

XVI legislatura

**A.S. 2803:
"Rendiconto generale
dell'Amministrazione dello Stato
per l'esercizio finanziario 2010"**

Agosto 2011
n. 50



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
1. NOTE INTRODUTTIVE SUL RUOLO GIURIDICO E SULLA STRUTTURA DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO	2
2. SINTESI DEI RISULTATI DIFFERENZIALI	12
2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2010	12
2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato	17
<i>2.2.1 Confronto tra i risultati di gestione e le previsioni definitive di competenza del bilancio dello Stato</i>	<i>22</i>
<i>2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2009-2010</i>	<i>25</i>
<i>2.2.3 Spese finali per missioni</i>	<i>26</i>
<i>2.2.4 L'analisi economica delle spese finali</i>	<i>28</i>
2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato	30
<i>2.3.1 Confronto fra i risultati di gestione e le previsioni definitive di cassa del bilancio dello Stato</i>	<i>35</i>
<i>2.3.2 Spese finali per missioni</i>	<i>37</i>
<i>2.3.3 L'analisi economica delle spese finali</i>	<i>39</i>
2.4 Residui	41
2.5 Il conto del patrimonio	45
3. ASPETTI PROBLEMATICI DEL PROVVEDIMENTO	48
3.1. Il conto del bilancio	48
<i>3.1.1 L'analisi delle risultanze complessive</i>	<i>48</i>
<i>3.1.2 I progressi e le criticità che permangono sul piano gestionale e contabile: le osservazioni della Corte dei Conti sulle procedure di contabilizzazione delle entrate e delle spese</i>	<i>54</i>
<i>3.1.3 I rilievi formalmente notificati dalla Corte dei conti nella Decisione sul giudizio di parificazione, in merito alle incongruenze rilevate su entrate e spese</i>	<i>61</i>
3.2 Il conto del patrimonio	66

PREMESSA

Il Servizio del bilancio, in relazione all'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2010 (A.S. 2803), ha elaborato, come di consueto, elementi di analisi e di documentazione intesi ad agevolare la lettura parlamentare del testo.

Il presente lavoro, dopo aver svolto alcune sintetiche considerazioni sul ruolo giuridico e la struttura del rendiconto generale dello Stato, con particolare riferimento alla crescente attenzione che la Corte dei conti viene attribuendo, in sede di giudizio di parificazione, al conto del patrimonio, illustra in sintesi, secondo uno schema consueto, i dati complessivi della gestione di competenza e di cassa del 2010, nonché la situazione dei residui.

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

1. Note introduttive sul ruolo giuridico e sulla struttura del rendiconto generale dello Stato

Ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 468 del 1978, ora abrogato e sostituito dall'articolo 35 della legge n. 196 del 2009, il rendiconto generale dello Stato è presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze, entro il mese di giugno dell'esercizio successivo a quello di riferimento, e viene prima trasmesso alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione e, successivamente, presentato al Parlamento attraverso apposito disegno di legge, unitamente al giudizio della Corte ed alla relativa relazione generale¹.

L'esame parlamentare del rendiconto generale dello Stato è particolarmente rilevante nel corretto funzionamento di una democrazia parlamentare. La funzione giuridico-costituzionale di tale esame per la parte concernente il conto del bilancio consiste nella verifica che il Parlamento svolge, nella forma della legge, che il Governo abbia effettivamente eseguito lo schema di previsione per l'entrata e di autorizzazione per la spesa nei termini preventivamente stabiliti dallo stesso Parlamento, ai fini di un'ordinata gestione finanziaria dello Stato.

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

Infatti, la proposta di bilancio a legislazione vigente per il 2012 assumerà, tra l'altro, come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2010, su cui andranno, a tal fine, operate anche le rettifiche scaturenti dalla applicazione dei termini di cui all'articolo 36 del R.D. 2440/1923: tali risultanze sono altresì evidenziate nel disegno di legge di assestamento per il 2011, ai fini della determinazione degli eventuali adeguamenti delle autorizzazioni di pagamento (cassa).

¹ I criteri per la elaborazione e la definizione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'anno finanziario 2010 sono stati fissati con la circolare ministeriale (Dipartimento della R.G.S.) del 29 marzo 2011, n. 10.

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

È utile, infine, rammentare che il rendiconto del bilancio non può dare conto compiutamente dei flussi annuali di spesa ed entrata e della variazione delle consistenze di attività e passività patrimoniali per tutto il settore delle pubbliche amministrazioni; infatti, in tale settore confluiscono enti pubblici diversi dallo Stato, dotati di autonomia finanziaria ed in grado di determinare variazioni significative che non si riflettono, in senso giuridico-contabile, sul bilancio e sul patrimonio dello Stato. In sostanza, i parametri rilevanti per l'Unione europea in materia di finanza pubblica sono ottenuti in un contesto diverso (sebbene strettamente collegato) e più ampio dei conti riferiti al bilancio ed al patrimonio dello Stato. Si tratta del conto delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale, che fa parte di un sistema contabile già definito, ai fini dell'Unione europea, da apposito regolamento e che non può essere comunque sottoposto all'approvazione del Parlamento sia per la natura dei dati ivi contenuti (di tipo statistico-economico piuttosto che giuridico-contabile) sia per differenze di natura istituzionale. Comunque, l'andamento del conto delle amministrazioni pubbliche è preso in considerazione dal Parlamento in una serie di occasioni rilevanti, a partire dall'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria. In ordine alla sua struttura, il rendiconto generale comprende il conto consuntivo del bilancio ed il conto consuntivo generale del patrimonio a valore, nonché i conti consuntivi allegati di alcune amministrazioni autonome.

Il conto del bilancio

Il conto del bilancio relativo all'esercizio finanziario 2010 si presenta secondo la struttura di classificazione del bilancio dello Stato imposta dal nuovo ordinamento di C.G.S., articolata su due livelli di aggregazione: missioni e programmi². Questa articolazione tende a

² L'anno 2010 ha visto la conferma della classificazione, avviata a legislazione vigente a partire dalla sessione di bilancio per il 2008 per mezzo della Circolare MEF n. 21/2007, consolidata nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 21 della legge di riforma della contabilità (n. 196/2009), le Missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la

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

Le missioni sono 34.

Il numero dei programmi si è attestato a 162 e, nella quasi totalità, sono specifici di ciascuna Amministrazione.

Il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2010 può ben rappresentare dunque un momento di conferma del raccordo tra vecchia e nuova normativa.

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

Peraltro, le note preliminari al rendiconto, già introdotte sin dal consuntivo 2008, presentano, nella loro terza e ultima edizione, segnali di adeguamento, sia nella forma sia nel contenuto, alla nuova disciplina, pienamente in vigore a partire dal rendiconto 2011 con le nuove note integrative, fondamentali documenti illustrativi articolati in due sezioni, la prima analoga agli attuali documenti, la seconda incentrata sui risultati della gestione e sulle motivazioni degli eventuali scostamenti con le previsioni.

Anche nel rendiconto 2010, l'iniziativa si sviluppa in coerenza con gli indirizzi e i regolamenti comunitari in materia, rilevando anche spese allocate in programmi inseriti in missioni solo indirettamente riguardanti l'ambiente, sulla scorta di una specifica sperimentazione svolta con il supporto dell'ISTAT e in collaborazione con le amministrazioni competenti.

Anche per il 2010 l'impostazione del documento è confermata nei termini stabiliti dall'articolo 35 della nuova legge di contabilità ove, al comma 1, si precisa che il rendiconto si presenta articolato per missioni e programmi. Viene specificato, inoltre, che il disegno di legge di rendiconto è corredato da un'apposita nota preliminare generale (in

spesa da parte di ciascun Ministero, mentre i Programmi sono definiti come aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle Missioni e costituiscono, nell'impianto della nuova legge, l'unità di voto parlamentare.

sostanza, la nota preliminare, già esistente nella legislazione previgente, viene connotata del carattere di generalità).

Il conto consuntivo finanziario per l'anno 2010 è stato costruito dunque, ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore, sulla base delle missioni, che sono state realizzate attraverso uno o più programmi. Questi ultimi sono stati, a loro volta, suddivisi in macroaggregati (UPB), venendo questi articolati, nell'ambito di ciascun centro di responsabilità amministrativa, in capitoli, così da consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in riferimento agli obiettivi previsti.

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

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

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

Le note preliminari

Le disposizioni di cui all'art. 22 dell'abrogata legge n. 468/1978, sostanzialmente confermate all'art. 35, comma 2, della recente legge n. 196/2009, di riforma della contabilità e finanza pubblica, prevedono che al Rendiconto generale dello Stato sia allegata, per ciascuna Amministrazione, una nota integrativa contenente l'illustrazione dei dati consuntivi delle risultanze contabilizzate.

Tali note preliminari al consuntivo costituiscono la naturale conclusione della attività di programmazione³.

³ La citata circolare RGS nr. 10/2011 riferisce che la compilazione delle note preliminari relative al Rendiconto generale dello Stato 2010, si è avvalsa del sistema di compilazione *on line* già utilizzato per le Note preliminari al Rendiconto 2009, mediante il quale le Amministrazioni rappresenteranno i risultati conseguiti con la gestione in riferimento agli obiettivi fissati in sede previsionale ed indicati nelle relative note preliminari. A parità di obiettivo, esse recano la misurazione delle differenze fra quanto preventivato e quanto effettivamente sostenuto, mettendosi in evidenza i motivi degli

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

Inoltre, si rammenta che sin dalla "finanziaria" per il 2007 (articolo 1, comma 480) è stata prevista la trasmissione da parte delle Amministrazioni statali di un rapporto sullo stato della spesa nei rispettivi settori di competenza, mentre l'articolo 3, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ("finanziaria" 2008) prevedeva la trasmissione annuale alle Camere da parte di ciascun Ministro di una relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato⁴.

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

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

La nota è composta da due sezioni che contengono un'analisi dei risultati della gestione a livello, rispettivamente, di obiettivi e di programmi. In particolare, la prima sezione contiene un rapporto sui

eventuali scostamenti siano essi imputabili a fattori interni (organizzativi, decisionali, ...) e/o esterni (normativi, socio-economici generali,...).

⁴ La norma prevede che tali relazioni, predisposte sulla base di un'istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno, danno conto, con riferimento all'anno solare precedente, degli elementi informativi e di valutazione individuati con apposita direttiva emanata dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo, su proposta del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, con particolare riguardo ai seguenti aspetti: a) lo stato di attuazione delle direttive di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, con riguardo sia ai risultati conseguiti dall'amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche individuate dal Ministro, sia al grado di realizzazione degli obiettivi di miglioramento, in relazione alle risorse assegnate e secondo gli indicatori stabiliti, in conformità con la documentazione di bilancio, anche alla luce delle attività di controllo interno, nonché le linee di intervento individuate e perseguite al fine di migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità delle strutture amministrative e i casi di maggior successo registrati; b) gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all'accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete; c) le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative nonché della base normativa in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi.

risultati (lett. a)), volto ad esaminare analiticamente e a valutare il grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella prima sezione della nota integrativa al bilancio di previsione, come definiti alla lett. a), n. 1, del comma 11 dell'articolo 21 della legge di riforma.

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

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

La seconda sezione illustra, con riferimento ai programmi, i risultati finanziari e i principali fatti gestionali (lett. b)), motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel rendiconto generale.

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

Il conto del patrimonio

Il conto generale del patrimonio costituisce la parte II del rendiconto generale dello Stato ed è il documento contabile che fornisce annualmente la situazione patrimoniale dello Stato quale risulta in chiusura di esercizio per effetto delle variazioni e delle trasformazioni prodotte nei suoi componenti attivi e passivi dalla gestione di bilancio o da qualsiasi altra causa (ex articolo 22 della legge n. 468 del 5 agosto 1978, ora sostituito dall'articolo 36 della nuova legge di contabilità)).

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

Le linee di fondo che sorreggono il modello di rappresentazione del documento contabile convergono sulla necessità di rispondere alle leggi di riforma sotto il profilo di una sua maggiore significatività in riferimento all'economicità della gestione patrimoniale⁵.

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

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

Sembrano peraltro superabili le obiezioni di principio legate al fatto che, recando il conto del bilancio un confronto tra le definitive previsioni autorizzazioni del bilancio (e cioè la legge di bilancio come integrata dalle successive variazioni derivanti da leggi o da atti amministrativi) e le effettive risultanze della gestione, l'approvazione parlamentare del rendiconto può avere un ruolo di convalida della

⁵ In tal senso dispone la circolare RGS n. 13 del 12 marzo 2003, laddove sono esposti distintamente i conti accesi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio dello Stato raccordandoli alla classificazione delle poste attive e passive riportate nel SEC '95 (Regolamento n. 2223/96 del Consiglio dell'Unione Europea del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità).

regolarità della gestione (con esplicita sanatoria delle eventuali eccedenze di spesa) solo con riferimento al conto del bilancio. In proposito, si deve tenere conto del fatto che il conto del patrimonio non si limita a registrare gli effetti patrimoniali della gestione del bilancio e dei residui, ma registra anche gli effetti (come valutati dall'amministrazione) di altre cause di variazione del patrimonio autonome rispetto alla gestione del bilancio (ad esempio, le variazioni nella valutazione delle partecipazioni). In sostanza, l'approvazione parlamentare può fare riferimento alla regolarità della gestione del patrimonio anche prescindendo dal raffronto tra previsioni definitive e risultati della gestione, che, evidentemente, è possibile solo con riferimento al conto del bilancio.

Contenuto e formazione del conto del patrimonio

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

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

b) la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale⁶.

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

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

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

Il decreto interministeriale del 18 aprile 2002⁷, emanato in attuazione dell'articolo 14, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997, ha introdotto una nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato, sostitutiva di quella riportata nella tabella C allegata al decreto del 1997, nonché l'indicazione dei criteri di valutazione di tali elementi. Tale normativa ha introdotto una nuova impostazione del conto generale del patrimonio, attuata a partire dal rendiconto per il 2002, accentuando, come richiesto dalla legge di riforma, la significatività del documento in riferimento alla economicità della gestione patrimoniale.

Il rendiconto patrimoniale del 2010 espone quindi distintamente, come previsto dalla citata circolare n. 13 del 12 marzo 2003, le componenti attive e passive del patrimonio dello Stato raccordate alla classificazione delle poste attive e passive riportate nel SEC '95⁸.

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

⁷ Pubblicato nella G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003.

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

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

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

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

Per quanto riguarda i beni patrimoniali, che nella versione del rendiconto adottata sino al 2001 erano riportati nel conto generale n. 3, l'applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997 ha reso necessaria una riclassificazione (oltre che l'individuazione e classificazione) dei beni demaniali suscettibili di utilizzazione economica, prima esclusi dal conto generale del patrimonio. La classificazione dei beni e la loro appartenenza alle "attività non finanziarie prodotte e non prodotte", quale risulta dal citato allegato 1 al decreto interministeriale del 18 aprile 2002, appare voler esprimere una logica economica in ordine alla rappresentazione dell'attivo patrimoniale che si differenzia da quella derivante da esigenze giuridico-amministrative su cui si basavano le "categorie" precedentemente riportate nel Conto generale n. 3⁹.

In ordine agli strumenti conoscitivi e di governo della finanza pubblica va segnalato che a decorrere dal rendiconto 2003 il Ministero dell'economia e delle finanze ha affiancato, alla tradizionale documentazione analitica e di sintesi della situazione patrimoniale propria del rendiconto, una rielaborazione della situazione patrimoniale¹⁰ espressa in chiave di valori correnti, a cui si è aggiunto un documento di analisi sui possibili proventi derivanti dalle privatizzazioni o cessioni di elementi dell'attivo patrimoniale¹¹.

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

Di recente l'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 ha imposto a tutte le amministrazioni pubbliche che utilizzano o detengono immobili di proprietà dello Stato o di proprietà dei medesimi soggetti pubblici, di trasmettere al MEF - Dipartimento del tesoro l'elenco identificativo dei predetti beni ai fini della redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato previsto dall'articolo 6, comma 8, lettera e), del regolamento di cui al DPR n. 43 del 2008 e del conto generale del patrimonio dello Stato di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997¹².

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

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

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

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

2. Sintesi dei risultati differenziali

2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2010

In sede di analisi del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato, il cui contenuto consente di ricostruire il quadro di quanto avvenuto nel corso del 2010, sembra utile riepilogare i dati di consuntivo di alcuni saldi di finanza pubblica realizzati nello scorso esercizio.

