funzionare, entro i limiti consentiti dalla legislazione di spesa, a condizione che i programmi siano costruiti sulla base di unità elementari omogenee e che vi sia riferibilità alle strutture amministrative gestionali.

Al di là dei segnalati profili di opacità, la leggibilità del bilancio continua ad essere appannata da una classificazione economica che presenta, per talune categorie, aggregazioni generiche di spesa e consistenti voci residuali, mentre si riscontrano casi di mancata od errata imputazione secondo lo stesso schema classificatorio formalmente adottato.

Va notato, ancora, che dalla maggiore flessibilità del bilancio deriva, nelle aree di spesa manovrabili, un sensibile incremento delle variazioni di bilancio, strumento utile per favorire l'attività gestionale, ma talvolta sintomo di carente programmazione finanziaria, che rischia di mettere in crisi, oltre certi limiti, l'impianto decisionale varato dal Parlamento.

1.3. Tendenze della spesa statale

In questa sede, l'analisi viene focalizzata sul bilancio dello Stato, ripercorrendo lo sviluppo della spesa statale dal 1997, esercizio in cui si è conclusa la prima fase del risanamento dei conti pubblici, legata all'ingresso dell'Italia nell'area euro e che, rappresenta, pertanto, un'utile base di partenza per valutare la successiva dinamica della spesa.

A tale scopo, viene esposta nella tavola 2 l'evoluzione rispetto al Pil dei principali aggregati di spesa, nella versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi IVA, con riferimento al predetto anno base. La serie storica risente, peraltro, dell'effetto dei mutati criteri di classificazione economica della spesa, operanti dal 2000, stabiliti dal SEC'95, nonché della graduale riduzione delle grandezze di bilancio connesse con il processo di decentramento, nella prospettiva del federalismo fiscale. Va considerata, poi, la rilevante riduzione del prodotto interno lordo che ha fortemente segnato gli esiti dell'esercizio 2009.

Sul versante della competenza, la spesa complessiva (42,8 per cento) - in netta diminuzione rispetto al precedente esercizio, in cui era stato raggiunto il picco dei sei anni precedenti - è in flessione rispetto al 1997 di oltre un punto e mezzo; nella cassa, invece, l'andamento si inverte, passando dal 40,7 di quindici anni fa al 42,8 per cento del prodotto.

La quota assorbita dalla spesa finale, in termini di competenza (31,1 per cento), cala di oltre un punto rispetto all'anno iniziale (32,4), mantenendosi su livelli nettamente superiori al minimo del 2006 (29,5), pur diminuendo nettamente rispetto al 2010. Identica risulta la quota in termini di cassa, al di sopra dell'anno iniziale.

Al suo interno, evolve, nella competenza, in misura analoga la spesa corrente (28 per cento, rispetto all'iniziale 29,3), inferiore di un punto rispetto al 2010 e allineata al valore del 2000. Scende anche il peso del conto capitale (dal 3,4 al 3,1 per cento), fermo al quoziente dell'anno base, dopo il picco del 2001 (4 per cento). La spesa corrente si giova, peraltro, della netta flessione degli oneri per interessi, più che dimezzati nel periodo, dal 9,6 al 4,7 per cento del Pil. Al netto di tale posta, la spesa corrente primaria accusa, invece, un incremento di quasi quattro punti percentuali (dal 19,7 al 23,4), ma con un significativo decremento rispetto al 2010.

Sul lato della cassa, il peso della spesa corrente supera ancora quello dell'anno base (dal 26,9 al 28,1 per cento), mentre la quota del conto capitale passa dall'1,9 al 3 per cento. Ancora nettamente inferiore si mostra la spesa per interessi (dal 9,6 al 4,7 per cento), anche se lievemente superiore al precedente esercizio (4,5 per cento), cosicché gli oneri correnti diversi dagli interessi espongono una crescita in termini di Pil di circa sei punti, dal 17,3 al 23,4 per cento.

1.4. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio

L'assestamento del bilancio ha determinato una sostanziale invarianza degli stanziamenti di spesa finale al netto delle regolazioni, da 490.843 a 490.928 milioni, su cui hanno inciso le maggiori spese correnti primarie per 4.060 milioni e in conto capitale per 2.165 milioni, assorbite da minori interessi per 6.141 milioni.

A fine esercizio, le dotazioni definitive risultano 499.657 milioni, con un incremento di 8.814 milioni rispetto alle previsioni iniziali (+1,8 per cento), incentrato sul conto capitale (+6.722 milioni); gli interessi evidenziano una notevole diminuzione, passando da 84.243 a 79.586 milioni.

Diminuiscono anche le "poste correttive e compensative" (da 50.763 a 48.262 milioni). Lo scostamento tra le dotazioni iniziali e finali finisce così per essere legato al normale utilizzo (6.120 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII "altre uscite correnti".

Gli stanziamenti in conto capitale segnano già notata variazione incrementale (da 42.091 a 48.813 milioni; +13,7 per cento); essi, comunque, restano al di sotto del livello 2010 (52.548 milioni). La dinamica delle previsioni è sostanzialmente riconducibile, come negli anni precedenti, al complesso dei “contributi agli investimenti” (amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che passano da 22.668 a 25.494 milioni; nel loro ambito, mostrano il maggior aumento quelli a pubbliche amministrazioni (da 13.751 a 16.294 milioni) e a estero (da 631 a 869 milioni). Anche gli “investimenti fissi lordi” registrano un divario previsionale (da 4.877 a 5.696 milioni; +14,4 per cento).

