

XVI legislatura

elementi di
documentazione

A.S. 2289:
**"Rendiconto generale
dell'Amministrazione dello Stato
per l'esercizio finanziario 2009"**
(Approvato dalla Camera dei deputati)

Luglio 2010
n. 33



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

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 SUL RUOLO GIURIDICO E SULLA STRUTTURA DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO.....	2
2. SINTESI DEI RISULTATI DIFFERENZIALI	14
2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2009.....	14
2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato	19
<i>2.2.1 Confronto tra i risultati di gestione e le previsioni definitive di competenza del bilancio dello Stato.....</i>	<i>26</i>
<i>2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2008-2009.....</i>	<i>29</i>
<i>2.2.3 Spese finali per missioni.....</i>	<i>30</i>
<i>2.2.4 L'analisi economica delle spese finali.....</i>	<i>32</i>
2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato	34
<i>2.3.1 Confronto fra i risultati di gestione e le previsioni definitive di cassa del bilancio dello Stato.....</i>	<i>40</i>
<i>2.3.2 Spese finali per missioni.....</i>	<i>43</i>
<i>2.3.3 L'analisi economica delle spese finali.....</i>	<i>45</i>
2.4 Residui.....	47
2.5 Il conto del patrimonio	52
3. ASPETTI PROBLEMATICI DEL PROVVEDIMENTO.....	56
3.1. Il conto del bilancio.....	56
<i>3.1.1 L'analisi delle risultanze complessive</i>	<i>56</i>
<i>3.1.2 I progressi e le criticità che permangono sul piano gestionale e contabile: i rilievi della Corte dei Conti sulle procedure di contabilizzazione sia delle entrate che delle spese.</i>	<i>65</i>
<i>3.1.3 I rilievi contenuti nel giudizio di parificazione della Corte dei conti.</i>	<i>73</i>
<i>3.1.4 Inquadramento e disciplina del Rendiconto generale dello Stato alla luce della nuova legge di contabilità: le riflessioni della Corte dei Conti.</i>	<i>77</i>
3.2 Il conto del patrimonio	80

PREMESSA

Il Servizio del bilancio, in relazione all'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2009 (A.S. 2289), 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 2009, nonché la situazione dei residui.

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

1. NOTE 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

¹ I criteri per la elaborazione e la definizione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'anno finanziario 2009 sono stati fissati con la circolare ministeriale (Dipartimento della R.G.S.) del 26 marzo 2010, n. 16.

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 2011 assumerà, tra l'altro, come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2009, 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 2010, ai fini della determinazione degli eventuali adeguamenti delle autorizzazioni di pagamento (cassa).

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

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 centrale, 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 2009 presenta la nuova struttura di classificazione del bilancio dello Stato, articolato su due livelli di aggregazione: missioni e programmi². Questa articolazione tende a garantire una migliore informazione

² La nuova classificazione, avviata a legislazione vigente a partire dalla sessione di bilancio per il 2008 per mezzo della Circolare MEF n.21/2007, è stata quindi consolidata nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 21 della legge di riforma della contabilità (n. 196/2009), le Missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa da parte di ciascun Ministero, mentre i Programmi sono definiti come aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle Missioni e costituiscono, nell'impianto della nuova legge, l'unità di voto parlamentare.

sull'insieme complessivo delle risorse disponibili per il perseguimento di specifiche finalità pubbliche.

Le missioni sono 34.

Il numero dei programmi è di 162 e, nella quasi totalità, sono specifici di ciascuna Amministrazione. Rispetto alla precedente pubblicazione del d.l.b. 2010 ci sono n. 3 programmi nuovi e n. 3 programmi soppressi, indicati in nota per ciascuna Missione ed Amministrazione³.

La Corte conferma, anche per l'esercizio finanziario 2009, talune criticità emergenti dalla nuova classificazione funzionale delle spese, già rilevate con riferimento all'esercizio 2008. In particolare, si tratta di incongruenze nella ripartizione a livello di missioni e di difficoltà nei rapporti tra articolazioni organizzative e nuove aggregazioni, specie se comuni a più centri di responsabilità amministrativa⁴.

Va ricordato che tale impostazione del documento è confermata 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

³ Per n. 1 programma del Ministero dello Sviluppo economico è stata modificata la denominazione, per adeguarla alle nuove competenze dell'Amministrazione individuate nel decreto di riorganizzazione. Parallelamente alle modifiche sui Programmi si è proceduto alla puntuale revisione delle Attività sottostanti, contrassegnate da un doppio asterisco, che individuano il contributo delle singole Amministrazioni al raggiungimento delle proprie finalità. Ministero dell'economia e delle finanze, RGS, *Missioni e programmi delle amministrazioni centrali dello Stato*, gennaio 2010.