In questo paragrafo si riportano brevemente i dati definitivi di consuntivo per il 2010 relativi alla Pubblica Amministrazione (P.A.), che costituisce l'aggregato di riferimento per i parametri di finanza pubblica (indebitamento netto e debito) assunti nel Trattato di Maastricht. I saldi esposti non si trovano nel Rendiconto dell'Amministrazione dello Stato attualmente all'esame ma, per quanto riguarda lo Stato, tengono conto (integrando le informazioni con quelle relative alle amministrazioni pubbliche diverse dall'amministrazione centrale) di una diversa raffigurazione della medesima gestione complessiva (del bilancio, della tesoreria e del patrimonio) realizzata nel corso dell'esercizio e compiutamente rappresentata nel rendiconto. Le informazioni fornite nel disegno di legge di rendiconto consentono infatti di evidenziare l'effetto della gestione di bilancio (competenza e residui) sulla complessiva situazione del Tesoro tramite il raccordo tra gestione finanziaria del bilancio e situazione del Tesoro determinata mensilmente nei Conti riassuntivi come saldo tra attività (fondo di cassa più crediti di tesoreria) e passività (debiti di tesoreria) così come esplicitato da quanto riepilogato all'articolo 5 del disegno di legge, relativo alla situazione finanziaria del Tesoro.

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

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

Tale revisione è prevista allo scopo di garantire maggiore chiarezza e significatività delle informazioni riportate in tale documento mediante l'integrazione dei dati contabili del bilancio dello Stato e di quelli di tesoreria.

* * * *

Sulla base dei dati riportati nella "Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche" pubblicata dall'ISTAT¹³, unitamente a quelli disponibili¹⁴, è possibile ricostruire il percorso evolutivo delle risultanze del conto consolidato delle PP.AA. per il periodo 2001-2010, che vede l'importo dell'indebitamento netto della P.A. passare dal 3,1 per cento del 2001, al 2,9 per cento del 2002, al 3,5 per cento del 2003 e del 2004 al 4,3 per cento del 2005, per poi scendere nel 2006 al 3,3 per cento (ma al 2,4 per cento, al netto degli oneri per l'accollo da parte dello Stato dei debiti connessi alla TAV) e nel 2007 all'1,5 per cento e risalire nuovamente nel 2008 al 2,7 per cento e al 5,4 per cento nel 2009, per poi attestarsi di nuovo in flessione al 4,6 per cento nel 2010.

Nel dettaglio delle componenti, sempre in rapporto al PIL, il risultato 2010 rispetto all'anno precedente è ascrivibile sia al lieve riduzione delle spese correnti rispetto al 2009 (-0,3 per cento), la cui incidenza si è attestata al 47,8 per cento - a fronte del 48,2 per cento segnato nel 2009 - che alla riduzione delle spese in conto capitale che, dopo il +0,6 per cento registrato nel biennio 2009/2008, segnano nell'anno una riduzione dello -0,9 per cento.

Sul versante delle entrate correnti, si segnala invece il lieve l'incremento registrato nel 2010 (+0,1 per cento), a fronte della diminuzione registrata nel 2009 (-0,3 per cento).

Nel dettaglio delle voci di spesa, sempre in rapporto al PIL, la spesa per redditi di lavoro si conferma in lieve flessione dello - 0,2 per cento rispetto all'anno precedente, a fronte del +0,5 per cento registrato nel 2009 sul dato 2008, dopo il dato in aumento del +0,5 per cento segnato del 2008 sul 2007, così come quella per beni e consumi intermedi appare "congelata" con un -0,2 per cento rispetto al 2009, allorché si era registrato un +3,5 per cento rispetto al dato 2008.

¹³ ISTAT, Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni Pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, 26 aprile 2011.

¹⁴ CORTE DEI CONTI, SS.RR. *Referto sul Rendiconto generale 2010*, volume I, pagina 21

Per quanto riguarda le prestazioni sociali, esse sono cresciute dello 0,1 per cento, mostrando un'evoluzione sensibilmente inferiore a quella del 2009, allorché si era segnalato un +1,5 per cento rispetto al dato 2008, e allo stesso 2008, allorché si era registrato un +0,6 rispetto al dato 2007.

Si è confermato stabile in rapporto al PIL il dato poi relativo alla spesa per interessi, che ha segnato un -0,1 per cento, dopo che nel 2009 lo stesso aveva registrato una sensibile diminuzione pari al -0,6 per cento sul dato 2008.

Per quanto concerne il saldo primario rispetto al PIL, esso si segna un lieve "miglioramento" rispetto al 2009 attestandosi ad un -0,1 per cento, mostrando un'attenuazione dell'inversione negativa che il medesimo dato aveva registrato nell'anno precedente, allorché si era attestato al -0,7 per cento a fronte del +2,5 per cento segnato nel 2008.

Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

Anni 2007-2010

(valori in percentuale del Pil)

Fonte: Corte dei Conti - Relazione sul Rendiconto generale dello Stato

VOCI ECONOMICHE	2007	2008	2009	2010	variazione 2010/2009
<i>SPESE</i>					
Redditi da lavoro dipendente	10,6	10,8	11,3	11,1	-0,2
Consumi intermedi	5,2	5,5	9	8,8	-0,2
Prestazioni sociali	17,1	17,7	19,2	19,3	0,1
<i>Pensioni</i>	13,9	14,2	15,2	15,3	0,1
<i>altre prestazioni sociali</i>	3,2	3,5	4,0	4,0	0,0
Altre uscite correnti	3,7	3,8	4,1	4,0	-0,1
Spese correnti al netto interessi	39,3	40,4	43,5	43,2	-0,3
Interessi passivi	5	5,2	4,6	4,5	-0,1
Totale spese correnti	44,3	45,6	48,1	47,8	-0,3
Investimenti fissi lordi	2,3	2,2	2,5	2,1	-0,4
Contributi agli investimenti	1,6	1,4	1,6	1,3	-0,3
Altre uscite in c/capitale	0,1	0,1	0,3	0,1	-0,2
Totale spese in c/capitale	4	3,8	4,4	3,5	-0,9
Totale spese finali	48,4	49,4	52,5	51,2	-1,3
<i>ENTRATE</i>					
Imposte dirette	15,1	15,3	14,7	14,6	-0,1
Imposte indirette	14,7	13,8	13,6	14	0,4
Contributi sociali effettivi	13	13,5	13,8	13,6	-0,2
Contributi sociali figurativi	0,3	0,2	0,3	0,3	0
Altre entrate correnti	3,5	3,6	3,8	3,8	0
Totale entrate correnti	46,6	46,4	46,1	46,2	0,1
Imposte in c/capitale	0	0	0,8	0,2	-0,6
Altre entrate in c/capitale	0,3	0,2	0,2	0,2	0
Totale entrate in c/capitale	0,3	0,3	1,0	0,5	-0,6
Totale entrate complessive	46,9	46,7	47,1	46,6	-0,5
<i>SALDI</i>					
Saldo corrente	2,2	0,8	-2,1	-1,6	0,5
Indebitamento netto	-1,5	-2,7	-5,4	-4,6	0,8
Saldo primario	3,5	2,5	-0,7	-0,1	0,6

Passando ai dati di cassa, per quanto concerne il solo settore statale il relativo fabbisogno 2010 si è attestato a 67.500 milioni di euro¹⁵, in calo a fronte di un dato 2009 pari a 86.847 mln di euro, dato che era invece in netta crescita rispetto al valore registrato nel 2008

¹⁵ V. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Comunicato stampa del 3 gennaio 2011.*

(54.290 mln di euro) e quasi triplicando il livello raggiunto nel 2007 (29.527 mln di euro).

Per quanto riguarda il debito pubblico, la sua incidenza sul PIL ha registrato nel 2010 un valore del 119 per cento, avvicinandosi al valore massimo registrato nel 1994 pari al 121,8 per cento, a fronte del 116,1 per cento segnato nel 2009, registrando un aumento di 3,1 punti percentuali nell'ultimo biennio, rispetto ai 9,8 punti percentuali in più segnati nel dato del 2009 rispetto al rapporto debito/PIL del 2008.

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

	2008	2009	2010
Indebitamento netto/Pil	-2,7	-5,4	-4,6
Saldo primario/Pil	2,5	-0,7	-0,1
Debito pubblico/Pil	106,3	116,1	119,0

Fonte: ISTAT, *Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht*, 26 aprile 2011.

2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato

Per la gestione di competenza, la tabella 1 evidenzia sia la differenza fra le previsioni iniziali e quelle definitive di competenza che gli scostamenti determinatisi nel corso della gestione, sempre di competenza, rispetto alle previsioni definitive; la tabella 2, invece, riporta i dati di competenza relativi ai risultati differenziali dei bilanci dal 1996 al 2010.

In relazione alle entrate finali, si rileva che gli accertamenti sono ammontati a 505.325 milioni, a fronte dei 507.797 registrati nel 2009, mentre le spese finali si sono attestate a 526.944 milioni, dopo che nel 2009 avevano raggiunto il livello di 540.493 milioni di euro.

Ne deriva che il SNF è migliorato di circa 11 miliardi di euro, attestandosi a 21.619 mln di euro, dopo che già nel 2009 il dato definitivo aveva registrato un decremento di circa 5,3 mld di euro rispetto all'anno precedente. Tale miglioramento è sostanzialmente ascrivibile ai minori impegni di spesa.

Passando ad analizzare gli altri saldi, si evidenzia il miglioramento del risparmio pubblico, che passa dai 23,6 mld del 2009 ai 28,7 mld del 2010, con ciò consolidando il dato di un risparmio pubblico positivo, che si conferma dal 1999. Fra l'altro, a parte il livello di circa 50 mld di euro raggiunto nel biennio 2006-2007, il risultato del 2010 rappresenta il miglior valore del periodo considerato. *A latere*, si segnala che anche per il 2010 le previsioni definitive scontavano un risparmio pubblico negativo, in misura pari a circa 13,4 mld di euro (la previsione definitiva per il 2009 stimava un risparmio pubblico negativo per 20 mld di euro).

Il confronto dei dati assoluti del saldo netto da finanziare relativo al periodo 1996-2010 (vedi tabella 2) evidenzia un calo rispetto al dato iniziale fino al netto miglioramento registrato nel 1997 (circa 12.100 milioni), che viene poi ridimensionato nel 1998 (circa 43.500 milioni), risultato, questo, migliorato nel 1999 (circa 29.800 milioni) e nel 2000 (circa 16.300 milioni), ma peggiorato nel 2001 (circa 33.023 milioni). Se nel 2002 si registrava ancora un incremento (43.941 milioni di euro), nel 2003 detto valore si mostrava in sensibile flessione (32.121 milioni di euro), proseguendo il miglioramento nel 2004, con un dato pari a 21.171 milioni di euro, e riattestandosi nel 2005 su valori analoghi a quelli del 2003. Dopo il biennio 2006-2007,

nel quale il SNF per la prima volta nella serie storica considerata inverte il proprio segno, il dato del 2008 rappresenta il ritorno sui valori medi registrati nel triennio 2003-2005, che risultano confermati dal livello del SNF registrato nel 2009. Da ultimo, il miglioramento dell'anno in esame.

Infine, il dato del ricorso al mercato finanziario, quale saldo scaturente dal confronto tra il totale delle entrate finali e il totale delle spese complessive, mostra un risultato 2010 che si attesta 210.055 mln di euro, sostanzialmente in linea con quello registrato nel 2009 (208.836 mln) e migliorando la stima definitiva che lo cifrava in quasi 289 mld di euro.

Il ricorso al mercato si presenta comunque in miglioramento se rapportato al livello del limite massimo stabilito dall'articolo 1, comma 1, della legge finanziaria per il 2010, pari a 286.000 milioni di euro (l'analogo limite era di 260.000 milioni nel 2009). Tale importo, secondo quanto indicato nel comma 3 del medesimo articolo 1, si intendeva al netto delle operazioni da effettuare per rimborsare prima della scadenza o ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato.

L'analisi dell'andamento del ricorso al mercato nel periodo fra il 1996 e il 2010, come si evince dalla tabella 2, presenta un andamento discontinuo. Attestatosi a circa 162,7 mld di euro nel 1996, ha piegato verso i 134 mld di euro nel 1997, per poi registrare nel 1998 un netto incremento, che porta il valore ad oltre 214 mld, ridimensionato nel 1999 a circa 206,6 mld, a circa 181,7 mld nel 2000 e risalito a circa 219 mld nel 2001 e a 234,8 nel 2002. Nel 2003 la grandezza in questione saliva ancora attestandosi a 262,9 mld di euro, mentre negli ultimi anni il dato piegava verso il basso, attestandosi a 214 mld di euro nel 2004, a 203,5 mld di euro nel 2005, a 150,7 mld di euro nel 2006, per restare sostanzialmente stabile nel 2007 (154,9 mld di euro). Il dato del 2008 (222,8 mld di euro) segna il ritorno sui valori registrati nel 2001-2005 e i valori del biennio 2009-2010 (circa 210 mld di euro) confermano sostanzialmente tale tendenza.

Tabella n. 1

Dati di competenza al lordo delle regolazioni (milioni di euro)

	Previsioni iniziali (A)	Previsioni definitive (B)	Differenza (B-A)	Accertamenti o impegni (C)	Differenza (C-B)
Entrate tributarie	443.538	443.440	-98	441.614	-1.826
Entrate extratributarie	31.104	34.929	3.826	61.791	26.861
Totale entrate correnti	474.642	478.369	3.728	503.404	25.035
Alienazione, ammort., riscossione crediti	1.466	2.196	730	1.921	-275
Totale entrate finali	476.107	480.565	4.458	505.325	24.761
Accensione prestiti	325.691	288.861	-36.830	272.921	-15.939
Totale entrate complessive	801.798	769.425	-32.373	778.247	8.821
Spese correnti	497.561	491.816	-5.745	474.662	-17.154
Spese in conto capitale	45.649	52.548	6.899	52.282	-265
Totale spese finali	543.209	544.363	1.154	526.944	-17.419
Rimborso prestiti	258.589	224.954	-33.635	188.435	-36.518
Totale spese complessive	801.798	769.317	-32.481	715.380	-53.937

Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-22.919	-13.447	9.472	28.742	42.189
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	-67.102	-63.799	3.303	-21.619	42.180
Ricorso al mercato finanziario	-325.691	-288.752	36.938	-210.054	78.698