Trova conferma il “gap” previsionale tra spesa finale di competenza e di cassa: nelle previsioni definitive, le autorizzazioni di cassa superano di oltre 20.899 milioni i corrispondenti stanziamenti di competenza. In termini di cassa, aumentano le previsioni lorde del comparto corrente (da 500.664 a 503.924 milioni), per effetto, soprattutto, dell’incremento mostrato dai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (da 217.435 a 231.971 milioni); dai consumi intermedi (da 7.684 a 12.827 milioni) e dai redditi da lavoro dipendente (da 89.427 a 93.098 milioni). Decrementi mostrano le previsioni degli interessi (da 84.243 a 79.862 milioni), poste correttive (da 50.763 a 48.339 milioni), risorse proprie (da 18.300 a 17.700 milioni). L’evoluzione delle previsioni di parte corrente risente, comunque, dell’utilizzo, per 15.818 milioni, dei fondi di riserva inclusi nella categoria XII “altre uscite correnti”.

Risultano incrementate le autorizzazioni di cassa di conto capitale (da 41.603 a 56.278 milioni), a causa, soprattutto, dei trasferimenti (da 35.608 a 41.580 milioni). In particolare, lo sviluppo previsionale di tale settore è dovuto ai contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche (da 14.542 a 19.698 milioni) e imprese (da 8.431 a 11.105 milioni). Un consistente incremento si verifica pure per gli investimenti fissi lordi (da 5.745 a 7.867 milioni) e le acquisizioni di attività finanziarie (da 250 a 6.831 milioni). Solo gli “altri trasferimenti in conto capitale” espongono un divario previsionale negativo, legato agli specifici meccanismi della spesa ivi allocata.

Specifiche variazioni alle dotazioni di cassa sono state attuate, anche nel 2011, attraverso il meccanismo di alimentazione costituito dall’apposito fondo di riserva. La consistenza del fondo non ha registrato incrementi rispetto alle previsioni iniziali (12.000 milioni), interamente utilizzato. Nella tavola 3 viene fornito il quadro di ripartizione del fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 4 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo stesso, a partire dalla sua istituzione avvenuta nel 1997. Le integrazioni hanno interessato tutte le categorie di spesa, tranne le cat. VIII e XI. Il 57 per cento (6.844 milioni) delle autorizzazioni sono state utilizzate per integrare le dotazioni di cassa relative ai trasferimenti, in prevalenza di quelli in conto capitale, per un ammontare di 3.881 milioni. La restante quota è stata sostanzialmente assorbita per incrementare le disponibilità per acquisizioni di attività finanziarie (1.254 milioni), redditi da lavoro dipendente (1.395 milioni), consumi intermedi (769 milioni), investimenti fissi lordi (1.508 milioni). Circa il 90 per cento del totale delle variazioni è concentrato su sei Ministeri (Economia e finanze; Lavoro; Istruzione; Interno; Infrastrutture e Difesa).

1.5. Sintesi della gestione

Da oltre venticinque anni, allo scopo di assicurare la visibilità degli effettivi andamenti della gestione, la rappresentazione della spesa statale è affiancata, nei documenti ufficiali, da una versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili e dei rimborsi IVA. Si tratta di un fenomeno in parte causato dall’intreccio fra gestioni di bilancio e tesoreria, anomalia che ha trovato formale riscontro nella stessa legge di riforma della contabilità pubblica, che, in apposito criterio direttivo per l’esercizio della delega in materia di testo unico di contabilità, richiama l’esigenza di “riorganizzazione dei conti di tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato” (art. 50, comma 2, lett. b), della

legge n. 196 del 2009 e s.m.i.). Sarebbe necessario, per evitare ogni discrezionalità nell'inserimento di tali partite nei documenti di bilancio, che si procedesse, per intanto, ad una loro puntuale definizione normativa, mirando anche a determinarne un tendenziale contenimento.

Nella successiva illustrazione sono spesso indicati due importi e due percentuali: i primi riguardano, nell'ordine, impegni e pagamenti; le seconde, i relativi scostamenti sugli anni precedenti. Quando viene evidenziato un solo importo, impegni e pagamenti coincidono. La tavola 5 espone i più significativi dati della gestione per operazioni finali, espressi al lordo delle partite contabili e debitorie; inoltre, i dati vengono poi rappresentati, al lordo e al netto delle regolazioni, mediante l'elaborazione di appositi grafici (tavola 6).

Lo scostamento fra le due versioni del consuntivo 2011, dal lato della spesa, è dovuto a regolazioni per 30.597 e 29.583 milioni. Influiscono in misura ridotta sul dato complessivo le somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato (1.450 milioni), che dal 2000 sono incluse tra i rimborsi di passività finanziarie. Le partite regolatorie relative alla spesa finale si cifrano in 29.146 e 28.133 milioni (24.245 e 23.817 milioni nel 2010), concentrate nella parte corrente, mentre le analoghe poste in conto capitale riguardano soltanto i pagamenti (85 milioni); si riferiscono, in misura preponderante, alle "poste correttive e compensative" (21.110 e 20.405 milioni) e cioè il settore di spesa in cui più forte è l'interdipendenza fra gestione di bilancio e operazioni di tesoreria. Analoghe considerazioni valgono per le poste ricomprese nei "trasferimenti alle amministrazioni pubbliche" (6.265 e 6.090 milioni; 1.367 e 1.143 milioni nel 2010). Le residue partite contabili ineriscono a debiti pregressi compresi nella categoria dei consumi intermedi (1.529 e 1.311 milioni). Nel conto capitale, le poste regolatorie sono riconducibili agli "altri trasferimenti" (rimborsi IVA – auto legati alla nota sentenza della Corte di giustizia europea).