⁴ Tali osservazioni riguardano soprattutto: la collocazione delle spese per l'Arma dei carabinieri nella funzione "Difesa e sicurezza del territorio"; le attività di diretta collaborazione e per i servizi strumentali e di supporto, attribuite in toto alla missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", invece che a specifiche missioni; l'imputazione generalizzata alla missione 33 "Fondi da ripartire" di tutti i fondi soggetti a ripartizione amministrativa e di taluni oneri direttamente gestiti; l'attribuzione alla missione 3 "Relazioni finanziarie con gli enti territoriali" dei trasferimenti finalizzati riferibili a specifiche missioni; l'inclusione nella missione 34 "Debito pubblico" sia degli interessi, più opportunamente collocabili nella missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", sia del rimborso delle passività finanziarie, per loro natura non attribuibili funzionalmente in quanto escluse dalle spese finali. Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2009*, pp. 271 e ss.

rendiconto è corredato da un'apposita nota preliminare generale (in sostanza, la nota preliminare, già esistente nella legislazione previgente, viene connotata del carattere di generalità).

Il conto consuntivo finanziario per l'anno 2009 è costruito dunque, ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore, sulla base delle missioni, che sono realizzate attraverso uno o più programmi. Questi ultimi sono, a loro volta, suddivisi in macroaggregati (UPB), le quali sono 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 dunque strutturato con riferimenti ai citati macroaggregati quali unità previsionali di base, in coerenza con la struttura del bilancio 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 programmazione⁵.

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 la "finanziaria" per il 2007 (articolo 1, comma 480) ha previsto 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) ha previsto 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

⁵ In merito alla compilazione delle note preliminari relative al Rendiconto generale dello Stato 2009, alla luce della classificazione del bilancio per missioni e programmi e delle più recenti tendenze in campo internazionale (*accountability*), la citata circolare RGS nr. 16/2010 riferisce che è stato attivato un sistema di compilazione *on line* 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 e, a parità di obiettivo, misureranno le differenze fra quanto preventivato e quanto effettivamente sostenuto, mettendo in evidenza se queste siano imputabili a fattori interni e/o esterni.

efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato⁶.

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

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

La nota è composta da due sezioni che contengono un'analisi dei risultati della gestione a livello, rispettivamente, di obiettivi e di programmi. In particolare, la prima sezione contiene un rapporto sui risultati (lett. a)), volto ad esaminare analiticamente e a valutare il grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella prima sezione della nota integrativa al bilancio di previsione, come definiti alla lett. a), n. 1, del comma 11 dell'articolo 21 della legge di riforma. Con tale nota ciascuna amministrazione è chiamata ad illustrare, con riferimento allo scenario socio-economico e alle priorità politiche, lo stato di

⁶ 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.

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 patrimoniale⁷.

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.

⁷ In tal senso dispone la circolare RGS n. 13 del 12 marzo 2003, laddove sono esposti distintamente i conti accesi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio dello Stato raccordandoli alla classificazione delle poste attive e passive riportate nel SEC '95 (Regolamento n. 2223/96 del Consiglio dell'Unione Europea del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità).

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

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

Contenuto e formazione del conto del patrimonio

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

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

b) la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale⁸.

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 2002⁹, 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.

⁸ 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 "suscettibili 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.

⁹ Pubblicato nella G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003.

Il rendiconto patrimoniale del 2009 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 '95¹⁰.

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. 3¹¹.

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 patrimoniale¹² 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 patrimoniale¹³.

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

¹⁰ Di cui al Regolamento n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

¹¹ 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).

¹² MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento del Tesoro e Patrimonio dello Stato spa, *Conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche*, stime 2001-2004 (versione in bozza di ottobre 2005).

¹³ 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*.

2. Sintesi dei risultati differenziali

2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2009

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 2009, 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 2009 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.

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'ISTAT¹⁴, unitamente a quelli già disponibili, è possibile ricostruire il percorso evolutivo delle risultanze del conto consolidato delle PP.AA. per il periodo 2001-2009, che vede l'importo dell'indebitamento netto della P.A. passare dal 3,1% del 2001, al 2,9% del 2002, al 3,5% del 2003 e del 2004 al 4,3% del 2005, per poi scendere nel 2006 al 3,3% (ma al 2,4%, al netto degli oneri per l'accollo da parte dello Stato dei debiti connessi alla TAV) e nel 2007 all'1,5% e risalire nuovamente nel 2008 al 2,7% e infine al 5,3% nel 2009.

¹⁴ ISTAT, Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni Pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, 22 aprile 2010.