Tabella n. 2

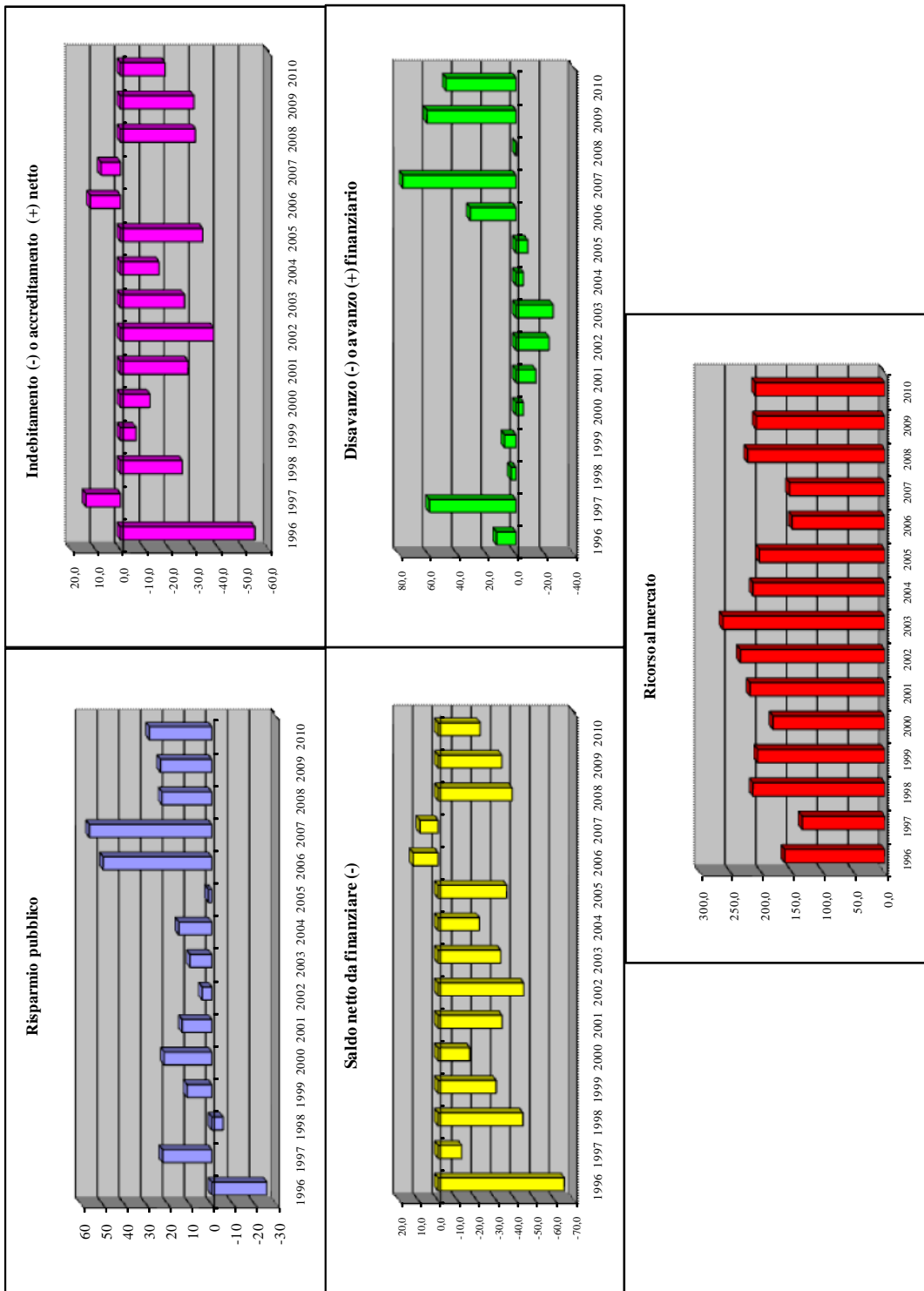
Risultati differenziali: serie storica 1996-2010

(Fonte: Corte dei Conti)

Dati di competenza (miliardi di euro)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Risparmio pubblico	-25,3	22,6	-5,2	11,4	21,9	13,6	4,4	10	15,2	1,5	50,0	56,4	22,9	23,6	28,7
Indebitamento (-) o accredito (+) netto	-54,2	14,0	-24,9	-6,2	-11,8	-27,2	-37,6	-25,8	-15,5	-33,1	12,2	7,9	-30,2	-29,6	-17,9
Saldo netto da finanziare (-)	-64,8	-12,1	-43,5	-29,8	-16,3	-32,8	-43,9	-32,1	-21,2	-35,2	12,9	9,3	-38,0	-32,7	-21,6
Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario	13,3	59,3	3,4	7,9	-5,0	-13,6	-22,6	-25,4	-5,0	-8,1	31,4	77,5	-0,3	60,9	47,9
Ricorso al mercato	162,7	134,3	214,2	206,6	181,7	219,1	234,8	262,9	214,0	203,5	150,7	154,9	222,8	208,8	210,1

Risultati differenziali: serie storica 1996-2010 - Dati di competenza



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

Nel confronto con i dati gestionali lo scostamento registrato, per quanto riguarda le entrate finali, tra previsioni definitive ed il volume accertato è stato pari a + 24.760, mentre l'omologo dato relativo al 2009 era pari a +27.553 milioni di euro.

Il raffronto del dato di spesa finale quale previsione definitiva con il dato di gestione evidenzia invece uno scostamento di valore pari a -17.419 mln di euro, in linea con quello riscontrato nel 2009 (-17.797), il che corrisponde ad un valore percentuale del 3,2 per cento, sostanzialmente in linea con i dati dell'ultimo triennio (3 per cento nel 2009, 3,3 per cento nel 2008 e 4 per cento nel 2007).

L'analisi del dettaglio delle singole componenti mostra, dal lato delle entrate, che quelle tributarie passano dai 439 mld accertati nel 2009 ai 441,6 mld del 2010, mentre quelle extratributarie fanno registrare una flessione, passando dai 66,1 mld del 2009 ai 61,8 mld circa del 2010. Va peraltro segnalato, in relazione a tale ultima voce, che il dato gestionale quasi raddoppia il valore della previsione iniziale (tale cospicuo scostamento era presente anche nel 2009).

Fra l'altro, il predetto fenomeno inerente il dato definitivo le entrate extratributarie si innesta su un *trend* di crescita di tale titolo rispetto alle previsioni riscontrato già nel 2004 (+ 25 per cento), nel 2005 (+ 50 per cento), nel 2006 (+ 70 per cento), nel 2007 (+50 per cento) e nel 2008 (+50 per cento)¹⁶.

Passando ai saldi, per quanto riguarda il risparmio pubblico di competenza, i valori indicati nelle previsioni definitive (circa -13,4 mld di euro) sono di segno negativo, mentre il risultato gestionale è risultato positivo per circa 28,7 mld di euro. Tale capovolgimento di segno è peraltro stato presente anche nel precedente biennio

In relazione al SNF, a fronte di previsioni definitive pari a quasi 63,8 mld di euro, il dato gestionale rappresenta un miglioramento di circa 42 mld di euro, in linea con il corrispondente andamento registrato nel 2009, quando le risultanze videro il SNF ridursi di 45,3 mld rispetto alle previsioni definitive.

¹⁶ L'incremento delle entrate extratributarie rispetto al dato previsivo si lega all'andamento registrato, in particolare, dalla categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi".

Per quanto riguarda il ricorso al mercato si registra un miglioramento di 78.697 (85.169 nel 2009, 36.087 nel 2008 e 68.766 nel 2007) milioni rispetto alle previsioni definitive dell'anno.

Tale flessione è ascrivibile, oltre che al dato relativo al saldo netto da finanziare, al minor ricorso a prestiti di medio e lungo termine (Titolo IV), la cui cifra in termini di accertamenti e di incassi di gestione si attesta a 272.921 milioni, sostanzialmente stabile rispetto al dato del 2009 (269.718), e significativamente minore a quanto stimato nelle previsioni definitive (288.860 milioni di euro).

Analisi economica delle entrate tributarie accertate negli esercizi

(milioni di euro)

Tributi	2009	2010	Var % 2010/2009
ENTRATE TRIBUTARIE	439.017	441.614	0,6%
Imposte sul patrimonio e sul reddito	239.082	235.793	-1,4%
Tasse ed imposte sugli affari	148.279	154.237	4,0%
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	28.430	28.028	-1,4%
Monopoli	11.009	11.543	4,9%
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	12.217	12.013	-1,7%
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	66.150	61.791	-6,6%
Proventi speciali	664	687	3,5%
Proventi di servizi pubblici minori	13.637	13.702	0,5%
Proventi dei beni dello Stato	271	298	9,9%
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.251	2.760	22,6%
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	6.180	6.005	-2,8%
Recuperi, rimborsi e contributi	40.967	35.910	-12,3%
Partite che si compensano nella spesa	2.180	2.429	11,4%
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	2.630	1.921	-27,0%
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	815	123	-84,9%
Ammortamento di beni patrimoniali	350	186	-46,9%
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.465	1.612	10,0%
ENTRATE FINALI	507.797	505.325	-0,5%
ACCENSIONE DI PRESTITI	269.718	272.921	1,2%
ENTRATE COMPLESSIVE	777.515	778.247	0,1%

2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2009-2010

Sulla base di una sintetica analisi del confronto 2009-2010 relativo all'andamento delle entrate accertate, si rileva innanzitutto il lieve decremento delle entrate finali (andamento analogo a quello registrato nel 2008) passate dai 507.797 mln di euro del 2009 ai 505.325 mln del 2010, dopo che nel 2008 si erano attestate al livello di 497.747 mln di euro.

In tale ambito quelle tributarie hanno registrato un lieve incremento (0,6 per cento) (ascrivibile alle tasse ed imposte sugli affari, nonché ai monopoli), mentre quelle extratributarie, al quale è riconducibile il deterioramento del dato relativo alle entrate finali, hanno registrato un decremento del 6,6 per cento rispetto all'anno precedente. In realtà quasi tutte le voci delle entrate extratributarie mostrano segni percentuali positivi (sia pur con differenze anche cospicue), ma pesa il decremento della posta più significativa in valore assoluto, quella rappresentata dai recuperi, rimborsi e contributi, che passano dai 41 mld di euro circa del 2009 ai 36 mld del 2010. Poco rilevante in valore assoluto, infine, il decremento delle entrate relative all'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti, sostanzialmente tornate al livello registrato nel 2008 (1.921 mln di euro), dopo che nel 2009 avevano superato i 2.600 milioni.

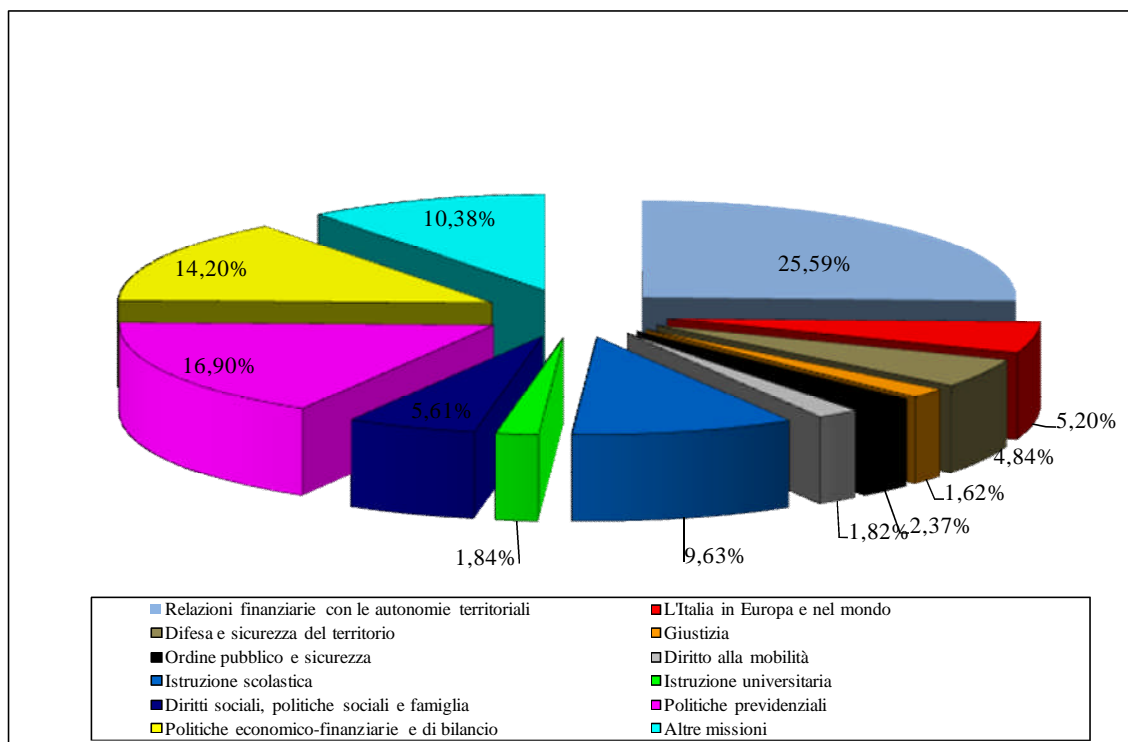
2.2.3 Spese finali per missioni

Ricordando che a partire dal bilancio per il 2008 per la prima volta il documento è stato strutturato in missioni e programmi (nel 2007 è stata avviata una sperimentazione della nuova struttura) e che non viene più dato conto delle funzioni-obiettivo, si premettono alla descrizione che segue due *caveat*. Il primo inerisce alla diversa natura delle missioni rispetto alle funzioni obiettivo e alla non confrontabilità delle spese relative ad una missione con quelle relative all'analoga (anche per i casi nei quali sia possibile stabilire un'analogia) funzione-obiettivo. Il secondo attiene all'esclusione dal novero dei calcoli effettuati nel presente *dossier* delle spese per la missione "debito pubblico", che - data la sua enorme rilevanza quantitativa - finirebbe per rendere poco significativi i dati inerenti alle missioni che più propriamente descrivono le finalità dell'Ente-Stato.

Dall'analisi delle spese finali per missioni emerge innanzitutto la rilevanza delle relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (si tratta in sostanza di trasferimenti agli enti territoriali), che pesano quasi il 26 per cento del totale delle spese (nel 2009 tale incidenza ammontava a quasi il 24 per cento). Significativa è anche l'incidenza sul totale delle politiche previdenziali (quasi il 17 per cento, corrispondente fondamentalmente ai trasferimenti agli enti previdenziali), delle politiche economiche, finanziarie e di bilancio (circa il 14,2 per cento) e dell'istruzione scolastica (circa il 9,6 per cento).

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

Principali Missioni	Impegni	Rapporti percentuali
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	117.008	25,59%
L'Italia in Europa e nel mondo	23.760	5,20%
Difesa e sicurezza del territorio	22.151	4,84%
Giustizia	7.410	1,62%
Ordine pubblico e sicurezza	10.859	2,37%
Diritto alla mobilità	8.343	1,82%
Istruzione scolastica	44.023	9,63%
Istruzione universitaria	8.415	1,84%
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25.640	5,61%
Politiche previdenziali	77.274	16,90%
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	64.945	14,20%
Altre missioni	47.471	10,38%
Totale	457.299	100,00%



* Non è stata considerata la missione "debito pubblico".

2.2.4 L'analisi economica delle spese finali

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

Al riguardo, è possibile osservare come la spesa di parte corrente abbia generato impegni per 474.662 milioni di euro (a fronte di 481.580 nel 2009), mentre quella in conto capitale per 52.282 milioni di euro (era 58.913 milioni di euro nel 2009), rispettivamente pari al 90 per cento (l'89,1 per cento nel 2009) ed al 10 per cento (il 10,9 per cento nel 2009) delle spese finali.

La dinamica delle spese correnti ha fatto registrare impegni per redditi da lavoro dipendente pari a quasi 88,9 mld di euro (in leggera flessione rispetto agli 89,7 del 2009, che a loro volta flettevano rispetto ai 90,4 mld del 2008), per trasferimenti correnti a PP.AA. pari a quasi 223 mld di euro (217 mld nel 2009) e per interessi passivi e redditi da capitale in misura pari a circa 69,5 mld di euro (in diminuzione rispetto ai 73,2 mld di euro relativi al 2009).

Le spese di funzionamento mostrano un decremento di circa 2,5 mld di euro tanto rispetto alle previsioni definitive quanto rispetto al dato definitivo relativo al 2009, sfiorando a consuntivo gli 88,4 mld di euro, mentre quelle correlate agli interventi registrano un calo rispetto al dato previsionale di circa 5,3 mld di euro (attestandosi sullo stesso livello del 2009, pari a 298 mld di euro). Anche gli oneri comuni di parte corrente (18,1 mld di euro) sono diminuiti, sia rispetto alle previsioni definitive (21,5 mld) che al dato di consuntivo relativo al 2009 (19,3 mld). Ancora maggiore il decremento degli impegni per gli oneri del debito pubblico, diminuiti di circa 6 mld di euro rispetto alle previsioni definitive.

Analisi economica degli impegni di spesa

(milioni di euro)

Impegni	2009	2010	Var % 2010/2009
SPESE CORRENTI	481.580	474.662	-1,4%
Redditi da lavoro dipendente	89.664	88.855	-0,9%
Consumi intermedi	13.107	9.800	-25,2%
Imposte pagate sulla produzione	4.765	4.715	-1,1%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	216.568	222.661	2,8%
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali	6.770	4.562	-32,6%
Trasferimenti correnti a estero	1.573	1.667	6,0%
Interessi passivi e redditi da capitale	73.239	69.523	-5,1%
Poste correttive e compensative	52.863	51.104	-3,3%
Trasferimenti correnti a imprese	4.423	4.705	6,4%
Risorse proprie Unione Europea	15.829	15.429	-2,5%
Ammortamenti	350	186	-46,9%
Altre uscite correnti	2.429	1.455	-40,1%
SPESE IN CONTO CAPITALE	58.913	52.282	-11,3%
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.986	7.326	4,9%
Contributi agli investimenti	22.186	20.478	-7,7%
Contributi agli investimenti ad imprese	14.007	11.607	-17,1%
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni	101	52	-48,5%
Contributi agli investimenti a estero	853	770	-9,7%
Altri trasferimenti in conto capitale	10.197	6.718	-34,1%
Acquisizioni di attività finanziarie	4.583	5.331	16,3%
TOTALE	540.493	526.944	-2,5%
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	176.141	188.435	7,0%
TOTALE COMPLESSIVO	716.634	715.380	-0,2%

2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato

Iniziando l'analisi dai saldi si osserva che nel 2010 il risparmio pubblico al lordo delle regolazioni contabili è stato negativo per circa 10,1 mld di euro, dato che peraltro rappresenta un miglioramento rispetto ai -16 mld del 2009, ritornando sostanzialmente sui livelli registrati nel 2008 (9,9 mld).