Un confronto con gli anni precedenti basato sui dati della serie "netta" evidenzia che la spesa finale segna un nuovo arretramento dal lato degli impegni (491.675 milioni), che si accentua sul versante dei pagamenti (491.242 milioni). Su tale risultato influisce la sostanziale stabilità degli impegni relativi alla parte corrente (443.173 milioni; -1,6 per cento), cui si affianca l'aumento del 3,4 per cento dei relativi pagamenti (443.496 milioni).

Al netto degli interessi, la spesa corrente primaria diminuisce del 3 per cento sulla competenza (da 380.894 a 369.426 milioni), mentre aumenta del 2,9 per cento sulla cassa (da 359.622 a 369.903 milioni).

Registrano un aumento gli oneri per interessi passivi (73.748 e 73.594 milioni; +6,1 e +5,9 per cento), causa l'effettivo andamento dei tassi di interesse sui titoli del debito pubblico. In diminuzione (-2,6 per cento) si mostrano gli impegni (9.440 milioni) per consumi intermedi, in linea con i corrispondenti pagamenti (9.450 milioni).

I trasferimenti correnti segnano una sensibile flessione in termini di competenza (224.513 milioni; -3,4 per cento), mentre i relativi pagamenti aumentano (223.926 milioni; +4,7 per cento): l'andamento è largamente attribuibile ai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (214.530 e 213.434 milioni; -3,1 e +4,9 per cento).

Prosegue il contenimento della spesa in conto capitale, soprattutto in termini di impegni (48.502 milioni; -7,2 per cento), ma anche, in minore misura, con riguardo ai pagamenti (47.745 milioni; -6,5 per cento). In flessione (-28,6 e -4,1 per cento) risultano gli "investimenti fissi lordi" (5.694 e 6.371 milioni). In controtendenza risultano gli impegni (5.389 milioni; +1,1 per cento) per "acquisizioni di attività finanziarie", che sul lato della cassa evidenziano una netta flessione (6.195 milioni; -7,6 per cento).

L'evoluzione dei pagamenti è segnata da un generale incremento dei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 7). L'utilizzo delle autorizzazioni di cassa a livello di spesa finale sale dall'88,8 al 92,7 per cento, sia per l'andamento della parte corrente (dal 90,5 al 93,6 per

cento), sia del conto capitale, che passa dal 76 all'85 per cento. Sale anche l'utilizzo degli stanziamenti di competenza per operazioni finali (dall'84,6 all'87,3 per cento), in buona parte imputabile all'evoluzione del conto capitale (dal 57,4 al 62,4 per cento), con la ripresa sul versante corrente (da 87,5 a 89,8 per cento). L'incremento dell'incidenza dei pagamenti si riflette sugli indici di smaltimento della massa spendibile, sostanzialmente riconducibile alla parte corrente (dall'83,5 all'84,8 per cento).

La rilevante diminuzione delle economie totali di bilancio (46.258 a fronte di 64.616 milioni del 2010, -28,4 per cento) va riferita all'andamento del rimborso di prestiti, passato da 36.518 del 2010 a 11.091 milioni, livello ancora anomalo, tenuto conto dell'ampia prevedibilità dell'onere. Pressoché inalterato risulta il volume delle economie sulle operazioni finali (35.167 milioni), prevalentemente legato alla gestione di competenza.

I residui passivi complessivi calano da 108.276 a 93.149 milioni. Quelli per operazioni finali (tavola 8), dopo quattro anni consecutivi di crescita sostenuta, mostrano una rilevante flessione, passando da 108.204 a 92.964 milioni. All'andamento discendente della parte corrente (da 65.621 a 57.584 milioni), si accompagna anche l'ulteriore discesa dei residui in conto capitale (da 42.582 a 35.380 milioni). A tale andamento concorrono in misura prevalente i resti di vecchia formazione (da 41.517 a 43.099 milioni), mentre i nuovi residui, pur risultando ancora maggioritari, mostrano una importante diminuzione (da 66.687 a 49.865 milioni). In tale ambito, i residui propri passano da 97.899 a 81.184 milioni, mentre quelli di stanziamento registrano un sensibile aumento (da 10.305 a 11.780 milioni).

2. Analisi economica

2.1. Il comparto dei trasferimenti

Dopo la crescita del precedente esercizio, i trasferimenti complessivi (tavola 9) accusano un cedimento sulla competenza (da 273.221 a 268.440 milioni; -1,7 per cento), per effetto dell'andamento sia del conto capitale (da 39.625 a 37.418 milioni), che della parte corrente (da 233.595 a 231.021 milioni); sul versante della cassa, invece, essi continuano a crescere (da 253.213 a 265.522 milioni; +4,9 per cento). Per il combinato effetto del descritto andamento gestionale e della crescita del Pil nominale, diminuisce il peso dei trasferimenti di competenza sul prodotto interno lordo (dal 17,6 al 17 per cento), mentre quello dei pagamenti si incrementa in misura più ampia (dal 16,3 al 14,4 per cento).