Nel dettaglio delle componenti, sempre in rapporto al PIL, il risultato 2009 rispetto all'anno precedente è ascrivibile sia all'aumento delle spese correnti (+2,3%), la cui incidenza ha raggiunto il 48,2%, che alla crescita delle spese in conto capitale (+12,7%), nonché alla diminuzione delle entrate correnti (-3,6%), influenzate negativamente dal perdurare della crisi economica. In particolare, la spesa per redditi di lavoro è cresciuta dell'1%, rispetto al +3,6% del 2008 sul 2007 (nel 2008 sulla crescita avevano influito i rinnovi contrattuali siglati nei comparti della sanità e degli enti locali), quella per beni e consumi intermedi del 7,5% (in tal caso proseguendo una tendenza espansiva già evidenziatasi a partire dal 2007), mentre quella per prestazioni sociali in natura (si tratta essenzialmente di spese per assistenza sanitaria in convenzione) è cresciuta del 4,0% (+ 2,2% nel 2008 rispetto al 2007). Per quanto riguarda le prestazioni sociali in denaro (essenzialmente pensioni e sussidi vari), esse sono cresciute del 5,1%, mostrando un'evoluzione leggermente superiore a quella del 2008 (+4,9%) ed una maggiore incidenza degli ammortizzatori sociali sul totale, a ragione della crisi economica già in atto (va comunque sottolineato che già a partire dal 2007 la crescita di tale voce era ascrivibile soprattutto alla componente diversa dalle pensioni).

Netta decelerazione ha registrato poi la spesa per interessi, diminuita del 12,2% rispetto al 2008 in virtù dei bassi tassi di interesse registrati durante l'anno. Per effetto di tale regressione e nonostante il decremento del PIL nominale, il rapporto della spesa per interessi sul PIL è diminuito dal 5,2% del 2008 al 4,7%.

Per quanto concerne il saldo primario, esso registra una inversione negativa passando da un avanzo del 2,5% nel 2008 ad un disavanzo di -0,6%.

Passando ai dati di cassa, per quanto concerne il solo settore statale il relativo fabbisogno si è attestato nel 2009 a 86.847 mln di euro, in netta crescita rispetto al valore registrato nel 2008 (54.290 mln di euro) e quasi triplicando il livello raggiunto nel 2007 (29.527 mln di euro)¹⁵.

Per quanto riguarda il debito pubblico, la sua incidenza sul PIL ha registrato nel 2009 un valore del 115,8%, toccando il livello più elevato degli ultimi 10 anni e in aumento di 9,7 punti percentuali rispetto al rapporto debito/PIL del 2008.

Rapporti caratteristici del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

Fonte: ISTAT, *Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht*, 22 aprile 2009

	2008	2009
Indebitamento netto/Pil	-2,7	-5,3
Saldo primario/Pil	2,5	-0,6
Debito pubblico/Pil	106,1	115,8

¹⁵ V. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2010*, pagina 64.

Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche
Anni 2006-2009
(in milioni di euro)

Fonte: ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, Comunicato stampa del 28 giugno 2010*