Nel confronto con gli anni precedenti (vedi tabella 4) si osservano: risultati negativi nel biennio 1995-1996; un'inversione di tendenza nel 1997, con un risultato positivo pari a 29 mld di euro, e successivo ritorno a valori negativi (per circa 10 mld di euro) sia nel 1998 che nel 1999. In seguito, dopo il dato positivo del 2000, il risparmio pubblico si mantiene in territorio negativo fino al 2005, con valore in netto miglioramento soltanto nel 2004. Dopo i rimarchevoli risultati conseguiti nel 2006 e nel 2007 (con un risparmio pubblico di cassa di segno positivo), registriamo nel triennio 2008-2010 i dati riportati nel primo capoverso.

Il saldo netto da finanziare lordo presenta nel 2009 un valore pari a 59.846 milioni, il che denota un miglioramento di circa 7-8 mld di euro rispetto ai corrispondenti valori del biennio precedente. Al netto delle regolazioni contabili il SNF si riduce a 55,3 mld circa (61,2 mld nel 2009).

Il ricorso al mercato sfiora, in valore assoluto, al lordo delle regolazioni contabili, i 249 mld di euro, peggiorando di quasi 6 mld il dato dell'anno precedente. Nel confronto con i valori assoluti registrati negli anni precedenti resta comunque confermato il ritorno del ricorso al mercato su livelli analoghi a quelli registrati nel triennio 2001-2003, periodo dopo il quale si era manifestato un netto declino del valore di tale saldo.

Allo stesso tempo gli incassi finali si attestano a 444.142 milioni (a fronte di 456.202 nel 2009), pari al 99,3 per cento delle corrispondenti previsioni definitive, di cui 426.299 in conto competenza (pari al 96 per cento circa) e 17.843 (il 4 per cento del totale) in conto residui. Le percentuali di ripartizione fra pagamenti in conto competenza e in conto residui sono sostanzialmente analoghe a quelle registrate nel precedente triennio.

In valore assoluto il volume dei pagamenti finali, attestatosi a 503.988 milioni di euro (a fronte dei 523.247 registrati nel 2009), è stato inferiore di quasi 64 (61 nel 2009) miliardi di euro rispetto alle

previsioni definitive, mentre l'ammontare degli incassi finali si è rivelato minore del dato previsivo per circa 3 mld di euro (mentre era stato maggiore per circa 4 mld di euro nel 2009).

Dei pagamenti finali 460.258 milioni (pari al 91,3 per cento del totale, percentuale praticamente identica a quella riscontrata nel precedente triennio) sono stati erogati in conto competenza e 43.730 milioni, pari all'8,7 per cento, in conto residui.

L'analisi economica consente di rilevare, tra l'altro, che la voce di spesa relativa ai redditi da lavoro dipendente si è mantenuta sostanzialmente stabile rispetto al 2009, facendo registrare una limatura dello 0,6 per cento, dopo che anche nel 2009 non aveva subito significative modifiche rispetto all'anno precedente. Nell'ambito della spesa corrente cospicui decrementi percentuali sono stati registrati dai consumi intermedi (quasi il 28 per cento) e dai trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private (31,5 per cento) (dopo che nel 2009, viceversa, tali poste avevano segnato significativi incrementi percentuali), mentre in valore assoluto vanno segnalati i circa 4 mld in diminuzione dei pagamenti relativi a ciascuna delle seguenti voci: consumi intermedi, trasferimenti a PP.AA. ed interessi passivi.

L'unica voce che ha conosciuto un aumento rispetto al 2009 è rappresentata dai trasferimenti correnti ad imprese, erogati in misura pari a 4,3 mld, dopo che nel 2009 tali pagamenti erano stati di poco superiori a 3,7 mld.

Le percentuali relative alle spese in conto capitale risentono del valore spesso contenuto degli importi assoluti, che rende più probabile il verificarsi di scostamenti percentualmente assai significativi. In aumento si segnalano le acquisizioni di attività finanziarie, passate dai 2,4 mld del 2009 ai 6,7 mld del 2010, mentre sono diminuiti sia i contributi agli investimenti (da 23 a 21 mld di euro circa), che i contributi agli investimenti ad imprese (da 12,2 a 11,5 mld di euro circa), che gli altri trasferimenti in conto capitale (da 9,5 a 5,5 mld di euro circa), determinandosi nel complesso la riduzione di circa 2 mld di euro dei pagamenti in conto capitale rispetto al 2009.

Tabella n. 3

Dati di cassa al lordo delle regolazioni (milioni di euro)

	Previsioni definitive (A)	Incassi o pagamenti (B)	Massa acquistabile o spendibile (previsioni definitive) (C)	Rapporto (B/A)%	Rapporto (B/C)%
Entrate tributarie	418.392	408.952	529.701	97,74%	77,20%
Entrate extratributarie	26.900	33.335	143.112	123,92%	23,29%
Totale entrate correnti	445.292	442.287	672.813	99,33%	65,74%
Alienazione, ammort., riscossione crediti	2.186	1.855	2.303	84,86%	80,54%
Totale entrate finali	447.478	444.142	675.115	99,25%	65,79%
Accensione prestiti	347.067	272.921	288.861	78,64%	94,48%
Totale entrate complessive	794.545	717.063	963.976	90,25%	74,39%
Spese correnti	499.808	452.441	541.789	90,52%	83,51%
Spese in conto capitale	67.795	51.547	98.500	76,03%	52,33%
Totale spese finali	567.603	503.988	640.289	88,79%	78,71%
Rimborso prestiti	225.627	189.104	225.695	83,81%	83,79%
Totale spese complessive	793.229	693.092	865.984	87,38%	80,04%

Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-54.516	-10.154	-	-	-
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	120.125	59.846	-	-	-
Ricorso al mercato finanziario	-345.752	-248.950	-	-	-

Tabella n. 4

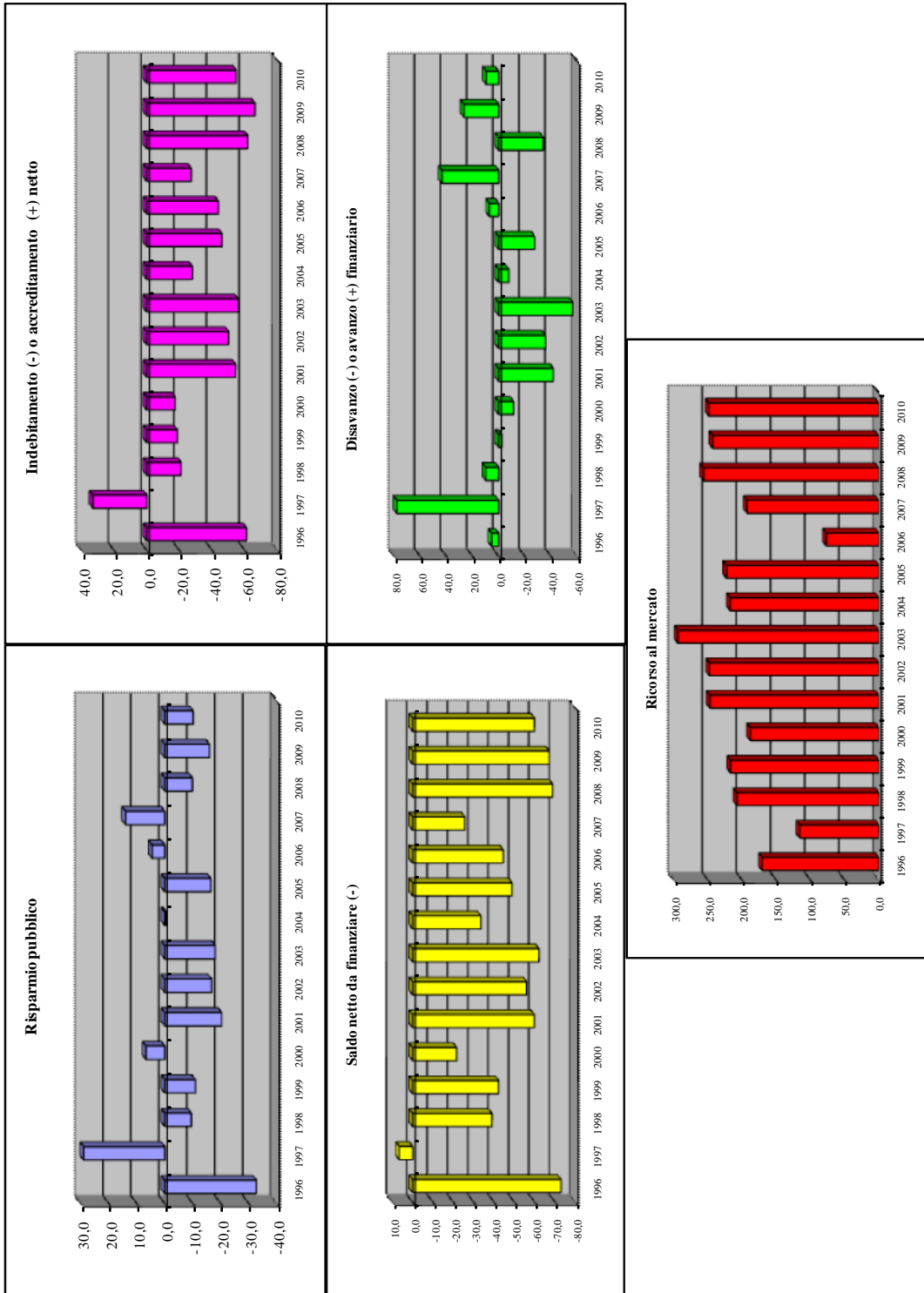
Risultati differenziali: serie storica 1996-2010

(Fonte: Corte dei Conti)

Dati di cassa (miliardi di euro)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Risparmio pubblico	-32,7	29,0	-9,5	-10,9	6,7	-20,3	-16,7	-18,0	-0,6	-16,4	4,5	14,0	-9,9	-16,0	-10,1
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto	-60,9	33,0	-20,9	-18,6	-17,4	-54,3	-50,0	-55,9	-27,8	-45,9	-43,7	-27,1	-61,7	-66,1	-54,7
Saldo netto da finanziare (-)	-72,8	6,6	-38,9	-42,2	-21,6	-59,7	-55,9	-62,0	-33,5	-48,8	-44,5	-25,6	-68,7	-67,0	-59,8
Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario	5,3	77,8	9,9	-2,4	-11,3	-41,7	-35,7	-56,5	-7,6	-27,5	7,1	43,3	-34,0	26,6	9,6
Ricorso al mercato	170,7	115,7	207,6	216,8	188,0	247,1	247,9	294,0	217,3	222,9	77,0	192,6	256,5	243,1	248,9

Risultati differenziali: serie storica 1996-2010 - Dati di cassa



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

Il risparmio pubblico, al lordo delle regolazioni contabili, si presenta in miglioramento di circa 44 mld di euro rispetto alle corrispondenti previsioni definitive, restando comunque negativo in misura pari a 10.154 mln di euro (15.984 mln nel 2009).

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, attestatosi sui 59.846 mln di euro, si segnala il netto miglioramento del dato rispetto alle previsioni definitive che valutavano il saldo, al lordo delle regolazioni contabili, in oltre 120 mld di euro.

Il miglioramento inoltre risulta sensibile anche riguardo al dato 2009, quando il SNF si attestò sui 67 mld di euro.

Il ricorso al mercato registra per la cassa un miglioramento rispetto alle previsioni definitive in misura non lontana dai 100 mld di euro, attestandosi definitivamente sui 248.950 mln di euro e segnando in tal modo un valore assoluto e un miglioramento rispetto al dato previsivo sovrapponibile agli omologhi valori registrati nel 2009.

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

In particolare, si può sottolineare che gli incassi per le entrate finali corrispondono a quasi il 66 per cento della relativa massa acquisibile (tale dato è sostanzialmente in linea con quelli registrati a partire dal 2004).

Sul versante della spesa, in rapporto alle previsioni definitive si evidenzia una diminuzione di circa 63 mld di euro del totale delle spese finali.

I pagamenti finali hanno sfiorato i 504 mld di euro, in calo dell'11,2 per cento rispetto alle previsioni definitive (la diminuzione era stata del 10,45 per cento nel 2009) e corrispondenti a quasi il 79 per cento della massa spendibile (dopo che tanto nel 2009 quanto nel 2008 si erano registrati valori intorno all'81 per cento).

Analisi economica degli incassi tributari

(milioni di euro)

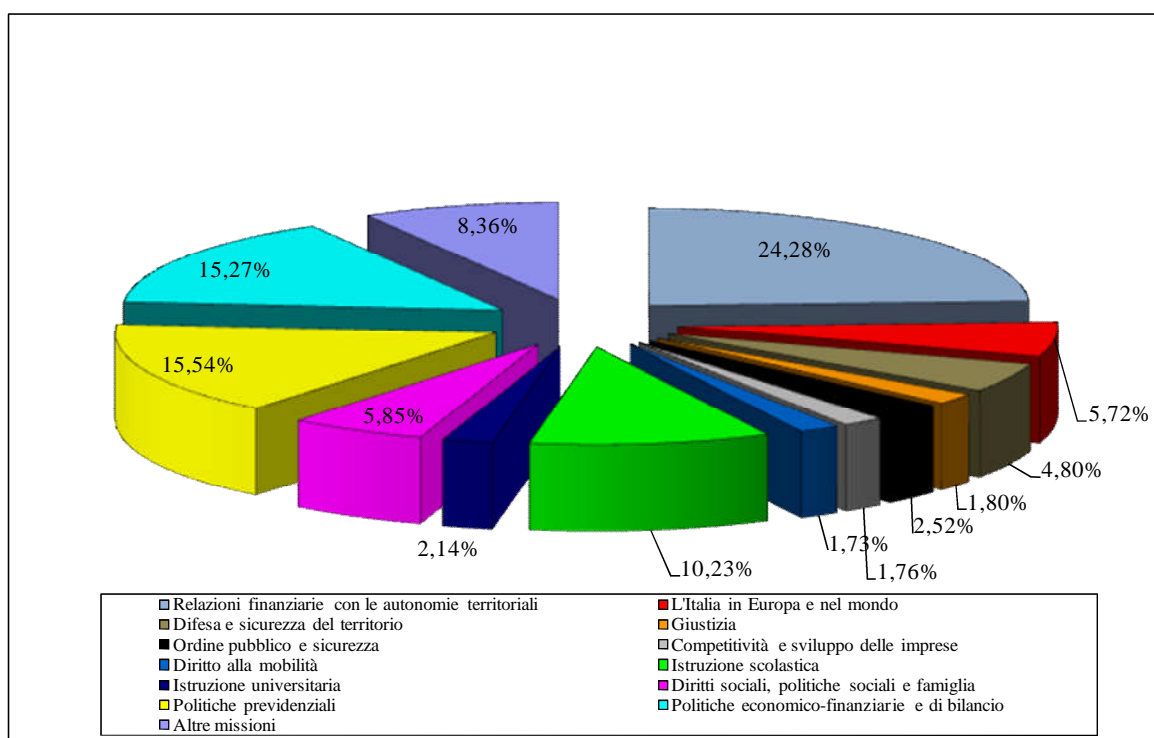
Tributi	2009	2010	Var % 2009/2008
ENTRATE TRIBUTARIE	414.011	408.952	-1,2%
Imposte sul patrimonio e sul reddito	227.870	220.909	-3,1%
Tasse ed imposte sugli affari	134.476	138.087	2,7%
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	28.490	27.451	-3,6%
Monopoli	10.349	10.762	4,0%
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	12.826	11.743	-8,4%
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	39.583	33.335	-15,8%
Proventi speciali	648	678	4,6%
Proventi di servizi pubblici minori	7.329	6.813	-7,0%
Proventi dei beni dello Stato	259	262	1,1%
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.251	2.760	22,6%
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.598	3.957	-13,9%
Ricuperi, rimborsi e contributi	22.362	16.546	-26,0%
Partite che si compensano nella spesa	2.136	2.319	8,6%
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	2.609	1.855	-28,9%
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	817	120	-85,4%
Ammortamento di beni patrimoniali	350	186	-46,9%
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.442	1.549	7,4%
ENTRATE FINALI	456.203	444.142	-2,6%
ACCENSIONE DI PRESTITI	269.718	272.921	1,2%
ENTRATE COMPLESSIVE	725.921	717.063	-1,2%

2.3.2 Spese finali per missioni

Rinviando alle considerazioni introduttive svolte nel paragrafo 2.2.3 in rapporto alle implicazioni della nuova strutturazione del bilancio per missioni e programmi sulla confrontabilità dei dati qui esposti con quelli contenuti nei paragrafi sulle spese finali per funzioni obiettivo presenti nei *dossier* relativi agli esercizi precedenti il 2008, si evidenziano qui le missioni che hanno maggiormente inciso sul bilancio dello Stato. Si tratta - come è d'altronde prevedibile - delle medesime missioni che si erano già segnalate in sede di analisi degli impegni: le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (che hanno assorbito circa il 24,3 per cento delle risorse), le politiche previdenziali e quelle economico-finanziarie e di bilancio (fra il 15 e il 16 per cento). Sia pur di poco, superiore al 10 per cento è altresì il dato relativo all'istruzione scolastica.