I trasferimenti ad amministrazioni pubbliche sfiorano la quota del 90 per cento del totale, diminuendo in termini di impegni (da 243.117 a 237.012 milioni; -2,5 per cento) e aumentando in pagamenti (da 225.076 a 237.668 milioni). Sul lato della competenza, la flessione è dovuta alla gestione della parte corrente (da 222.661 a 220.795 milioni), e del conto capitale (da 20.456 a 16.217 milioni). L'andamento dei pagamenti riflette un aumento della parte corrente (da 203.975 a 219.524 milioni) e di contro, una diminuzione del conto capitale (da 21.101 a 18.144 milioni).

All'interno del comparto, le amministrazioni territoriali beneficiano ancora delle erogazioni più consistenti (130.273 e 124.025 milioni); la parte corrente flette in termini di competenza (da 121.096 a 118.367; -2,3 per cento) e si incrementa in termini di cassa (da 112.108 a 118.369 milioni; +5,6 per cento), mentre il conto capitale diminuisce, sia per gli impegni (da 9.177 a 5.657 milioni; -38,3 per cento), sia per i pagamenti (da 8.609 a 6.448 milioni; -25 per cento).

Nel loro ambito diminuiscono gli impegni (da 100.763 a 97.345 milioni; -3,4 per cento) e aumentano i pagamenti a favore delle regioni (da 90.488 a 97.395 milioni; +7,6 per cento). L'esito gestionale è riconducibile alla quota di parte corrente, che risulta in crescita, soprattutto per le compartecipazioni all'IVA. Stazionarie si mostrano le assegnazioni alle regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione (1.748

milioni), mentre si riducono le risorse destinate al fondo sanitario nazionale (5.629 e 5.354 milioni), compensate dal maggior finanziamento dello stesso fondo sanitario per minori entrate IRAP. Rientrano, fra l'altro, nel comparto corrente assegnazioni al Fondo per il federalismo amministrativo (575 e 515 milioni); il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale (101 milioni); contributi per l'edilizia residenziale (183 milioni); interventi in materia di politiche sociali (176 e 363 milioni). Omogeneo appare l'andamento del conto capitale, nel quale sia gli impegni (da 6.087 a 3.234 milioni; -46,9 per cento) che i pagamenti (da 5.521 a 3.803 milioni; -31,1 per cento) flettono.

I trasferimenti a Comuni e Province (9.976 e 10.232 milioni) sono concentrati nella parte corrente (8.178 e 8.206 milioni) e si riferiscono sostanzialmente agli specifici fondi, ordinario, perequativo e consolidato. Anche sul consuntivo 2011 risultano trasferimenti compensativi di minori introiti ICI conseguenti all'esenzione per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale (651 e 643 milioni); la compartecipazione all'IRPEF (991 e 996 milioni); i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (302 e 339 milioni); gli importi destinati al federalismo amministrativo ((95 e 36 milioni).

Risulta in ulteriore diminuzione il conto capitale (1.798 e 2.026 milioni; -37,3 e -25,6 per cento). Sono ricompresi nell'aggregato, fra l'altro, gli apporti al fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province (994 milioni) e al fondo per il federalismo amministrativo (281 milioni).

Una differenziata evoluzione registrano i trasferimenti agli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali. I relativi impegni (7.853 milioni) accusano una flessione del 4,3 per cento, come i pagamenti (8.410 milioni) che decrescono del 7,9 per cento. Sull'evoluzione del comparto incide la parte corrente (7.776 e 8.339 milioni; -4,3 e -7,6 per cento), la cui voce di spesa prevalente è costituita dal fondo per il finanziamento ordinario delle università (6.919 e 6.950 milioni).

I trasferimenti agli enti di previdenza e assistenza sociale espongono un incremento sia degli impegni (da 94.187 a 95.536 milioni; +1,4 per cento) che dei pagamenti (da 83.653 a 93.482 milioni; +11,7 per cento). L'evoluzione è concentrata nella parte corrente (93.379 e 91.276 milioni; +2,7 e +12,4 per cento), mentre il conto capitale indica un decremento sia degli impegni (2.157 milioni; -34 per cento) sia dei pagamenti (2.206 milioni; -8,7 per cento). La progressione è dovuta, come in passato, ai trasferimenti all'INPS (57.695 e 57.578 milioni) e alle assegnazioni all'INPDAP a titolo di anticipazioni sul fabbisogno delle gestioni previdenziali (8.456 milioni).

Per l'INPS, le voci più consistenti sono l'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (17.655 milioni); le pensioni per gli invalidi civili (16.720 milioni); le agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri (12.922 milioni); le pensioni sociali, la maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione, la maggiorazione sociale e importo aggiuntivo sulle pensioni disagate (5.227 e 5.149 milioni). La partecipazione dello Stato all'onere delle pensioni di invalidità liquidate prima della revisione della relativa disciplina registra un decremento (da 4.780 a 4.585 milioni). In calo si mostra la spesa per i pensionamenti anticipati (1.596 e 1.848 milioni) e la partecipazione dello Stato all'onere per le pensioni d'annata e per la rivalutazione delle pensioni (3.583 e 2.976 milioni). Fra le altre somme più rilevanti trasferite all'INPS figurano i contributi per la copertura del disavanzo del fondo pensioni per il personale delle Ferrovie dello Stato (4.000 milioni) e la confluenza dell'INPDAP nel fondo lavoratori dipendenti (1.207 e 2.394 milioni).