VOCI ECONOMICHE	2006	2007	2008	2009	Variazioni %		
					2007/2006	2008/2007	2009/2008
U S C I T E							
Spesa per consumi finali	299.260	304.181	317.281	327.814	1,6	4,3	3,3
Redditi da lavoro dipendente	163.220	163.989	169.813	171.578	0,5	3,6	1,0
Consumi intermedi	77.667	81.016	86.241	92.718	4,3	6,4	7,5
Prestazioni sociali in natura acquistate sul mercato	41.336	41.860	42.768	44.481	1,3	2,2	4,0
Ammortamenti	26.444	27.700	28.965	29.706	4,7	4,6	2,6
Imposte indirette	16.038	17.025	17.290	17.963	6,2	1,6	3,9
Risultato netto di gestione	-1.370	-1.536	-1.434	-1.582	12,1	-6,6	10,3
Produzione servizi vendibili, produzione di beni e servizi per uso proprio e vendite residuali	-24.075	-25.873	-26.362	-27.050	7,5	1,9	2,6
Contributi alla produzione	13.070	14.872	15.053	15.103	13,8	1,2	0,3
Imposte dirette	932	958	809	752	2,8	-15,6	-7,0
Prestazioni sociali in denaro	252.178	264.387	277.263	291.335	4,8	4,9	5,1
Trasferimenti ad enti pubblici	-	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti a istit. sociali private	3792	4071	4.350	4.522	7,4	6,9	4,0
Aiuti internazionali (compresa IV risorsa)	12.029	12.679	12.605	13.223	5,4	-0,6	4,9
Trasferimenti diversi a famiglie e imprese	5.104	5.851	6.819	8.056	14,6	16,5	18,1
Altre uscite correnti	946	966	927	991	2,1	-4,0	6,9
Uscite correnti al netto interessi	587.311	607.965	635.107	661.796	3,5	4,5	4,2
Interessi passivi	68.578	77.126	81.161	71.288	12,5	5,2	-12,2
Totale uscite correnti	655.889	685.091	716.268	733.084	4,5	4,6	2,3
Investimenti fissi lordi e acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	35.085	35.798	34.554	37.193	2,0	-3,5	7,6
Contributi agli investimenti	22.471	25.133	22.154	24.445	11,8	-11,9	10,3
<i>di cui: ad enti pubblici</i>	-	-	-	-	-	-	-
Altri trasferimenti in c/capitale	16.955	1.585	1.660	4.132	-90,7	4,7	148,9
Totale uscite in conto capitale	74.511	62.516	58.368	65.770	-16,1	-6,6	12,7
Totale uscite al netto interessi	661.822	670.481	693.475	727.566	1,3	3,4	4,9
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	730.400	747.607	774.636	798.854	2,4	3,6	3,1
E N T R A T E							
Risultato lordo di gestione	25.074	26.164	27.531	28.124	4,3	5,2	2,2
Interessi attivi	3.196	3.629	3.767	3.524	13,5	3,8	-6,5
Imposte indirette	220.313	227.103	216.009	206.956	3,1	-4,9	-4,2
Imposte dirette	213.867	233.170	239.740	222.655	9,0	2,8	-7,1
Contributi sociali effettivi	186.072	201.339	212.031	210.917	8,2	5,3	-0,5
Contributi sociali figurativi	3.619	3.920	3.880	4.086	8,3	-1,0	5,3
Trasferimenti da enti pubblici	-	-	-	-	-	-	-
Aiuti internazionali	1.057	1.103	969	1.664	4,4	-12,1	71,7
Trasferimenti correnti diversi da famiglie e da imprese	16.804	17.131	18.196	18.489	1,9	6,2	1,6
Altre entrate correnti	6.612	6.323	6.232	5.540	-4,4	-1,4	-11,1
Totale entrate correnti	676.614	719.882	728.355	701.955	6,4	1,2	-3,6
Contributi agli investimenti	3.314	3.050	1.918	1.310	-8,0	-37,1	-31,7
Imposte in conto capitale	225	301	488	12.247	33,8	62,1	2.409,6
Altri trasferimenti in c/capitale	844	1.183	1.300	2.542	40,2	9,9	95,5
Totale entrate in conto capitale	4.383	4.534	3.706	16.099	3,4	-18,3	334,4
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	680.997	724.416	732.061	718.054	6,4	1,1	-1,9
Saldo corrente al netto interessi	89.303	111.917	93.248	40.159			
Risparmio lordo (+) o disavanzo	20.725	34.791	12.087	-31.129			
Saldo primario	19.175	53.935	38.586	-9.512			
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-49.403	-23.191	-42.575	-80.800			

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 1995 al 2009.

Preliminarmente, in ordine al *gap* tra i dati di previsione iniziale, le stime definitive e i risultati della gestione di competenza delle entrate e delle spese, evidenziati nella tabella 1, si osserva che le previsioni definitive rispetto a quelle iniziali per le entrate finali sono inferiori del 3,5%, mentre gli accertamenti sono risultati superiori alle previsioni definitive in misura pari al 5,73%.

Lo scostamento tra previsioni iniziali e definitive relativamente alle spese finali si attesta a 20.940 milioni di euro, pressoché in linea con il corrispondente dato relativo al 2008.

Prendendo in considerazione i dati assoluti registrati dal risparmio pubblico dal 1995 in poi (cfr. tabella 2), si evidenziano, in termini di competenza, valori negativi nel periodo iniziale fino al 1998 (con il punto di minimo di - 35,6 mld raggiunto nel 1995), con la sola eccezione del 1997. Successivamente il risparmio pubblico migliora decisamente, diventando di segno positivo, oscillando fra il valore minimo registrato nel 2005 (+1,5 mld di euro) e il valore massimo

attinto nel 2007, pari a circa 56 miliardi di euro. Per il 2009 il risparmio pubblico è rimasto di segno positivo, attestandosi all'incirca sui livelli dell'anno precedente a circa 23,6 mld di euro, a fronte tuttavia di previsioni definitive che lo stimavano di segno negativo per 20 mld di euro.