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

Principali Missioni	Pagamenti	Rapporti percentuali
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	105.451	24,28%
L'Italia in Europa e nel mondo	24.856	5,72%
Difesa e sicurezza del territorio	20.862	4,80%
Giustizia	7.824	1,80%
Ordine pubblico e sicurezza	10.936	2,52%
Competitività e sviluppo delle imprese	7.634	1,76%
Diritto alla mobilità	7.499	1,73%
Istruzione scolastica	44.435	10,23%
Istruzione universitaria	9.284	2,14%
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25.400	5,85%
Politiche previdenziali	67.504	15,54%
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	66.341	15,27%
Altre missioni	36.322	8,36%
Totale	434.349	100,00%



* Non è stata considerata la missione "debito pubblico".

2.3.3 L'analisi economica delle spese finali

L'analisi economica del dettaglio dei pagamenti occorsi per spese finali evidenzia che, sulla massa spendibile, le spese correnti sono ammontate nell'anno a 452.441 (469.577 nel 2009) milioni di euro, a fronte di spese in conto capitale per 51.547 (53.670 nel 2009) milioni di euro.

Nell'ambito delle spese correnti le spese di funzionamento hanno registrato pagamenti per 88.251 (91.695 nel 2009) milioni di euro, nel cui ambito le spese per redditi di lavoro dipendente si attestano a 76.853 (78.054 nel 2009) milioni di euro. L'andamento delle spese di funzionamento risulta pertanto decrescente in misura solo parzialmente addebitabile alle spese per il personale.

Fra gli interventi (che cifrano complessivamente 278,2 mld di euro, dato che rappresenta una riduzione di circa 8 mld di euro rispetto al 2009) è estremamente rilevante il peso dei pagamenti per trasferimenti correnti a PP.AA., pari a 199,7, in calo dai 203,6 mld di euro segnati nel 2009.

Nell'ambito delle spese in conto capitale le voci più rilevanti sono rappresentate dai contributi agli investimenti, che si attestano sui 21.101 milioni di euro di pagamenti (23.137 nel 2009), dai contributi agli investimenti alle imprese, pari a 11.464 mln di euro, in calo dai 12.231 milioni pagati nel 2009, dagli altri trasferimenti in conto capitale (5.449 mln nel 2010 a fronte dei 9.471 nel 2009) e dagli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, pari a 6.106 mln di euro, in crescita rispetto al livello attinto nel 2009 (5.781 mln).

Analisi economica dei pagamenti negli esercizi

(milioni di euro)

Pagamenti	2009	2010	Var % 2009/2008
SPESE CORRENTI	469.576	452.441	-3,6%
Redditi da lavoro dipendente	88.073	87.516	-0,6%
Consumi intermedi	13.468	9.726	-27,8%
Imposte pagate sulla produzione	4.803	4.712	-1,9%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	207.928	203.975	-1,9%
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	6.620	4.537	-31,5%
Trasferimenti correnti a estero	1.578	1.574	-0,2%
Interessi passivi e redditi da capitale	73.179	69.490	-5,0%
Poste correttive e compensative	53.143	50.094	-5,7%
Trasferimenti correnti a imprese	3.736	4.354	16,6%
Risorse proprie Unione Europea	15.829	15.429	-2,5%
Ammortamenti	350	186	-46,9%
Altre uscite correnti	869	847	-2,5%
SPESE IN CONTO CAPITALE	53.669	51.547	-4,0%
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.781	6.107	5,6%
Contributi agli investimenti	23.137	21.101	-8,8%
Contributi agli investimenti ad imprese	12.231	11.464	-6,3%
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	143	64	-55,0%
Contributi agli investimenti a estero	484	692	43,1%
Altri trasferimenti in conto capitale	9.471	5.450	-42,5%
Acquisizioni di attività finanziarie	2.422	6.667	175,3%
TOTALE	523.245	503.988	-3,7%
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	176.103	189.104	7,4%
TOTALE COMPLESSIVO	699.348	693.092	-0,9%

2.4 Residui

Il conto dei residui, in relazione ai valori esposti al 1° gennaio 2010 e quindi in relazione alle risultanze riferibili alla gestione degli esercizi precedenti, presenta un'eccedenza attiva, come saldo tra residui attivi per 194.551 (163.852 nel 2009) milioni di euro e passivi per 96.667 (90.039 nel 2009) milioni di euro, pari a 97.884 milioni (nel 2009 l'eccedenza attiva era pari a 73.813 milioni di euro).

Nel corso dell'esercizio la situazione sopra delineata si è modificata dando luogo ad accertamenti di residui attivi per 168.606 mln e di resti passivi per 85.988.

Per quanto riguarda questi ultimi, in particolare, i dati quantitativi riportati nella relazione illustrativa segnalano che si sono determinate economie di gestione pari a 4.116 mln di euro e somme perenti ai fini amministrativi per 6.565 mln di euro, a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa per 2,6 mln di euro, determinandosi, pertanto, complessivamente una diminuzione dei residui passivi pari a 10.679 mln di euro (dato praticamente identico a quelli registrati nel 2008 e nel 2009).

Dei residui attivi pregressi accertati nell'esercizio, 17.843 milioni di euro (erano 19.745 nel 2009) sono stati incassati e 150.763 milioni di euro (123.212 nel 2009) sono rimasti da riscuotere e da versare, mentre dei residui passivi accertati 44.399 milioni di euro risultano essere stati pagati (47.332 milioni di euro nel 2009) e 41.589 milioni (32.052 mln nel 2009) sono invece rimasti da pagare¹⁷.

Al riguardo, occorre sottolineare il permanere (con andamento fra l'altro in ulteriore crescita rispetto al 2009) anche per l'esercizio in esame di una rilevante quota di residui attivi proveniente dagli esercizi pregressi. Fra l'altro, si rileva che tale massa di residui attivi è "per lo più costituita da crediti di difficile riscossione anche dopo aver provveduto ad operarne una drastica scrematura attraverso la loro riclassificazione per grado di esigibilità"¹⁸, atteso che "gran parte degli importi accertati non sono oggetto né di impugnazione né di definizione agevolata e finiscono per alimentare una rilevantissima inesigibilità"¹⁹.

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

¹⁸ V. CORTE DEI CONTI, *Relazione al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2010*, vol I, pag. 237

¹⁹ *Ibidem*, pag. 35

In sintesi, per quanto riguarda i residui di nuova formazione, l'esercizio 2010 ha prodotto residui attivi per 79.027 (in ulteriore crescita rispetto ai 71.339 nel 2009) milioni di euro e passivi per 66.687 milioni di euro (64.615 milioni nel 2009), con un'eccedenza attiva di 12.340 milioni (era di 6.724 mln nel 2009).

Dalla ricognizione dei profili qualitativi della consistenza dei residui passivi di nuova formazione al 31 dicembre 2010, sulla base della tabella 14 della relazione al disegno di legge si osserva che circa 2/3 (57,1 per cento nel 2009) sono da imputare alle spese di parte corrente, mentre circa 1/3 (41,86 per cento nel 2009) è da ricondurre alle spese in conto capitale, mentre resta del tutto marginale il peso del rimborso di passività finanziarie.

Per le spese correnti rileva la consistenza dei residui di nuova formazione per interventi (pari all'84 per cento di quelli di parte corrente), per funzionamento (pari all'8,1 per cento) ed oneri comuni (pari al 7,3 per cento), mentre tra i residui di nuova formazione relativi a spese in conto capitale, nell'ambito della voce investimenti, si segnalano i contributi agli investimenti (pari al 33,8 per cento dei residui di nuova formazione di conto capitale), i contributi agli investimenti alle imprese (pari al 21,2 per cento) e gli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (pari al 17,8 per cento).

Al 31 dicembre 2010 il totale complessivo dei residui attivi (tenuto conto quindi degli effetti della gestione relativa alla quota residui degli esercizi precedenti) è stato pari a 229.790 (194.551 nel 2009, il che significa un incremento del 18,1 per cento) milioni di euro, e quello dei passivi a 108.276 milioni di euro (96.667 nel 2009, con un aumento del 12 per cento), con un'eccedenza attiva complessiva di 121.514 (97.884 milioni nel 2009), dovuta in grandissima parte alla gestione dei residui provenienti dagli esercizi pregressi (come già riportato, infatti, l'eccedenza attiva, per i soli residui di nuova formazione, ammonta a 12.340 mln di euro) (cfr. tabella 5).

Di particolare rilievo il dato inerente i residui attivi pregressi, per i quali si conferma la tendenza all'incremento da ultimo registrata: dopo gli aumenti del 14,4 per cento nel 2007, del 30 per cento nel 2008 e del 18,4 per cento nel 2009, nell'esercizio in esame si riscontra un'ulteriore crescita del 22,4 per cento, sulle cui implicazioni sarebbe opportuna una riflessione.

Le eccedenze in conto residui per le quali viene proposta la sanatoria a livello di unità previsionale di base con l'articolo 7

concernono principalmente - come ogni anno - gli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, compresi oneri sociali e IRAP, per circa 104 mln di euro (31 mln nel 2009). Il fenomeno delle eccedenze in parola - come già detto in precedenti occasioni - si riferisce a spese di natura obbligatoria i cui pagamenti sono stati eseguiti per la maggior parte tramite l'emissione di ruoli di spesa fissa. Per effetto di tale modalità di erogazione della spesa, il pagamento decentrato viene contabilizzato solamente dopo la chiusura dell'esercizio finanziario, generando così un esubero di erogazioni rispetto alla previsione, con il conseguente formarsi dell'eccedenza.

Tabella n. 5

**CONTO DEI RESIDUI (milioni di euro)
Residui esercizio 2009 e precedenti**

	Residui al 1° gennaio 2010	Residui accertati (al lordo degli incassi e dei pagamenti)	Risultati della gestione (al netto di incassi e pagamenti) 31 dicembre 2010
Residui attivi	194.551	168.606	150.763 *
Residui passivi	96.667	85.988	41.589 **
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	97.884	82.618	109.174 (A)

Residui di nuova formazione esercizio 2010

Residui attivi	-	-	79.027
Residui passivi	-	-	66.687
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-	-	12.340 (B)

**Residui complessivi (precedenti e nuovi) a fine esercizio
2010**

Residui attivi	-	-	229.790
Residui passivi	-	-	108.276
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-	-	121.514 (C=A+B)

Note: * Rimasti da riscuotere e da versare; ** Rimasti da pagare

2.5 Il conto del patrimonio

Oltre alle considerazioni metodologiche sviluppate, sul piano generale ed in estrema sintesi va ricordato che l'eccedenza passiva, ossia la differenza tra le passività e le attività, nel 2010 è stata superiore del 1,3 per cento rispetto a quella del 2009.

Nel 2010 detta eccedenza si è infatti attestata su 1.444,4 miliardi, a fronte dei 1.425,7 miliardi del 2009, con un peggioramento di circa 18,7 miliardi di euro (a fronte del risultato positivo di circa 78,6 mld registrato nel 2009 sul dato 2008), dovuto all' aumento delle attività, passate da 785,8 miliardi di euro nel 2009 a 835,6 miliardi di euro nel 2010, più che compensato dall'incremento delle passività, passate da 2.211,5 miliardi di euro nel 2009 a 2.279,9 miliardi nel 2010. Il risultato denota una situazione patrimoniale in peggioramento rispetto all'anno 2009 e riconferma gli andamenti negativi registrati negli anni 2008 e precedenti. I citati risultati patrimoniali nel periodo 2002-2010 sono riassunti di seguito:

(mln di euro)

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

Dall'analisi delle risultanze complessive si evince che al peggioramento patrimoniale complessivo, pari a 18.665 milioni di euro, hanno influito il miglioramento derivante dalla gestione del bilancio di cui all'articolo 4 del disegno di legge in questione per 62,9 mld, più che compensato dal peggioramento dipendente dalle operazioni patrimoniali con riflesso sul bilancio per 78,1 mld di euro²⁰ nonché da quello proveniente dalla diminuzione netta degli elementi patrimoniali per 3,3 mld.

In sintesi, come risultato del progressivo adeguamento della struttura del conto del patrimonio alle modifiche intervenute nella struttura del bilancio e in aderenza quindi alle prescrizioni di cui al d.lgs. n. 279 del 1997, che, si ricorda, prevede la presentazione del

²⁰ Il peggioramento riconducibile ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è dovuto principalmente alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennali (+88.082 mln), nonché all'incremento dei residui passivi perenti in conto capitale (+1.247 mln) ed in misura maggiore alla voce prestiti esteri (+5.636 mln). Contribuiscono a contenere l'incremento complessivo la diminuzione degli altri debiti redimibili (-4.226 mln) e dei residui passivi perenti di parte corrente (-1.100 mln).

conto generale del patrimonio sulla base di una classificazione di tipo economico raccordata a quella di cui al SEC '95, si hanno quattro gestioni più particolari che determinano il risultato complessivo: quella relativa alle attività finanziarie, quella relativa alle attività non finanziarie prodotte, quella relativa alle attività non finanziarie non prodotte e infine quella relativa alle passività finanziarie²¹.

Ciò permette, come si evince dai dati sinteticamente sopra riportati, di comprendere in dettaglio la distribuzione dell'incremento degli elementi attivi del conto del patrimonio e dell'aumento degli elementi passivi del medesimo patrimonio, con il risultato finale già riportato di un peggioramento nel 2010 di circa 18.665 milioni di euro.

Più nel dettaglio, le attività finanziarie, che rappresentano il 67,79 per cento del totale delle attività, si assestano nel 2010 a 566.397 milioni di euro, con un aumento di 32.114 milioni di euro rispetto al precedente esercizio finanziario, mentre le passività finanziarie aumentano di 68.400 milioni di euro e si attestano nel 2010 a 2.279.923 milioni di euro²².

Nel dettaglio è da registrarsi un incremento delle attività finanziarie di breve termine, pari a 26.228 milioni di euro, dovuta all'aumento dei residui attivi per denaro da riscuotere, che segna un valore di 33.644 milioni di euro e in misura minore all'aumento dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione che registrano un aumento pari a 1.595 milioni di euro, mentre si riscontra una diminuzione della componente dei crediti di tesoreria per un importo pari a 9.010 milioni di euro²³.

Le attività finanziarie di medio-lungo termine risultano in crescita rispetto al 2009 di 5.886 milioni di euro dovuto, principalmente, all'incremento delle azioni ed altre partecipazioni per 3.839 milioni e delle anticipazioni attive per 2.050 milioni di euro, minimamente compensati da un decremento degli altri conti attivi per 3 milioni di euro²⁴.

Le attività non finanziarie prodotte che, come prima illustrato, comprendono beni materiali e immateriali prodotti, beni mobili di

²¹ Prospetto I.1 del *Conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2010*.