I flussi verso l'INPDAP ammontano a 8.585 e 8.493 milioni, mentre le assegnazioni all'INAIL si commisurano a soli 95 e 52 milioni. Una quota rilevante della voce residuale di spesa è costituita dai trasferimenti all'IPOST, contabilizzati in 990 milioni. Nel conto capitale si rinvengono principalmente fondi che hanno come destinatario l'INPS e riguardano in larga misura le risorse assegnate al fondo sociale per occupazione e formazione (2.157 e 2.168 milioni).

I trasferimenti alle amministrazioni centrali (17.451 e 19.369; -6,5 per cento) sono in buona misura riconducibili al conto capitale (da 10.647 a 9.049 e da 10.629 a 9.879 milioni; -15 e -7,1 per cento). Incide sull'andamento generale l'ulteriore contenimento della classe "enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (6.899 e 8.167 milioni; -1,5 e -4,5 per cento). Nel conto capitale, in aumento in termini di impegni (6.269 milioni; +6,9 per cento) e in flessione sui pagamenti (7.260, -5,9 per cento), si ritrovano le assegnazioni al fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (5.295 milioni) e i contributi in conto impianti all'Anas (585 e 1.255 milioni).

La voce "enti di ricerca" mostra una ripresa (2.719 e 2.936 milioni), concernenti principalmente il conferimento al fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (1.794 e 1.841 milioni). Nella parte corrente (690 e 810 milioni) figurano le erogazioni all'ISTAT (148 milioni), all'Istituto superiore di sanità (88 milioni), al Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (83 milioni).

L'ulteriore aggregato "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (709 milioni) è in gran parte riconducibile alla parte corrente, col finanziamento del CONI (451 milioni).

Nei "trasferimenti alle amministrazioni centrali", di parte corrente, sono comprese le erogazioni agli organi costituzionali (7.125 e 7.556 milioni), in notevole flessione (- 13,4 e - 11,9 per cento). L'aggregato ricomprende, com'è noto, oltre alla specifica spesa per gli organi costituzionali (7.124 e 7.556 milioni), anche gli oneri per Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Consiglio di Stato e Tar, Agenzie fiscali e l'ente pubblico economico "Agenzia del Demanio" (4.870 e 5.177), le assegnazioni al fondo per l'editoria (260 e 270), per il servizio civile nazionale (99 e 179), per il sostegno alla famiglia (25 milioni).

Prosegue l'andamento flettente dei trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private (4.003 e 4.229 milioni; -13,2 e -8,1 per cento), in gran parte correnti. I flussi maggiori riguardano i contributi alle confessioni religiose (1.142 milioni), di cui il 98 per cento riguarda la CEI (1.119 milioni); gli Istituti di patronato ed assistenza (423 e 424 milioni); il 5 per mille IRPEF da assegnare agli enti per il volontariato, di promozione sociale e altre ONLUS (0,1 e 281). Diminuisce ulteriormente la spesa per pensioni ed assegni di guerra (733 milioni). Fra i restanti oneri figurano il rimborso delle spese per assistenza sanitaria all'estero (103 milioni); i servizi di accoglienza in favore di stranieri (136 e 128 milioni); gli indennizzi e le transazioni con i soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e emoderivati (372 e 276 milioni); i risarcimenti per ingiusta detenzione (37 e 47 milioni); il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti (98 e 100 milioni).

I trasferimenti alle imprese (12.642 e 14.666 milioni) accusano una flessione in gran parte dovuta al conto capitale (8.062 e 9.869 milioni). Le erogazioni alle imprese private (4.802 e 5.576 milioni; - 37,4 e - 36,4) ricomprendono una eterogenea serie di interventi, per i quali sarebbe necessaria una più articolata e trasparente rappresentazione dei relativi oneri. Esse riguardano gli interventi per il settore aeronautico (1.539 e 1.474 milioni); le assegnazioni al fondo per gli interventi agevolati alle imprese (346 e 429 milioni); i crediti d'imposta per la rottamazione dei veicoli (150 milioni di soli pagamenti), per attività di ricerca industriale e di sviluppo competitivo (265 e 130 milioni), per l'acquisizione dei beni strumentali nelle aree svantaggiate (254 e 318 milioni); i contributi per l'ammortamento dei mutui per gli investimenti delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale (228 e 217 milioni) e per la realizzazione di sistemi ferroviari passanti (80 e 79 milioni); le assegnazioni al fondo per il settore autostradale (129 milioni); i contributi per il settore navale (112 milioni).

Un netto calo, limitatamente agli impegni, segnano i trasferimenti a imprese pubbliche (3.260 e 4.293; -17,6 e +59,3 per cento), in gran parte alle Ferrovie dello Stato S.p.A.: contributi in conto impianti (1.871 e 2.357 milioni), interventi per l'alta velocità/alta capacità (600 milioni, solo di cassa) e per gli investimenti del gruppo (518 milioni, solo di cassa). Rientrano

nell'aggregato l'ammortamento dei mutui relativi al potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi delle Poste Italiane S.p.A. (145 e 155 milioni); gli interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM (510 e 498 milioni).

Nella parte corrente (4.580 e 4.796 milioni) si nota l'incremento dei contributi alla produzione, da riferire soprattutto ai flussi riguardanti a vario titolo le Ferrovie dello Stato S.p.A. (2.283 e 2.897 milioni); a sovvenzioni, contributi ed erogazioni alle società assuntrici di servizi marittimi (181 milioni), alle emittenti radiofoniche e televisive locali (121 e 96 milioni), a Poste italiane S.p.A. per i servizi in convenzione (594 e 464 milioni); alle scuole paritarie (255 e 258 milioni); alle Università non statali (78 milioni).