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, il risultato complessivo della gestione di competenza 2009 registra un disavanzo di 32,7 mld di euro, inferiore di 5,3 mld rispetto al disavanzo del 2008 (38 mld di euro) ma pur sempre negativo rispetto al biennio 2007-2006, allorquando si erano registrati, rispettivamente, avanzi pari a quasi 13 mld di euro e a 9,3 mld di euro. Si conferma pertanto il livello del 2005, anno nel quale il disavanzo in termini di SNF aveva superato i 35 mld di euro. Va rilevato che il dato definitivo di competenza risulta inferiore sia rispetto alle previsioni iniziali che rispetto alle previsioni definitive, nei confronti delle quali presenta un netto miglioramento di circa 45,3 mld di euro.

Il confronto dei dati assoluti del saldo netto da finanziare relativo al periodo 1995-2009 (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 32.800 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 21.150 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.

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 2009 che si attesta a 208.836 mln di euro, migliorando di quasi 14 mld euro il dato relativo al 2008 e migliorando la stima definitiva che lo cifrava in 294 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 2009, pari a 260.000 milioni di euro (l'analogo limite era di 245.000 milioni nel 2008). 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 1995 e il 2009, come si evince dalla tabella 2, pur essendo discontinuo, oscilla da un valore di circa 170,4 mld di euro nel 1995 ad un dato di circa 162,7 mld di euro l'anno successivo. Dopo una ulteriore flessione nel 1997, nel 1998 si registra 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 il valore del 2009 conferma 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	467.173	441.152	-26.021	439.017	-2.135
Entrate extratributarie	28.964	36.174	7.210	66.150	29.976
Totale entrate correnti	496.137	477.326	-18.811	505.167	27.841
Alienazione, ammort., riscossione crediti	1.350	2.916	1.566	2.630	-286
Totale entrate finali	497.487	480.242	-17.245	507.797	27.555
Accensione prestiti	255.105	296.073	40.968	269.718	-26.355
Totale entrate complessive	752.592	776.315	23.723	777.515	1.200
Spese correnti	486.759	497.582	10.823	481.578	-16.004
Spese in conto capitale	50.589	60.706	10.117	58.913	-1.793
Totale spese finali	537.348	558.288	20.940	540.491	-17.797
Rimborso prestiti	215.245	215.960	715	176.141	-39.819
Totale spese complessive	752.593	774.248	21.655	716.632	-57.616

Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	9.378	-20.255	-29.633	23.588	43.843
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	-39.860	-78.045	-38.185	-32.695	45.350
Ricorso al mercato finanziario	255.105	294.005	38.900	208.836	-85.169