²² In particolare, l'andamento registrato dal debito pubblico, risultato in netto aumento (incremento di 79,3 mld), consegue al decremento del debito fluttuante per circa 10,4 mld di euro e all'incremento del debito redimibile, che è passato da 1.319,5 mld di euro del 2009 a 1.409,2 mld di euro del 2010, segnando un aumento di 89,7 mld di euro circa. Sostanzialmente, il peggioramento delle passività finanziarie è dovuto principalmente all'incremento della voce debiti redimibili (+89,7 mld di euro).

²³ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Rendiconto generale dello Stato 2010, Conto Generale del Patrimonio dello Stato, Prospetto II.5.

²⁴ *Ibidem*, Prospetto II.13.

valore culturale, biblioteche e archivi, denotano un incremento pari a 17.741 milioni di euro, mentre le attività non finanziarie non prodotte, che comprendono beni immobili, segnano un decremento di 120 milioni di euro²⁵.

Le passività finanziarie segnano un incremento di 68.400 milioni di euro. Tale ultimo dato è connesso ad un peggioramento della situazione debitoria a medio-lungo termine dello Stato per 90.547 mln di euro (in particolare, si evidenzia la notevole crescita dei buoni del tesoro poliennali per 88.082 mln di euro) in parte compensata dal miglioramento delle passività finanziarie a breve termine (-21.372 mln di euro) e, in particolare, dei debiti di tesoreria diminuiti rispetto al precedente anno di 32.982 mln di euro²⁶. In miglioramento risultano anche le anticipazioni passive, diminuite di 774 mln di euro.

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

²⁶ Il buon andamento dei debiti di tesoreria, in parte compensato dal decremento dei crediti di tesoreria pari a -9.010 mln di euro, ha portato ad un miglioramento della situazione del Tesoro, il cui saldo si è attestato a +23.971 mln di euro.

3. Aspetti problematici del provvedimento

3.1. Il conto del bilancio

3.1.1 L'analisi delle risultanze complessive

I dati di sintesi del rendiconto generale dello Stato per il 2010 evidenziano saldi complessivi da cui emerge che, anche rispetto all'anno 2009 - dopo il sensibile miglioramento della gestione allora registrato rispetto a risultati del 2008 - l'anno 2010 ha evidenziato un lieve miglioramento degli andamenti gestionali, sia pure non privo di ombre rispetto ai sensibili progressi maturati negli anni ancora precedenti.

La tendenza ha contraddistinto sia la gestione di competenza che le dinamiche registrate sul versante della cassa, ed attesta complessivamente una gestione in leggero peggioramento.

Anzitutto, in ordine alle risultanze gestionali complessive del 2010, va segnalato che se l'articolo 4 del disegno di legge evidenzia un **avanzo di competenza** per le operazioni complessive pari a 62.867 milioni di euro - a fronte dei 60.881 milioni di euro segnati nel 2009 - esso mostra però, per le sole partite finali, un disavanzo di competenza, pari a -21.619 milioni di euro: un dato comunque elevato, sebbene in calo a fronte dei -32.696 milioni di euro segnati nel 2009.

Il saldo di competenza delle **partite finali** si conferma dunque con un valore assoluto di segno negativo, sia pure ancora in miglioramento rispetto al 2009, allorché si era registrato un miglioramento rispetto al dato 2008 (in tale anno era stato di -37.990 milioni di euro).

Ad ogni modo, occorre sottolineare che tale dato si presenta ancora in controtendenza rispetto ai risultati di segno positivo segnati invece nel 2006 e 2007.

Sul versante della spesa, il risultato di competenza ha risentito in senso attenuativo del risultato complessivo conseguito dalle economie di gestione, pari a 54.083 milioni di euro, valore che è prossimo ai 57.755 milioni di euro registrate nel 2009, a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa per complessivi 147 milioni di euro (erano stati 140 milioni di euro nel 2009), riferibili per lo più a spese di natura obbligatoria.

Nel medesimo senso, anche il saldo di cassa riferito alle operazioni finali, che conferma per il 2010 un risultato di segno negativo e pari a -59.846 milioni di euro, dato in leggero miglioramento a fronte dei -67.045 milioni di euro del 2009.

In un orizzonte cronologico più ampio si nota perciò, rispetto all'ultimo triennio, ancora un lieve miglioramento, anche rispetto ai -68.657 milioni segnati nel 2008, sebbene il dato rimane ben lontano da quanto registrato negli anni ancora precedenti.

E' da segnalare infatti che proprio nel 2008 si era registrato un forte peggioramento (+168,6 per cento) rispetto al saldo di cassa delle partite finali del 2007, che si era attestato invece a soli -25.565 milioni di euro.

Gli andamenti complessivi del 2010 evidenziano altresì un lieve miglioramento per il saldo delle partite finali che, al lordo delle regolazioni contabili e depurato dalle operazioni di intermediazione finanziaria che lo Stato ha operato tramite il bilancio, hanno consentito la registrazione di un **indebitamento netto** di competenza pari a -17.900 milioni di euro (l'1,2 per cento del PIL), in netto miglioramento rispetto ai -29.578 milioni segnati nel 2009 e ai -30.197 milioni registrati nel 2008.

Va annotato però che tale ultimo dato faceva seguito ai valori del biennio 2006/2007 in cui si erano invece registrati importi di segno positivo.

Sul versante della cassa, l'indebitamento netto ha dunque confermato il percorso in diminuzione del divario negativo entrate/spese, attestandosi su di un valore pari ai -54.728 milioni di euro, dopo aver registrato -66.065 milioni di euro nel 2009 e i -61.694 milioni registrati nel 2008.

In tale ultimo anno si era peraltro registrato un notevole aumento del saldo negativo rispetto ai -27.136 milioni del 2007.

E' da segnalare come significativo elemento di novità in senso positivo un lieve incremento della misura del **risparmio pubblico** di competenza, che si attesta nel 2010 a +28.742 milioni di euro (l'1,9 5 del PIL), rispetto ai +23.588 milioni di euro segnati nel 2009, e ai +22.880 milioni di euro del 2008; anno, quest'ultimo, in cui si era invece evidenziata la sua notevole contrazione - pari a circa il 60 per cento - rispetto ai 56.361 segnati nel 2007.

Il medesimo risparmio pubblico espresso in termini di cassa, evidenzia un sensibile miglioramento attestandosi a -10.154 milioni di

euro, a fronte del dato 2009 che era stato di -15.984 milioni di euro, rispetto al dato di -9.856 milioni di euro registrato nel 2008.

Tale ultimo dato faceva seguito ai valori comunque di segno positivo registrati sia nel 2006 che nel 2007.

In termini di competenza il 2010 ha registrato anche un lieve incremento del **ricorso al mercato**, che si attesta al 13,6 per cento del PIL.

Tale incremento - va da sé, sotto il profilo contabile, di segno "negativo" - è attestato dal dato in valore assoluto, che si segnala pari a 210.054 milioni di euro, a fronte del livello di 208.837 milioni di euro nel 2009, e dei 222.798 milioni registrati nel 2008, allorché si era registrato il valore più elevato dei precedenti ultimi cinque anni²⁷.

Una analoga tendenza in rialzo si registra anche per il ricorso al mercato espresso in termini di cassa, che si attesta nel 2010 a 248.950 milioni di euro (il 16,1 per cento del PIL), in aumento rispetto al 2009 (243.148 milioni), ma ancora inferiore al livello registrato nel 2008 (256.510 milioni).

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

Nel 2010 si conferma nella sostanza anche una notevole differenza tra **ricorso al mercato**, in termini di competenza, come detto pari a 210.054 milioni di euro (erano stati 208.837 nel 2009 e 222.278 milioni nel 2008), e l'analogo valore del **titolo IV delle entrate**, pari a 272.921 milioni di euro (erano stati 269.718 milioni nel 2009 e 222.249 milioni nel 2008). La differenza è come noto da imputare agli effetti della gestione del bilancio.

Tale dato - ben aldilà della auspicabile sostanziale "equivalenza" delle due grandezze, che peraltro è stata registrata negli ultimi anni nel solo 2008 - conferma l'andamento di fatto già segnato nel 2009, e si pone in linea con quello già registrato nel 2007 e negli anni precedenti, allorché pure si era già segnalato un valore del titolo IV marcatamente

²⁷ L'andamento del ricorso al mercato nei precedenti anni, in termini di competenza, è stato il seguente: nel 2003, esso si attesta a 262.916 milioni di euro; nel 2004, a 214.084 milioni di euro; nel 2005, a 203.523 milioni di euro; nel 2006, a 150.671 milioni di euro; nel 2007, a 154.874 milioni di euro. In termini di cassa, l'andamento è stato invece il seguente: nel 2003, esso si attesta a - 294.005 milioni di euro; nel 2004, a 217.328 milioni di euro; nel 2005, a 222.853 milioni di euro; nel 2006, a 189.662; nel 2007, a 192.556 milioni di euro.

superiore rispetto al ricorso al mercato, sempre in termini di competenza, cioè rispetto agli impegni assunti in relazione ai tre titoli di spesa.

In particolare, poi, sul versante della cassa, il 2010 ha registrato **incassi** per operazioni finali ammontanti a 444.142 milioni di euro (erano stati 456.202 milioni di euro nel 2009 e 455.364 milioni di euro nel 2008)²⁸, pari al 99,25 per cento delle previsioni definitive (tale percentuale aveva superato il 100 per cento nel 2009 e il 98,3 per cento nel 2008) ed al 65,8 per cento della massa acquisibile (tale percentuale era stata del 70,8 per cento nel 2009 e del 71,9 per cento nel 2008).

Nella sostanza, tale andamento confermerebbe un dato in lieve "miglioramento" nella capacità di realizzazione degli introiti da parte dell'erario, pur in un quadro di flessione delle entrate in valore assoluto - dovuto, principalmente, alla crisi economica - con una dinamica complessiva registrata dalle entrate prossima a quella che si ebbe nel 2008, quando pure si erano registrati dati in sostanziale linea rispetto ai risultati gestionali del 2007 (anno in cui, a fronte di entrate in valore assoluto pari a 450.395 milioni di euro, si ebbe una percentuale di incassi pari al 98,1 per cento delle previsioni definitive, ed al 73,3 per cento della massa acquisibile).

Sulla dinamica degli incassi si segnalano, in particolare, le risultanze in sensibile decremento del gettito tributario 2010 di -5.058 milioni di euro rispetto al dato 2009 (titolo I) su di un valore pari a 408.952 milioni di euro, mentre lo scorso anno il valore delle medesime entrate si era attestato su di un importo pari a 414.010 milioni di euro in valore assoluto (l'analogo dato 2008 segnava invece 422.639 milioni di euro).

Tale dato rappresenta il 92 per cento degli incassi finali complessivi del 2010 (erano stati pari al 90,7 per cento nel 2009 e al 91,2 per cento nel 2008²⁹).

Quanto alle entrate per i profili di cassa, é poi da sottolineare anche il sensibile decremento registrato, in valore assoluto, nel gettito delle entrate extratributarie (titolo II) pari a -6.248 rispetto al gettito del 2009 (si attestano infatti a 33.334 milioni di euro), a fronte di un

²⁸ I minori incassi 2010 dipendono sostanzialmente dall'andamento del comparto tributario (-9.440 milioni) e del titolo III (-331 milioni), solo in parte compensati dall'evoluzione positiva del settore extratributario (+6.435 milioni).

²⁹ Dato, quello del 2008, che già segnava un valore in flessione di un -1,6 per cento sull'analogo risultato percentuale conseguito nel 2007 (allorché erano stati 417.843 milioni di euro, pari al 92,8 per cento degli incassi complessivi).

analogo dato che lo scorso anno aveva registrato un + 9.013 milioni di euro rispetto al 2008, a cui si affianca l'analogo andamento negativo segnato dalle entrate per alienazione di beni patrimoniali del titolo III che hanno segnato -754 milioni (pari a 1.855 milioni di euro), a fronte del dato al margine di +454 milioni di euro segnato lo scorso anno rispetto al dato 2008.

In merito ai flussi in diminuzione registrati dalle entrate del titolo I, per quanto concerne poi gli **accertamenti**, si segnala nel 2010 una riduzione degli stessi accertamenti rispetto alle previsioni di 1.826 milioni di euro (pari al -0,4 per cento), attestandosi i medesimi, in valore assoluto, a 441.614.

Sempre nell'ambito dei fattori iscritti nella dinamica registrata delle **entrate finali**, espresse in valore assoluto, si evidenzia poi, in particolare, la flessione delle **entrate extratributarie** con accertamenti pari a 61.791 milioni di euro (-6,6 per cento rispetto al 2009) mentre nel 2009 lo stesso dato si era attestato a 66.150 milioni (+33,9 per cento rispetto all'anno 2008). Nel complesso, l'esercizio 2010 mostra, pertanto, un dato dell'accertato delle **entrate finali lorde** che si è segnalato, in termini nominali, in diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al dato 2009, allorché si era invece registrato un aumento del 2,02 per cento rispetto al 2008, dopo la contrazione dello 0,39 per cento registrata in quest'ultimo esercizio rispetto a quello ancora precedente³⁰.

Dal lato della spesa, invece, il 2010 ha registrato **pagamenti complessivi** per operazioni finali al lordo delle regolazioni debitorie pari a 503.988 milioni di euro (523.247 milioni di euro erano stati registrati nel 2009 e 524.021 milioni di euro nel 2008), equivalenti all'88,8 per cento delle corrispondenti autorizzazioni (dato che si presentava pari all'89,5 per cento nel 2009 e al 91,6 per cento nel 2008) ed al 78,7 per cento della massa spendibile (dato che si era attestato all'80,8 per cento nel 2009 e all'81,6 per cento nel 2008)³¹.

Dell'ammontare complessivo dei pagamenti finali, 452.441 milioni di euro sono riferibili a spese di parte corrente, mentre 51.547 milioni di euro sono riconducibili a spese in conto capitale, a fronte di

³⁰ La dinamica delle entrate finali lorde di competenza (accertato), pari a -0,49 per cento, è influenzata infatti dal consistente calo delle entrate extra tributarie (-6,59 per cento, da 66.150 milioni del 2009 a 61.791) e di quelle di Titolo III (-26,96 per cento, da 2.630 milioni a 1.921), riuscendo solo in parte a risentire dell'aumento dello 0,59 per cento (441.614 milioni a fronte di 439.017 dell'esercizio precedente) delle entrate tributarie, che pure agiscono su una base di riferimento ben più ampia di quella degli altri due titoli.

³¹ L'analogo dato relativo al 2007 era stato di 475.960 milioni nel 2007, equivalenti all'89 per cento delle corrispondenti autorizzazioni ed al 76,5 per cento della massa spendibile.

analoghi valori registrati nel biennio 2008/2009, rispettivamente, pari a 463.065 e 469.577 milioni di euro ed a 60.957 e 53.670 milioni di euro.

Entrambe i dati stanno a certificare un significativo contenimento della dinamica della spesa corrente (-10.624 rispetto al 2008 e - 17.136 milioni di euro rispetto al 2009) che si è accompagnato anche ad un calo della spesa in conto capitale (-9.410 rispetto al 2008 e -2.123 milioni di euro rispetto al 2009), i cui valori vanno sono confermati dalle dinamiche registrate dai flussi di tesoreria (*infra*).

Il ritmo di realizzazione delle spese si è dunque attestato nel 2010 - considerando anche i residui di nuova formazione - su di una percentuale complessiva analoga a quella segnata nei precedenti esercizi e pari all'87,4 per cento (era stata dell'87,3 per cento nel 2009 e dell'83,7 per cento nel 2008, a fronte del 81,2 per cento nel 2007, il cui dato era si era registrato in netto aumento rispetto al 78,2 per cento del 2006) confermando una elevata velocità delle procedure di erogazione già evidenziatesi nei consuntivi degli ultimi anni.

Nel complesso, dal lato della spesa, i risultati di cassa hanno risentito anche di economie di spesa per 100.244 milioni di euro (108.994 milioni di euro nel 2009), e di eccedenze di spesa per complessivi 106 milioni di euro (34 milioni nel 2009), per lo più riguardanti spese aventi natura obbligatoria ed erogate mediante ruoli di spesa fissa.