La voce residuale "altri trasferimenti a imprese" (334 e 250 milioni) riguarda in gran parte i fondi per le vittime e per la prevenzione dell'usura; l'ammortamento dei mutui contratti dalle ferrovie in concessione e in gestione commissariale; a quote del FUS erogate per il sovvenzionamento delle attività musicali e delle attività teatrali di prosa.

Continuano a mostrare un andamento disomogeneo i trasferimenti a estero (2.566 e 2.631 milioni).

La parte corrente (1.696 e 1.788 milioni) assorbe oltre i due terzi del totale; sono compresi i contributi obbligatori a organismi internazionali (447 milioni); gli oneri relativi agli accordi ACP (519 milioni) e agli accordi internazionali della Difesa (196 e 206 milioni); gli aiuti ai paesi in via di sviluppo (79 e 97 milioni). Il conto capitale (869 e 843 milioni) è influenzato dagli oneri per la partecipazione a banche, fondi e organismi internazionali (200 e 330 milioni). Figurano nell'aggregato anche gli oneri per la realizzazione in Libia di interventi infrastrutturali di base, previsti dal trattato di Bengasi (180 e 0,3 milioni); le assegnazioni a CERN-AIEA e EUMETSAT (142 e 141 milioni); la cancellazione del debito dei paesi poveri (50 milioni); interventi legati al trattato di pace (12 e 62 milioni); gli indennizzi ai cittadini italiani per beni perduti in Libia (50 e 27 milioni); il finanziamento del Centro di fisica teorica di Trieste (21 milioni).

Un importante incremento mostrano gli altri trasferimenti in conto capitale (12.217 e 6.328 milioni, +81,8 e +16,1), che riguardano in gran parte le amministrazioni pubbliche (4.401 e 4.627 milioni): contributi alla Presidenza del Consiglio per l'ammortamento di mutui contratti dalle regioni a seguito di eventi calamitosi (755 e 1.055 milioni), per le ricorrenti emergenze naturali (1.208 e 1.095 milioni) e per investimenti nello sport (57 e 107 milioni); oneri per il sisma nella regione Abruzzo (350 milioni). Una forte spinta ascensionale è data dalle spese per il ripiano dei debiti pregressi delle amministrazioni pubbliche, in particolare le somme per i piani di rientro del debito sanitario (1.279 milioni); il Fondo relativo agli investimenti del Dipartimento della protezione civile (391 e 411 milioni) e il Fondo per la prevenzione del rischio sismico (145 milioni). Nell'aggregato, i trasferimenti alle imprese (91 e 198 milioni), in netto calo, concernono soprattutto i conferimenti al fondo SIMEST S.p.A. per l'internazionalizzazione del sistema produttivo (14 milioni); i contributi per interventi di sostegno. Nella voce residuale "altri trasferimenti" (7.725 e 1.503 milioni) sono ricompresi i residui di stanziamento sul fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate (5.556 milioni di soli impegni); le assegnazioni al fondo da ripartire per le opere strategiche di captazione ed adduzione di risorse idriche (1.711 e 957 milioni); gli oneri derivanti dall'acquisto di titoli obbligazionari ed azionari emessi da Alitalia S.p.A. (86 milioni di soli pagamenti).

2.2. Altre spese correnti

Nell'ambito delle altre spese di parte corrente, i redditi da lavoro dipendente mostrano stabilità in termini di impegni (88.859 milioni) e un lieve incremento nei pagamenti (89.870 milioni, +2,7 per cento), prevalentemente per l'andamento delle retribuzioni lorde in denaro (59.630 e 60.401 milioni), composte soprattutto da stipendi (53.462 e 54.212 milioni) e oneri per lavoro straordinario (1.491 e 1.539 milioni), mentre gli altri compensi diminuiscono (3.568

e 3.630 milioni; -9,4 e -5,9 per cento). Gli oneri sul fondo unico di amministrazione (1.087 e 992 milioni), i contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro (27.279 e 27.520 milioni) e i contributi figurativi (1.149 e 1.154 milioni) mostrano un aumento, come le retribuzioni in natura (801 e 795 milioni), che includono le spese per buoni pasto, mense e vestiario (418 e 425 milioni).

Per una compiuta rappresentazione degli oneri del personale, occorre aggiungere alla spesa della categoria I quella della categoria III “imposte pagate sulla produzione” (4.776 e 4.840 milioni); pertanto, gli oneri complessivi per il personale contabilizzati in bilancio ammontano a 93.635 e 94.510 milioni, segnando una stabilità sulla competenza e un incremento del 2,7 per cento sulla cassa.

La spesa per consumi intermedi (10.969 e 10.761 milioni; +12 e +10,6 per cento) è sintetizzata nella tabella seguente:

(in milioni)