Tabella n. 2**Risultati differenziali: serie storica 1995-2009**

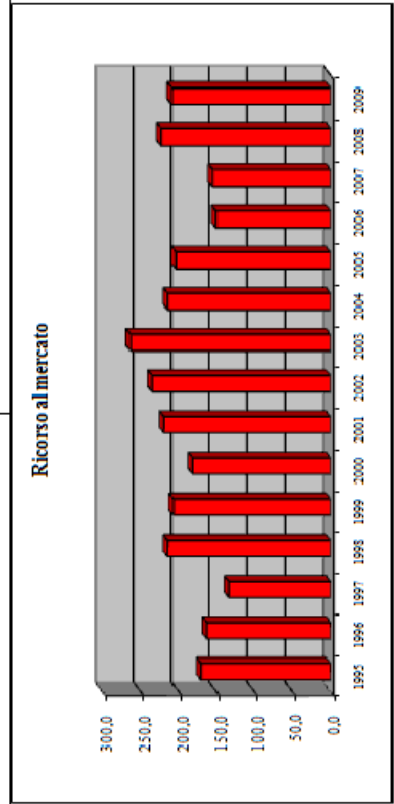
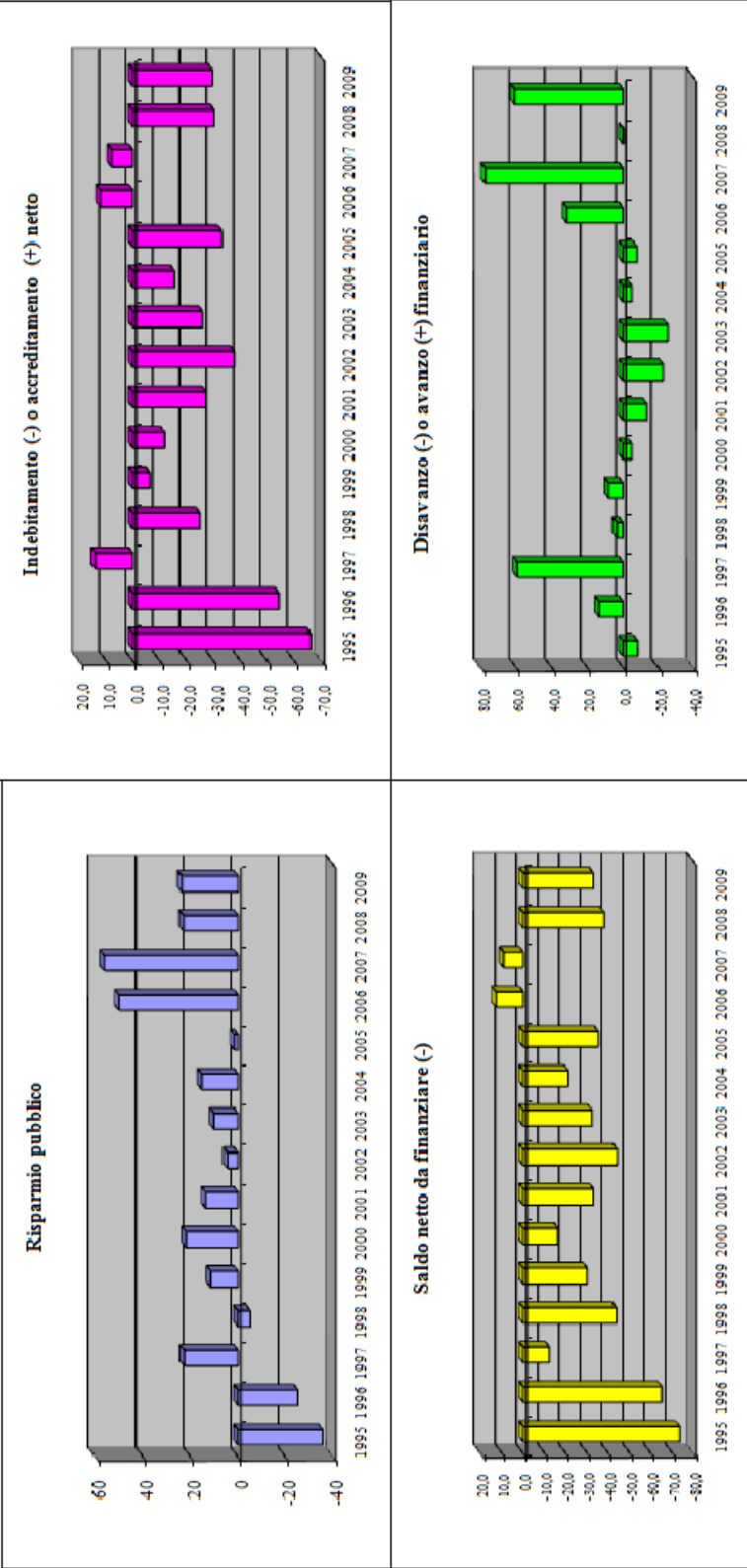
(Fonte: Corte dei Conti)

Dati di competenza (miliardi di euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Risparmio pubblico	-35,6	-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
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto	-66,1	-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
Saldo netto da finanziare (-)	-73,3	-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
Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario	-8,4	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
Ricorso al mercato	170,4	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

Risultati differenziali: serie storica 1993-2009 - Dati di competenza

Risultati differenziali: serie storica 1995-2009 - 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 + 27.553 milioni di euro, pari a circa il 5,7%, in aumento rispetto all'1,65% del 2008 e al 4% del 2007, dopo che nel 2006 il *gap* era ammontato a ben 45.665 milioni di euro, con uno scostamento rispetto alle previsioni superiore al 10%.

Il raffronto del dato di spesa finale quale previsione definitiva con il dato di gestione evidenzia invece uno scostamento di valore pari a - 17.797, di poco superiore al 3%, sostanzialmente in linea con i dati dell'ultimo triennio (3,3% nel 2008, 4% nel 2007 e 2,5% in meno nel 2006).

L'analisi del dettaglio delle singole componenti mostra, dal lato delle entrate, che il suddetto risultato è ascrivibile in maniera preponderante alle entrate extratributarie, aumentate di quasi 30 mld di euro rispetto alle previsioni definitive, il che corrisponde ad una percentuale di incremento superiore all'80% (valori distintamente superiori sia in assoluto che in percentuale a quelli registrati nel 2008). Fra l'altro, il cospicuo miglioramento sopra descritto inerente le entrate extratributarie si innesta su un *trend* di crescita di tale titolo rispetto alle previsioni riscontrato già nel 2004 (+ 25%), nel 2005 (+ 50%), nel 2006 (+ 70%), nel 2007 (+50%) e nel 2008 (+50%)¹⁶.

¹⁶ L'incremento delle entrate extratributarie si lega all'andamento registrato, in particolare, dalla categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi", che registra un incremento degli accertamenti rispetto alle previsioni iniziali pari a 26.158 mln di euro.