Come già accennato, ai fini di una analisi dei riflessi generati dalla gestione di bilancio sugli andamenti di cassa, il riscontro delle risultanze del bilancio 2010 va necessariamente integrato con il confronto con i relativi dati di incassi/pagamenti registrati dai flussi di tesoreria, sempre per le voci riconducibili alla gestione di bilancio.

In proposito, facendo ricorso ai dati contenuti nel movimento generale di cassa³² il saldo c.d. di esecuzione complessivo del bilancio sulla Tesoreria (attraverso cui si misura il quantum del ricorso alla tesoreria da parte della gestione di cassa del bilancio) conferma - considerando anche la gestione dei prestiti e dei rimborsi - un valore positivo per un importo pari a + 23.971 milioni di euro, a fronte di +26.569 milioni di euro del 2009.

³² SENATO DELLA REPUBBLICA, *Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato 2010, Parte II, Conto del Patrimonio*, prospetto dei "Movimenti generali di Cassa" e "Situazione del Tesoro" al 31 dicembre 2010, pagina 1005 e seguenti. Rimane la difficoltà di una puntuale raffrontabilità di tali dati con quelli invece desumibili dalle risultanze a consuntivo tratte dal bilancio in termini di entrate/uscite, dal momento che, anche nell'anno in esame, le grandezze come contabilizzate dalla tesoreria presentano lievi differenze rispetto a quelle iscritte nelle risultanze di bilancio.

La dinamica del saldo di esecuzione registrata negli ultimi due anni può essere compiutamente analizzata solo alla luce dei dati di dettaglio da cui la citata misura di saldo scaturisce.

*In particolare, tale risultato è composto da un **risparmio pubblico** (che si misura con la differenza tra incassi e pagamenti di sola parte corrente) di segno negativo indicato pari a -9.365 milioni di euro in miglioramento, peraltro, rispetto al -14.985 mln del 2009.*

*L'aggiornamento con la gestione delle partite in conto capitale evidenzia un **saldo netto da finanziare**, sempre in termini di flussi di tesoreria, di segno negativo e pari a - 59.063 milioni di euro (tale saldo era stato di -66.049 milioni di euro nel 2009).*

In definitiva, nel 2010 si evidenzia, almeno nei movimenti di cassa, un lieve miglioramento - inteso come minore saldo negativo - del richiamato SNF rispetto alle risultanze del 2009 (non considerando le partite finanziarie). Si conferma peraltro il permanere di una situazione in cui il segno positivo del saldo di esecuzione del bilancio deriva da una gestione finanziaria (Titolo IV delle entrate e titolo III delle spese) in surplus, per oltre 80 mld di euro, mentre la gestione del bilancio, soprattutto nella parte corrente, rimane negativa. Tali dati andrebbero chiariti alla luce di elementi idonei a rappresentare i profili di massima della politica delle emissioni del debito pubblico seguita nell'esercizio 2010 ed il relativo impatto su composizione e scadenze dei relativi strumenti di emissione³³.

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

Nel referto al Parlamento sul rendiconto 2010 la Corte dei Conti ha dedicato come al solito una specifica appendice alla trattazione delle problematiche emerse in relazione alle procedure di contabilizzazione sia delle entrate che delle spese.

In tal senso, ha ribadito, sul versante delle entrate, i rilievi ripetutamente prospettati anche in passato per quanto attiene alle

³³ Ad oggi non risulta ancora pubblicata da parte del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, la II parte delle Linee Guida della Gestione del Debito 2011 recante *Analisi della gestione del debito nel 2010*.

modalità di rettifica delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle Amministrazioni e consistenti nella presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti, in quanto alle stesse modalità di rettifica è probabilmente da correlare la avvenuta constatazione di nuove, anche se non immediatamente evidenti, incongruenze e distorsioni presenti nel rendiconto, a cominciare dalle insussistenze e dai riaccertamenti di cui la Corte riferisce non esser stata data una esauriente spiegazione.

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

La magistratura contabile ha inoltre evidenziato che le anomalie, caratterizzano sia il conto di competenza che dei residui.

Con riferimento alle prime, la Corte riferisce che le anomalie consistono, in particolare, in una serie di capitoli, in importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui, per la gestione residui³⁴.

In merito poi ai segni negativi che risultano esser stati riscontrati nei cd. resti "da versare", la Corte ha osservato che il Dipartimento della R.G.S., nel corso degli ultimi anni, interpellata sul punto, ha più volte sottolineato la necessità di considerare che, se essi generalmente rappresentano un'anomalia, ciò potrebbe non valere per il capo I "Imposte di fabbricazione", in quanto le aziende anticipano i versamenti e quantificano successivamente le estrazioni o la produzione soggetta all'imposta che determina poi l'accertamento³⁵.

³⁴ CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di Controllo, *Referto al Parlamento sul Rendiconto Generale dello Stato 2010*, Volume II, *NOTE SULL'ATTENDIBILITÀ E SULL'AFFIDABILITÀ DEI DATI CONTABILI*.

³⁵ Nella disamina condotta sulle anomalie, è stata, inoltre, sottolineata l'opportunità che, comunque, sia i residui da riscuotere che quelli da versare siano analizzati nella loro specificità, in quanto sono presenti situazioni contabili eterogenee che necessitano di una attenta valutazione, soprattutto con riferimento ad operazioni di riduzione degli stessi.

La Corte ha segnalato poi che la rilevanza metodologica delle suddette anomalie sta nel fatto che i segni "negativi" evidenziano, in definitiva, la mancata contabilizzazione di riscossioni a monte dei versamenti e, *a contrariis*, di accertamenti a monte delle riscossioni.

Di questi segni "negativi" riscontrati nelle contabilità amministrative non resta tuttavia traccia nel consuntivo, giacché i dati risultanti dalle contabilità delle amministrazioni vengono corretti dal sistema informativo utilizzando una procedura automatizzata basata sull'assunzione che l'importo riscosso sia almeno pari a quello versato e che l'importo dell'accertato sia almeno pari al riscosso.

Anzi, la Corte dei Conti riferisce che le stesse poste, originariamente negative e poi azzerate con la procedura di compensazione automatica, risultano spesso positive nel rendiconto, a seguito di rettifiche successivamente introdotte, per tenere conto di eventuali comunicazioni "ritardatarie".

Inoltre, relativamente alle anomalie interne al rendiconto delle entrate, la Corte ha segnalato come meritevole di una particolare attenzione l'emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2010 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno partendo dai residui iniziali (sottraendo i versamenti residui ed aggiungendo i residui di competenza).

Si tratta, come si è già accennato, di incongruenze essenzialmente "endogene" al conto consuntivo, in quanto per essere evidenziate non richiedono di dovere fare ricorso ad altri dati che non siano quelli del rendiconto dell'anno.

Tra le altre anomalie "interne" al rendiconto delle entrate - peraltro già segnalate negli anni scorsi - la Corte dei conti ha inoltre rilevato l'assenza di miglioramenti nei criteri adottati e nelle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione delle entrate tributarie in base al loro grado di effettiva esigibilità.

La questione chiama direttamente in causa il tema, per molti versi "antico" all'attenzione degli operatori, circa i limiti di affidabilità degli accertamenti, che si riflette sulla qualità dei dati contabili dei residui.

In proposito, la Corte dei conti ha affermato che si può, in definitiva, ritenere che l'affidabilità del rendiconto fino a tutto l'esercizio finanziario 2009, sia stata assicurata di fatto per le sole entrate tributarie ed extratributarie (queste ultime limitatamente alle entrate sanzionatorie) limitatamente alla parte del conto di competenza gestite dall'Agenzia delle entrate.

Ciò significa, in altri termini, che, utilizzando il parametro degli accertamenti, l'affidabilità dei rendiconti dal 2006 al 2009 può non essere messa in discussione rispettivamente per il 93,07 per cento (446.32725 su 480.043 milioni), per il 92,45 per cento (461.96226 su 499.671 milioni), per il 92,8 per cento (461.92327 su 497.746 milioni) e per 90,7 per cento delle entrate finali (460.43328 su 507.796 milioni).

Nel contempo, quanto al 2010, l'affidabilità dei dati aumenta lievemente rispetto al 2009 ma si colloca, comunque al di sotto del triennio 2006 - 2008 significativamente, superando di poco i livelli minimi del 2004 e 2005, collocandosi al 91,9 per cento delle entrate finali (464.606 su 505.325 milioni).

La Corte dei conti ne trae la conclusione che comunque, di fatto, il solo bilancio consuntivo sicuramente non problematico o immune da irregolarità e incongruenze sia solo quello di "cassa", rimanendo comunque condizionate dalle "incertezze" di contabilizzazione sia la parte della competenza che quella dei residui.

In tal senso, la Corte perviene alla conclusione per cui il bilancio consuntivo di competenza (giuridica) sarebbe, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non rispecchia necessariamente in modo fedele l'effettiva realtà contabile che, peraltro, è, allo stato, impossibile accertare.

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

In proposito, un capitolo specifico per la Corte è proprio quello che viene dedicato alla mancata evidenziazione in consuntivo delle riscossioni in conto residui operate nell'esercizio di riferimento e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare e quello delle carenze della classificazione per

grado di esigibilità dei resti da riscuotere, che chiama in causa la stessa qualità contabile dei dati.

La Corte riferisce che nel 2009 e nel 2010 si è assistito all'impennata della sopravvalutazione delle somme riscosse che ritorna sui livelli rilevati nel lontano biennio 1999 – 2000, raggiungendo rispettivamente gli importi di 26.799 e 27.645 milioni.

La mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento dei residui rende anche difficile la spiegazione delle ragioni che determinano l'emergere di riscossioni nette residui negative e di versamenti residui negativi.

Un *focus* specifico è stato poi dedicato dalla Corte dei conti al fenomeno delle riassegnazioni di entrata, per il fatto stesso che esse comporterebbero una sottostima – tanto fisiologica quanto inevitabile – delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, vengono formulate previsioni iniziali di gettito “per memoria”, e cioè pari a zero.

Per tali voci nel 2005, nel 2006, nel 2007 e nel 2008 sono stati consuntivati incassi, rispettivamente, per 17, per 5,6, per 7,1 e per 9,4 miliardi, che, da una parte, sono stati impropriamente rendicontati come extragettito, e, dall'altra, sono serviti a finanziare un ammontare equivalente di spesa per la quale non erano stati previsti inizialmente stanziamenti in bilancio (nel 2009 e 2010 le previsioni iniziali iscritte in bilancio per le UPB individuate per le entrate riassegnabili sono state, rispettivamente, pari al 3,7 e 5,2 per cento dell'accertato ed al 7,5 e 12 per cento del riscosso e versato di competenza).

In estrema sintesi, sulla base dei profili di criticità riscontrati e dei risultati dell'analisi svolta su tale tipo di entrate, in relazione ai singoli aspetti metodologici delle entrate riassegnabili³⁶, la Corte ha raccomandato, fra l'altro, alle amministrazioni controllate di:

a) attuare un sistematico, puntuale e rigoroso monitoraggio sia delle entrate riassegnabili sia della spesa dalle stesse resa possibile;

³⁶ Queste, come altre considerazioni sono state rese possibili dal monitoraggio sulle entrate riassegnabili autonomamente condotto dalla Corte, in quanto il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in risposta alle richieste formulate negli anni, ha sempre rappresentato le difficoltà connesse al recepimento delle informazioni relative ai proventi affluiti nell'ultimo bimestre dell'anno precedente, specificando che l'archivio del SIRGS non consente, relativamente agli stessi, l'individuazione del capitolo di entrata.

Tali informazioni sarebbero acquisibili esclusivamente con la rilevazione manuale dei dati da ricercare sui documenti cartacei. L'attività posta in essere dalla Corte, ai fini del monitoraggio e del conseguente svolgimento dell'indagine, ha dimostrato che è possibile la costruzione di un database mediante l'analisi costante e continuativa dei decreti ministeriali di variazione di bilancio.

b) evitare l'utilizzo di entrate riassegnabili, per loro natura aleatorie ed indeterminate, a copertura di quote di spese non eventuali e/o indeterminate, ma inderogabili e certe nel loro ammontare, qual è il caso del rimborso buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi, pratica che è stata constatata per l'esercizio 2008 per un ammontare rispettivamente di 3.269 e 1.798 milioni. Anche nel 2010, così come era già accaduto nel 2009, ha rilevato il pagamento, ma solo degli interessi, per un ammontare di 875 milioni, sul totale pagato di circa 9 miliardi, mediante la riassegnazione dei versamenti delle quote capitale ed interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti.

Una ricognizione puntuale delle anomalie ed incongruenze rilevate nel corso dell'esame del rendiconto è stata condotta dalla Corte dei Conti anche sul versante della spesa³⁷. All'esito degli accertamenti svolti, sono emerse - anche su questo versante - alcune irregolarità.

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

Peraltro, alla luce dei risultati della stessa indagine - condotta dalla Corte di conti con metodo campionario - necessariamente svolta sul piano "macro", ha permesso di acclarare talune "prassi comportamentali" nella gestione del bilancio che meritano senza dubbio approfondimenti sui piani "meso" (singoli centri di responsabilità coinvolti) e "micro" (per singole tipologie di spesa), potendo costituire indicatori di "tendenze" che - seppur verosimilmente indotte da rigidità gestionali coeve a drastiche riduzioni delle risorse stanziare - rischiano di vanificare talune misure necessitate di contenimento del *deficit* pubblico.

Nella fenomenologia emersa dall'esame del rendiconto generale 2010 la Corte si riferisce, in particolar modo, alla:

a) utilizzazione di capitoli "promiscui" dove spese per consumi intermedi e/o per personale e/o per trasferimenti trovano allocazione comune, con conseguente vanificazione dello sforzo di "classificazione" svolto in sede di "costruzione" dello stato di previsione della spesa per consentire una lettura del bilancio di carattere "economico" (oltre che

³⁷ CORTE DEI CONTI, SS.RR. *Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2010, NOTE SU ATTENDIBILITÀ ED AFFIDABILITÀ DEI DATI CONTABILE DELLA SPESA*, volume II.

“funzionale”, già assicurata dall’articolazione per 34 missioni e 162 programmi);

b) utilizzazione di capitoli “fondi” in via operativa, cioè traendo su di essi singoli ordinativi di pagamento senza un previo “ribaltamento” delle risorse su ordinari capitoli di spesa. Tale prassi, sottolinea la Corte, oltre ad integrare gli stessi problemi di “promiscuità” sopra evidenziati, pone problemi anche in termini di rispetto dei “tetti” fissati nella varie “manovre di contenimento della spesa pubblica”, in quanto l’ammontare dei titoli di spesa così emessi non viene conteggiato nel capitolo pertinente “per materia”;

c) ricorso alle procedure di spesa “in economia” sotto la soglia dei 20.000 euro (prevista in via generale dall’art. 125, comma 11, secondo periodo, del Codice dei contratti pubblici per l’acquisizione di beni e servizi) o dei 40.000 euro (per i lavori, ai sensi dell’art. 125, comma 8, secondo periodo, dello stesso Codice), ovvero senza l’adozione di misure a tutela dei principi generali di trasparenza ed imparzialità. Il concetto di “affidamento diretto”, pur testualmente previsto dallo stesso Codice, rischia talvolta di scadere nella massima discrezionalità del responsabile unico del procedimento di spesa, senza l’adozione di quelle misure minimali (quale, ad esempio, la scelta del contraente solo nell’ambito del “M.E.P.A. - Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione”, di cui agli articoli 328, 335 e 336 del Regolamento dei contratti pubblici) che, senza compromettere la speditezza e la flessibilità dell’azione amministrativa per contratti di modesto valore, potrebbero assicurare adeguati margini di “congruità” della spesa e di affidabilità del contraente;

d) impiego di risorse finalizzate alla realizzazione di “lavori” (interventi di edificazione o di manutenzione di immobili) per l’acquisto di “beni” o “servizi” accessori agli stessi “lavori” in quota-parte superiore rispetto alla soglia prefissata nelle norme o negli atti convenzionali: anche tale fattispecie, violando il canone di inerenza della spesa (il capitolo, sul quale vengono tratte le “spese generali di funzionamento” in eccesso, resta intestato alle opere pubbliche realizzande, nelle categorie degli “interventi” ovvero degli “investimenti”), incide tanto sulla leggibilità “economica” del bilancio quanto sulla effettiva tenuta dei “tetti” di spesa.