Categoria economica II livello	Categoria economica III livello	Impegni Lordi				Pagamenti totali			
		2010	2011	Scostamenti		2010	2011	Scostamenti	
				Valori assoluti	Valori %			Valori assoluti	Valori %
1	1 Beni di consumo	1.332	957	-375	-28	1.415	1126	-289	-20
	2 Pubblicazioni periodiche	19	20	2	9	23	19	-4	-18
	3 Armi e materiale bellico per usi militari	448	214	-234	-52	296	284	-12	-4
	Totale	1.798	1.191	-607	-34	1.734	1.429	-305	-18
2	1 Noleggi, locazioni e leasing operativo	1.045	781	-264	-25	909	714	-195	-21
	2 Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.421	1.294	-127	-9	1.389	1.359	-31	-2
	3 Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	551	580	29	5	583	517	-66	-11
	4 Spese postali e valori bollati	33	34	1	5	33	30	-3	-10
	5 Corsi di formazione	223	176	-48	-21	228	187	-42	-18
	6 Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	69	197	128	187	134	162	28	21
	7 Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	91	53	-38	-42	98	63	-35	-36
	8 Commissioni, comitati, consigli	329	271	-58	-18	308	258	-50	-16
	9 Compensi per incarichi continuativi	172	167	-5	-3	175	157	-18	-10
	10 Studi, consulenze, indagini	118	105	-13	-11	102	110	8	8
	11 Aggi di riscossione	504	558	53	11	436	443	6	1
	12 Commissioni su titoli	759	641	-118	-16	771	640	-131	-17
	13 Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	387	349	-38	-10	379	346	-34	-9
	14 Altri servizi	2.176	4.451	2.274	105	2.316	4.224	1.908	82
	15 Canoni FIP	123	121	-2	-2	128	122	-6	-5
Totale	8.001	9.778	1.776	22	7991	9.332	1.340	17	
3	1 Fitti figurativi	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totale	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	9.800	10.969	1.169	12	9.726	10.761	1.035	11	

Segnano una ripresa gli oneri della categoria VIII destinata al finanziamento del bilancio UE (16.788 milioni, +8,1 per cento), per effetto dell'andamento della quota legata al prodotto nazionale lordo (14.470 milioni), mentre continua la progressione delle risorse proprie tradizionali (2.318 milioni).

Riprende l'ascesa degli interessi passivi e redditi da capitale (73.748 e 73.594 milioni; +5,7 e +5,6 per cento), chiaro effetto del recente andamento dei mercati finanziari. La voce più importante è costituita dagli interessi passivi su titoli a medio-lungo termine (66.652 e 66.490 milioni), mentre quelli sui titoli a breve mostrano un'evoluzione più contenuta (1.872 milioni). Il peso degli interessi passivi è parzialmente compensato anche nel 2011 dagli introiti (2.648 milioni) per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico; pertanto, come si desume dalla tavola 10, l'effettivo onere a carico del bilancio (71.100 e 70.946 milioni) è inferiore dei dati della categoria IX.

Si contrae ancora la spesa “virtuale” della categoria XI “ammortamenti”, compensativa di una pari voce di entrata, che esprime un importo di 186 milioni in termini di competenza e cassa. Come negli anni precedenti, risultano contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili.

Si inverte l’andamento della categoria X “poste correttive e compensative” (45.157 e 44.695 milioni; -13,2 e -12,1 per cento), legata all’aggregato maggioritario “restituzioni e rimborsi di imposte” (da 44.826 a 38.629 milioni sulla competenza e da 44.473 a 38.165 milioni sulla cassa; -16 e -16,5 per cento). Ne fanno parte le restituzioni e rimborsi di imposte indirette (27.199 e 27.149 milioni; - 9,4 e -19,9 per cento), effettuati dai concessionari, a richiesta e d’ufficio, anche mediante compensazione operata sulle imposte indirette, sulle somme spettanti alle regioni, all’INPS e agli altri enti previdenziali. Le restituzioni e rimborsi di imposte dirette segnano un’ ulteriore flessione (11.430 e 11.025 milioni; -8,1 e -8,2 per cento). Un incremento presentano gli oneri connessi alle “vincite e commissioni del lotto” (4.500 milioni). Le “altre poste correttive e compensative” (2.029 e 2.030 milioni) comprendono la quota sui canoni di abbonamento RAI (1.732 milioni).

La categoria XII “altre uscite correnti” (815 e 553 milioni; -78,5 e -53,2 per cento) si riferisce al fondo da ripartire costituito dagli importi dei conti correnti e dei rapporti bancari definiti come dormienti. Figurano nell’aggregato 165 milioni destinati agli interventi previsti in favore delle vittime di frodi finanziarie; 95 e 30 milioni per le sospensioni dei termini dei versamenti tributari in relazione all’emergenza nei territori colpiti da eventi sismici. La restante quota riguarda, essenzialmente, la spesa per “liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori”, presente nella quasi totalità degli stati di previsione, nonché il pagamento dei residui perenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

2.3. Altre spese in conto capitale

La categoria XXI “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” (5.694 e 6.371 milioni; - 28,7 e +4,1 per cento) assorbe per la quasi totalità gli investimenti fissi lordi e per il resto gli “acquisti di terreni e beni materiali non prodotti”. Gli “altri investimenti”, voce residuale, (4.255 e 4.311 milioni) incidono fortemente sul totale, concorrendo a rendere opaco e praticamente illeggibile l’andamento gestionale connesso ad una serie eterogenea di interventi, fra i quali gli importi maggiori si riferiscono ai Ministeri della difesa (3.349 e 2.652 milioni); beni culturali (176 e 203 milioni); interno (222 e 299 milioni); infrastrutture (169 e 244 milioni). Si pone, pertanto, l’esigenza di una diversa e più articolata classificazione per garantire una migliore trasparenza nell’allocazione e nell’utilizzo delle risorse in questione. Tra le altre più significative voci, si notano gli oneri per “fabbricati non residenziali” (239 e 456 milioni); per “mezzi di trasporto” (165 e 160 milioni); per “opere pubbliche” (347 e 423 milioni).