Passando ai saldi, per quanto riguarda il risparmio pubblico di competenza, i valori indicati nelle previsioni iniziali (circa 9,4 mld di euro) e in quelle definitive (circa -20,3 mld di euro) - i cui valori corrispondenti nel 2008 erano positivi per le previsioni iniziali per circa 20,6 e negativi per quelle definitive per circa 3 mld di euro - sono risultati inferiori rispetto al risultato di gestione; il risultato è stato positivo per quasi 23,6 mld di euro (sulla stessa linea del risultato 2008 pari a 22,9 mld ma inferiore rispetto agli oltre 56 mld di euro nel 2007 e ai quasi 50 mld di euro nel 2006).

In relazione al SNF, a fronte di un peggioramento nelle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali per più di 38 mld di euro, si evidenzia invece un risultato effettivo della gestione in miglioramento anche rispetto alle migliori previsioni iniziali (il SNF per il 2009, infatti, si è attestato sui 32,7 mld di euro, migliorando di 7 mld di euro le previsioni iniziali e di 45,3 mld le previsioni definitive).

Per quanto riguarda il ricorso al mercato si registra un miglioramento di 85.169 (36.087 nel 2008, 68.766 nel 2007 e 83.458 nel 2006) 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 269.718, in crescita dai 222.489 mln di euro del 2008 ma in calo dai 296.073 mln di euro delle previsioni definitive in termini di competenza e dai 353.111 mln di quelle in termini di cassa.

Analisi economica delle entrate tributarie accertate negli esercizi

(milioni di euro)

Tributi	2008	2009	Var % 2009/2008
ENTRATE TRIBUTARIE	446.165	439.017	-1,6%
Imposte sul patrimonio e sul reddito	242.343	239.082	-1,3%
Tasse ed imposte sugli affari	154.742	148.279	-4,2%
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	27.142	28.430	4,7%
Monopoli	10.385	11.009	6,0%
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	11.553	12.217	5,7%
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	49.400	66.150	33,9%
Proventi speciali	783	664	-15,2%
Proventi di servizi pubblici minori	6.938	13.637	96,6%
Proventi dei beni dello Stato	408	271	-33,6%
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.715	2.251	-17,1%
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	6.300	6.180	-1,9%
Recuperi, rimborsi e contributi	29.829	40.967	37,3%
Partite che si compensano nella spesa	2.427	2.180	-10,2%
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	2.182	2.630	20,5%
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	104	815	683,7%
Ammortamento di beni patrimoniali	186	350	88,2%
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.892	1.465	-22,6%
<u>ENTRATE FINALI</u>	497.747	507.797	2,0%
ACCENSIONE DI PRESTITI	222.489	269.718	21,2%
<u>ENTRATE COMPLESSIVE</u>	720.236	777.515	8,0%

2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2008-2009

Sulla base di una sintetica analisi del confronto 2008-2009 relativo all'andamento delle entrate accertate, si rileva innanzitutto il ritorno alla crescita delle entrate finali (dopo il lieve decremento subito nel 2008) passate dai 497.747 mln di euro del 2008 ai 507.796 mln di euro accertati del 2009 (+2%). In tale ambito quelle tributarie hanno registrato un decremento dell'1,6 per cento rispetto al 2008 (ascrivibile alle imposte sul patrimonio e sul reddito e alle tasse ed imposte sugli affari), quelle extratributarie, al quale è riconducibile il miglioramento del dato relativo alle entrate finali, hanno registrato un notevole incremento (sia pur con differenze spesso anche cospicue in termini percentuali e di segno per le singole voci), mentre le entrate provenienti dall'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti sono salite a 2.630 mln di euro dai 2.182 mln di euro del 2008. Tale risultato, deriva in particolare dall'incremento degli accertamenti connessi alla vendita di beni ed affrancazione di canoni, passati dai 104 mln del 2008 agli 815 mln del 2009.