Per tutte quelle indicate, la Corte dei conti ha concluso che si tratta di modalità procedurali e soluzioni contabili che non sono solo formalmente, ma anche “sostanzialmente” eccezionali in punto di

conformità alla disciplina di C.G.S., perché sintomatiche di una gestione della “cosa pubblica” non pienamente ispirata ai canoni dell’efficienza, dell’efficacia e dell’economicità.

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

Le irregolarità riscontrate la Corte dei conti che hanno formato oggetto di una specifica e dettagliata analisi nel referto sul rendiconto 2010, si sono nella quasi totalità tradotte poi in specifici rilievi riportati nel Giudizio di parificazione, ed hanno confermato la presenza di una serie di elementi contabili incongrui, per lo più già rilevati negli anni passati.

Tali criticità sono riassumibili, per le entrate, nella descritta categoria delle *incongruenze contabili* (come importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti) e nelle *anomalie interne* al rendiconto (come l'emersione per una serie di voci di bilancio di insussistenze o di riaccertamenti, cioè di sopravvenienze passive o attive)³⁸.

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

- (*alla lettera a*) l'esistenza di poste di bilancio per le quali la presenza di “dati compensati”, risultanti da operazioni con cui il sistema informativo automaticamente elimina le somme rimaste da versare (e quelle “da riscuotere”) con segno negativo, assumendosi che l'importo accertato sia almeno pari a quello versato. La presenza di procedure di rettifica di tipo meramente presuntivo determina il permanere di dubbi sulla complessiva attendibilità delle scritture di base tenute

³⁸ CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di controllo, *Referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato 2010*, Decisione, pagg. XI e seguenti.

ai sensi dell'art. 262 del regolamento generale di contabilità, essendo le discordanze numerose e consistenti³⁹.

- (*alla lettera b*) in merito alla contabilizzazione nel “riscosso residui” dell’anno, l’emergere di tali differenze tra i valori iscritti nei residui attivi tra un esercizio e l’altro, che è probabilmente, almeno in parte, da ricollegarsi alle incongruenze che si manifestano nel rendiconto a seguito delle compensazioni automatiche e delle successive rettifiche manuali, che vengono operate senza verificare la loro eventuale sovrapposizione, in tutto o in parte, con le rettifiche già intervenute in via automatica. Il dato sui residui iniziali finisce così con il risultare sostanzialmente indipendente rispetto alle altre voci del rendiconto.⁴⁰ Ciò si riflette, riferisce la Corte, oltre nella scarsa trasparenza delle rappresentazioni di bilancio e, in particolare, del saldo del conto residui, nella impossibilità di consentire la necessaria raffrontabilità delle risultanze di bilancio fra i diversi esercizi finanziari.
- (*alla lettera c*) l’anomalia dell’esposizione degli importi delle riscossioni dei residui dell’anno al netto di quelli derivanti dai versamenti di somme che risultavano rimosse, ma non versate, alla fine dell’esercizio finanziario precedente. Gli importi riportati non sono stati tuttavia rilevati direttamente, ma calcolati secondo procedure utilizzate per evidenziare l’entità delle duplicazioni derivanti dalla mancata distinzione fra “riscossioni residui” dell’anno e “riscossioni residui” comprensive anche dei versamenti delle somme che risultavano rimosse ma non versate alla fine dell’anno precedente.⁴¹

³⁹ Inoltre, la Corte ha rilevato tra i profili critici che alle rettifiche automatiche si aggiungono successivamente quelle manuali, conseguenti alle “comunicazioni ritardatarie” inviate dalle amministrazioni e contabilizzate senza verificare se le stesse costituiscano, in tutto o in parte, una componente delle già intervenute compensazioni automatiche.

⁴⁰ La stessa nota preliminare al consuntivo dell’entrata espone le differenze fra i residui degli anni precedenti (comprensivi delle somme rimaste da riscuotere) e l’importo dei relativi versamenti, indicando il primo termine nelle cifre risultanti all’inizio dell’anno (194.551 milioni) e non in quelle (168.606 milioni) determinate a seguito delle successive rettifiche. Tali differenze, tenuto conto delle suddette rettifiche, non coincidono con gli importi dei resti complessivi di anni precedenti risultanti dal consuntivo.

⁴¹ L’evidenziazione in consuntivo del dato della riscossione netta dei residui consente di eliminare dal rendiconto le duplicazioni connesse all’impiego del dato lordo, assicurando così una maggiore veridicità complessiva del conto del bilancio. Tuttavia, la procedura seguita non consente di far conoscere se ed in quale misura le somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario siano state effettivamente versate nell’esercizio cui si riferisce il rendiconto, non essendo dimostrato che tutte le somme rimaste da versare alla fine dell’esercizio precedente siano state

- (alla lettera *d*)) l'incongruenza dell'importo dei resti da versare, allorché non siano correlati a somme da regolare con la Regione Siciliana e le Regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, di pertinenza dello Stato presenti nell'allegato 23 al rendiconto, che nel 2010 ammontano - in aumento rispetto ai 12.272 milioni del 2009 - a 12.959 milioni di euro. In proposito, la Corte ha altresì rilevato che sono state fornite, da parte della Ragioneria generale dello Stato, indicazioni solo parziali in merito alla loro origine e natura e senza, comunque, fornire elementi di ordine quantitativo, per cui il problema si pone per l'esistenza di deleghe di versamento effettuate a ridosso della chiusura dell'esercizio, il cui versamento al bilancio avviene nell'anno successivo, con imputazione al conto dei residui nonché differenza fra le somme accertate dalla Struttura di gestione dell'Agenzia dell'entrate su deleghe di versamento dei contribuenti e il versamento effettuato degli stessi, al netto delle eventuali compensazioni che non risultano regolate contabilmente.
- (alla lettera *e*)), anomalie circa le riduzioni dei residui per grado di esigibilità, ai sensi dell'art. 268 del regolamento di contabilità generale dello Stato, risultanti nell'allegato 24 al rendiconto, complessivamente apportate per titolo e per capitolo, limitatamente alle somme dei titoli I e II - di pertinenza dell'Agenzia delle entrate - iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui. Per tali residui, la Corte ha riferito che si può ritenere che la classificazione per grado di esigibilità - che ha portato ad abbattere i ruoli per ben l'83 per cento - sia sufficientemente realistica. Tuttavia, relativamente alle voci dei residui relativi alle entrate *extra* tributarie di pertinenza di "Tesoro" e amministrazioni "Altre", la Corte segnala che i resti continuano, invece, ad essere acriticamente classificati come di riscossione certa, quantunque ritardata, per una percentuale del 100 per cento, a fronte di una quota di residui riscossi, al netto del "da versare" degli esercizi precedenti, di appena 1,4 per cento,

effettivamente versate. Conseguentemente, non possono essere determinati gli importi delle pendenze di versamento - corrispondenti a recuperi effettuati sulle riscossioni direttamente dagli enti riscuotitori per aggr e spese sostenute - che restano patologicamente presenti da un anno all'altro in bilancio, in ragione della mancata regolazione contabile dal lato della spesa per l'insufficiente dotazione dei relativi capitoli.

inferiore a quanto rilevato negli ultimi tre esercizi finanziari. Sempre con riferimento ai residui di pertinenza delle amministrazioni diverse dal Ministero dell'economia e delle finanze, un'altra specifica segnalazione riguarda l'anomalia di una classificazione che continua ad essere effettuata, non già per capitolo, ma, in via aggregata, appunto sotto la voce "Altre". Per queste voci dell'Allegato 24 al rendiconto non si può quindi dar luogo alla dichiarazione di regolarità.

- (alla lettera *f*)), sempre sulla base delle verifiche di conformità – agli effetti del secondo comma dell'art. 39 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti – (negli allegati C1 e C2 del referto) la Corte dà conto delle minori entrate risultanti dall'esito del confronto per titolo e per unità previsionale di base, disaggregate per capitoli ed articoli, tra le previsioni di bilancio iniziali e definitive, da una parte, e il totale degli importi versati, da versare e da riscuotere, dall'altra. Rileva, in proposito, l'esigenza che le amministrazioni interessate diano conto delle ragioni delle minori entrate rispetto alle previsioni.

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

In particolare, nella Decisione sul giudizio di parificazione la Corte dei conti ha sottolineato:

- alla lettera *a*), che per le eccedenze di spesa riscontrate rispetto alle previsioni definitive di competenza, alla consistenza dei residui e alle autorizzazioni definitive di cassa, va dichiarata la non regolarità dei capitoli di cui all'allegato L alla medesima Decisione per contrasto con i principi riguardanti il rispetto degli equilibri di bilancio, nonché con la specifica normativa contabile; quanto precede in relazione agli impegni superiori ai corrispondenti

stanziamenti definitivi e ai pagamenti che oltrepassano l'ammontare dei residui e delle autorizzazioni di cassa.

- alla lettera *b)*, che vanno censurate le spese registrate nel consuntivo come eccedenze ed effettuate in mancanza di stanziamenti in bilancio, eccedenze di cui alla precedente lettera *a)* e ivi ricomprese, dettagliatamente specificate nell'allegato L1 al Referto, per cui la Corte ha dichiarato la non regolarità, atteso che le relative spese sono state disposte in violazione della vigente normativa contabile. Per le eccedenze di spesa di cui alle lettere *a)* e *b)*, sussiste l'esigenza di specifica sanatoria legislativa limitatamente alle unità previsionali di base, all'interno delle quali le eccedenze rilevate a livello di capitolo non sono compensate da economie riscontrate su altri capitoli.
- alla lettera *c)*, che per i decreti di accertamento residui relativi ai capitoli indicati nell'allegato M della Decisione, sottoposti al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *h)*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ad oggi non visti né registrati dalla Corte perché oggetto di osservazioni in sede istruttoria o perché comunque non si è concluso il procedimento di controllo ovvero, perché sussistono problemi di disallineamento dei dati, o perché non pervenuti, per cui ha escluso, allo stato, la dichiarazione di regolarità con riguardo anche alle somme rimaste da pagare sui capitoli stessi e per gli importi relativi.

3.2 Il conto del patrimonio

In relazione al conto del patrimonio si rammenta nuovamente che la citata legge di riforma della struttura del bilancio dello Stato ha introdotto un livello di classificazione che deve fornire l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale^{42 43 44}.

Secondo quanto rilevato dall'organo di controllo⁴⁵, l'incompletezza delle informazioni relative ai beni immobili dello Stato potrà essere superata o quantomeno ridotta a conclusione dell'attività di ricognizione svolta dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economica e delle finanze in attuazione dell'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010) e finalizzata alla redazione del Rendiconto Patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato^{46 47}.

⁴² Ribadisce tali concetti il successivo d.lgs. n. 279 del 1997, il cui articolo 4 fa riferimento alla necessità che tale conto deve consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa. In tal senso, si segnala la convenzione stipulata nel 2004 (scaduta il 31 dicembre 2006) con il Ministero dell'economia e delle finanze, che è sfociata nella elaborazione annuale, a partire dal 2004, del conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche, predisposto dal Dipartimento del tesoro e dalla Patrimonio dello Stato spa, in collaborazione con la società KPMG, nonché del piano delle privatizzazioni e delle valorizzazioni patrimoniali 2005-2008.

⁴³ Nella relazione del Direttore del Demanio presso la Commissione Finanze del Senato il 17 giugno 2009 è emerso che, relativamente alla quota di patrimonio immobiliare statale residente sui sistemi dell'Agenzia del Demanio, i beni del demanio statale sono 22.175 per un valore di 78,2 mld di euro, ma di questi solo 11.050 beni, per un valore di 4,7 mld di euro, sono disponibili o manovrabili, possono cioè essere venduti o valorizzati in tempi rapidi. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Commissione VI - Finanze e Tesoro, Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio, 17 giugno 2009.

⁴⁴ Nella audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in data 28 aprile 2010 è emerso che la consistenza al 31 dicembre 2009 dei beni per categoria di appartenenza residente nella base dati informatica dell'Agenzia che alimenta il conto generale del patrimonio è di 46.317 beni, di cui 32.423 fabbricati e 13.894 terreni, per un valore complessivo di quasi 50 mld. Cfr. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio, 28 aprile 2010.

⁴⁵ Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2010, Parte II, pag. 127.

⁴⁶ Il Rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato si affianca ad altri documenti, quali il Conto generale del Patrimonio dello Stato e la pubblicazione degli elenchi degli immobili di proprietà statale predisposta dall'Agenzia del Demanio. A differenza degli altri documenti, esso è finalizzato alla gestione ed alla valorizzazione dei beni, che sono rappresentati a prezzi di mercato. Inoltre, ha una portata più vasta riferendosi agli immobili (unità immobiliari e terreni) di tutte le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001. In tale direzione, il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle finanze e l'Agenzia del Territorio, nell'ambito dell'apposto progetto, hanno da ultimo firmato una convenzione per la condivisione dei rispettivi sistemi informativi. La convenzione mira a condividere le informazioni delle banche dati dell'Agenzia del territorio con quelle raccolte attraverso il portale del Dipartimento del Tesoro dedicato al progetto, attraverso cui, le Amministrazioni avranno a disposizione una serie di servizi che permetteranno di identificare gli immobili di proprietà e di conoscerne il valore sulla base dei prezzi di mercato. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Comunicato stampa n. 115 del 1° agosto 2011.

⁴⁷ La Corte, citando una fonte del Dipartimento del tesoro, rileva che, dai dati sui beni immobili pervenuti sino al 31 marzo 2011, oltre il 53 per cento delle amministrazioni pubbliche stimate all'interno del perimetro di rilevazione, ha adempiuto agli obblighi di comunicazione: dalle 5.888 (52

Inoltre la Corte⁴⁸ conferma la necessità che la ricostruzione del valore di mercato dei beni e della rilevazione dei costi di manutenzione sovrintenda a tutto il processo di federalismo demaniale per una ricostruzione complessiva del rilievo finanziario dei trasferimenti anche in considerazione della non omogenea distribuzione dei beni sul territorio nazionale.

Sul piano del giudizio di regolarità in ordine al conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2010 l'organo di controllo ha rilevato che, a differenza degli anni precedenti, non sussistono discordanze tra i dati della gestione di tesoreria risultanti nel conto dare e avere dell'Istituto che svolge il servizio di tesoreria centrale e provinciale e quelli iscritti nel conto riassuntivo del tesoro⁴⁹.

Sono state invece rilevate, tra le altre⁵⁰:

- la omessa indicazione delle variazioni intervenute in alcune poste delle attività non finanziarie prodotte concernenti i beni immobili patrimoniali;
- le omesse variazioni intervenute in numerosi allegati concernenti i beni mobili patrimoniali iscritti tra le attività non finanziarie prodotte;
- discordanze o irregolarità dei residui attivi e passivi del conto del bilancio che si riflettono sull'importo complessivo dei residui attivi e passivi iscritti nel conto generale del patrimonio;
- la mancata iscrizione tra le attività finanziarie delle variazioni intervenute e la mancanza o l'incompletezza della documentazione giustificativa inerente le variazioni intervenute tra le attività finanziarie⁵¹.

Amm. centrali, 5.578 Amm. locali, 7 enti di previdenza e 251 altre amministrazioni) comunicazioni sono stati rilevati oltre 530.000 unità immobiliari e quasi 760.000 terreni. Le stime del valore di mercato degli immobili censiti sono compresi tra 239 e 319 mld per le unità immobiliari e tra 11 e 49 mld di euro per i terreni.

⁴⁸ Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2010, Parte II, pag. 145.

⁴⁹ Il conseguito allineamento è dovuto alla presentazione da parte dell'IGEPA del Conto complementare delle riscossioni e dei pagamenti fatti per conto dello Stato dalle Tesorerie che ha conciliato le risultanze contabili del Conto riassuntivo del Tesoro con il Conto del Dare e Avere. La discordanza degli anni passati era da ricondurre alle non coincidenti scadenze temporali tra la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Conto riassuntivo del Tesoro e la chiusura delle attività di parifica da parte del competente ufficio della Corte dei conti. Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2010, pag. 126.

⁵⁰ Cfr. CORTE DEI CONTI, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2010, pagg. XVI e XVII.

⁵¹ In particolare, si tratta del Ministero dell'economia e delle finanze per la mancata iscrizione delle variazioni intervenute negli allegati concernenti talune partecipazioni azionarie e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la mancanza o incompletezza della documentazione giustificativa delle variazioni intervenute nell'allegato relativo al fondo scorta.

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