La categoria XXXI “acquisizioni di attività finanziarie” (5.390 e 6.195 milioni; +1,1 e - 7,6 per cento) si riferisce a “titoli diversi dalle azioni” (4.966 milioni), inerente per la totalità all’erogazione dei prestiti in favore della Grecia. Tra le altre componenti, hanno qualche rilievo le “concessioni di prestiti” (270 e 1.082 milioni) e le “azioni ed altre partecipazioni” (153 e 146 milioni).

2.4. Formazione e gestione dei residui

Si è accennato alla netta discesa dei residui passivi complessivi (da 108.276 a 93.149 milioni), in gran parte relativi alle spese finali (da 108.204 a 92.964 milioni). L’andamento dei residui di parte corrente (da 65.621 a 57.584 milioni) è analogo a quello dei resti in conto capitale (da 42.852 a 35.380 milioni).

I residui di nuova formazione mantengono la loro prevalente incidenza (da 66.687 a 49.865 milioni), per la maggior parte attinenti alla parte corrente (da 44.541 a 31.796 milioni). I

resti di vecchia formazione (da 41.517 a 43.099 milioni) si espandono nella parte corrente (da 21.080 a 25.788 milioni), mentre flettono nel conto capitale (da 20.437 a 17.311 milioni). I residui di stanziamento per operazioni finali segnano un incremento da 10.305 a 11.780 milioni), a causa soprattutto del conto capitale (da 7.835 a 9.851 milioni).

Nel settore dei trasferimenti, i residui passano da 86.975 a 76.354 milioni, con un peso dell'82,1 per cento sul totale dei residui per spese finali. Prevalgono nel loro ambito i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche" (da 64.316 a 56.727 milioni), concentrati sui "trasferimenti alle amministrazioni locali" (da 40.406 a 35.704 milioni), in larga misura relativi alla parte corrente. Al loro interno, notevoli appaiono i resti sui "trasferimenti alle regioni" (da 35.309 a 32.144 milioni), in gran parte correnti. Diminuisce ancora la consistenza dei residui afferenti a Comuni e Province, che nel 2004 superavano i 10 miliardi (da 2.895 a 2.015 milioni).

Diminuiscono i residui per trasferimenti agli "organismi previdenziali" (da 19.456 a 18.736 milioni), per oltre quattro quinti di parte corrente (15.016 milioni), come quelli verso le "amministrazioni centrali" (da 4.453 a 2.286 milioni).

I residui per "trasferimenti alle imprese" (7.763 milioni), per "trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali" (539 milioni), per "trasferimenti all'estero" (741 milioni) flettono anch'essi notevolmente, diversamente dagli "altri trasferimenti in conto capitale" (10.585 milioni), che si incrementano di quasi il 25 per cento.

Un cenno particolare meritano i residui di stanziamento, la cui incidenza maggiore (dal 53,6 al 78,3 per cento) riguarda il settore dei trasferimenti (da 5.519 a 9.224 milioni), in gran parte attinenti agli "altri trasferimenti in conto capitale" (da 3.257 a 7.369 milioni).

3. Analisi per missioni e politiche pubbliche

3.1. Quadro d'insieme

Il rendiconto per il 2011 conferma il fenomeno della concentrazione in poche missioni delle spese gestite, già notato negli anni precedenti: in termini di massa impegnabile per spese finali - al netto cioè del rimborso di prestiti, programma 2 della missione 34 "Debito pubblico", per 197 miliardi -, solo 5 missioni su 34 espongono ben oltre i due terzi degli oneri, pari a 374,8 miliardi, con un'incidenza del 68,2 per cento. (Tavole 11, 12 e 13).

Trattasi delle missioni 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (21,2 per cento); 25 "Politiche previdenziali" (13,2 per cento); 34 "Debito pubblico", limitatamente alla componente interessi, programma 1 (14,4 per cento); 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" (11,6 per cento); 22 "Istruzione scolastica" (7,9 per cento).

Il peso di queste cinque missioni sulle spese finali appare, nel quadriennio di vigenza della nuova classificazione funzionale, sostanzialmente invariato, dopo la punta del 69,2 per cento nel 2008, passando al 67,7 per cento nel 2009 e al 68,4 per cento nel 2010, per raggiungere l'indicato livello nel 2011.

Delle restanti spese finali, oltre due decimi riguardano altre 8 missioni: 24 "Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia" (31,2 miliardi, il 5,7 per cento); 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (26,3 miliardi, il 4,8 per cento); 5 "Difesa e sicurezza del territorio" (22,9 miliardi, il 4,2 per cento); 7 "Ordine pubblico e sicurezza" (11,9 miliardi, il 2,2 per cento); 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (10,2 miliardi, 1,9 per cento); 13 "Diritto alla mobilità" (9,2 miliardi, l'1,7 per cento); 23 "Istruzione universitaria" (8 miliardi, l'1,5 per cento); 33 "Fondi da ripartire" (5,6 miliardi, l'1 per cento).

Nella fase operativa della gestione, gli andamenti non presentano variazioni di rilievo, confermando, sia negli impegni sia nei pagamenti, l'elevato livello di concentrazione degli oneri in un numero relativamente limitato di missioni. Pertanto, oltre il 90 per cento delle spese risulta allocato in sole 13 missioni, mentre meno di un decimo attiene alle altre 21 missioni, con livelli veramente esigui, quindi scarsamente significativi, per talune di esse, come, ad esempio, le missioni 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", con soli 9,8 milioni di massa impegnabile; 31 "Turismo", con 31,1 milioni; 12 "Regolazione dei mercati", con 46,5 milioni.