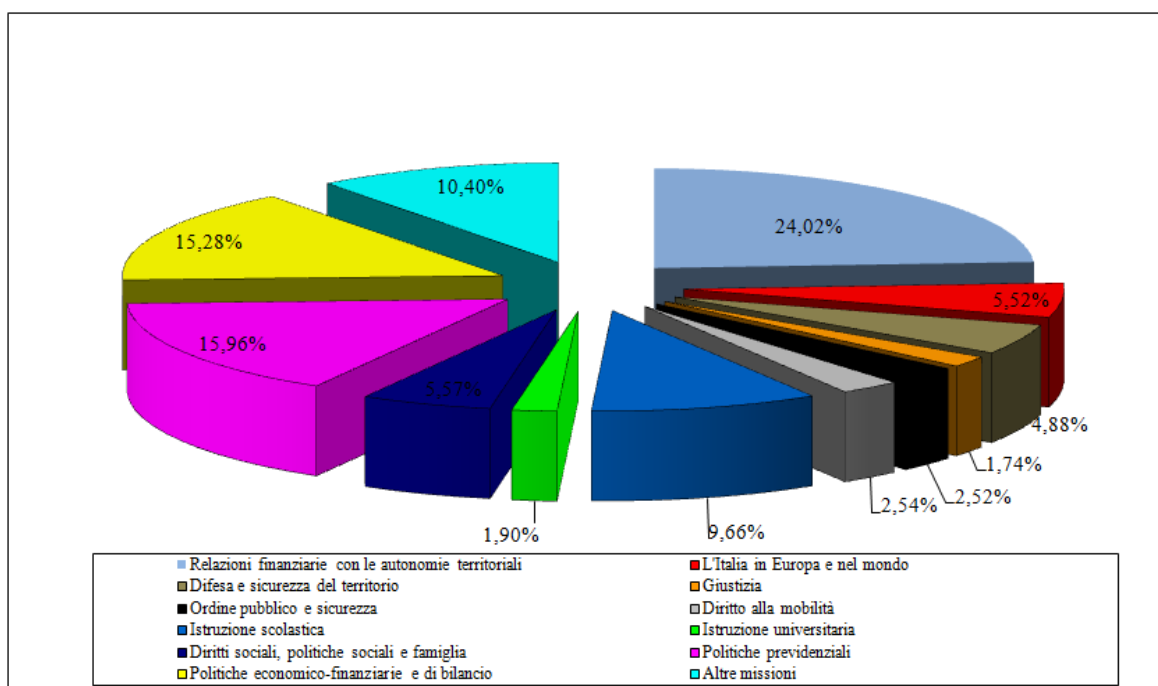
2.2.3 Spese finali per missioni

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 circa il 24% del totale delle spese. Significativa è anche l'incidenza sul totale delle politiche previdenziali (quasi il 16%, corrispondente fondamentalmente ai trasferimenti agli enti previdenziali), delle politiche economiche, finanziarie e di bilancio (circa il 15,3%) e dell'istruzione scolastica (circa il 9,7%).

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

Principali Missioni	Impegni	Rapporti percentuali
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	112.359	24,02%
L'Italia in Europa e nel mondo	25.809	5,52%
Difesa e sicurezza del territorio	22.837	4,88%
Giustizia	8.133	1,74%
Ordine pubblico e sicurezza	11.775	2,52%
Diritto alla mobilità	11.892	2,54%
Istruzione scolastica	45.177	9,66%
Istruzione universitaria	8.886	1,90%
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	26.072	5,57%
Politiche previdenziali	74.661	15,96%
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	71.485	15,28%
Altre missioni	48.650	10,40%
Totale	467.736	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 481.578 milioni di euro (a fronte di 472.687 nel 2008), mentre quella in conto capitale per 58.913 milioni di euro (era 63.051 milioni di euro nel 2008), rispettivamente pari all'89,1% (l'88,2% nel 2008) ed al 10,9% (l'11,8% nel 2008) delle spese finali.

La dinamica delle spese correnti ha fatto registrare impegni per redditi da lavoro dipendente pari a quasi 89,7 mld di euro (in leggera flessione rispetto ai 90,4 mld del 2008), per trasferimenti correnti a PP.AA. pari a quasi 217 mld di euro (209 mld nel 2008) e per interessi passivi e redditi da capitale in misura pari a circa 73,2 mld di euro (in diminuzione rispetto ai 79,9 mld di euro relativi al 2008).

Le spese di funzionamento mostrano un decremento di quasi 3 mld di euro rispetto alle previsioni definitive (superando a consuntivo i 90,9 mld di euro), mentre quelle correlate agli interventi registrano un calo rispetto al dato previsionale di circa 4,4 mld di euro (si sono attestate a quasi 298 mld di euro). Anche gli oneri comuni di parte corrente sono diminuiti, passando dai circa 22 mld di euro previsti ai 19,3 mld effettivamente impegnati. Ancora maggiore il decremento degli impegni per gli oneri del debito pubblico, diminuiti di circa 5,8 mld di euro rispetto alle previsioni.

Analisi economica degli impegni di spesa

(milioni di euro)

Impegni	2008	2009	Var % 2009/2008
SPESE CORRENTI	472.687	481.580	1,9%
Redditi da lavoro dipendente	90.364	89.664	-0,8%
Consumi intermedi	11.341	13.107	15,6%
Imposte pagate sulla produzione	4.878	4.765	-2,3%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	208.933	216.568	3,7%
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali	4.584	6.770	47,7%
Trasferimenti correnti a estero	1.938	1.573	-18,8%
Interessi passivi e redditi da capitale	79.867	73.239	-8,3%
Poste correttive e compensative	49.090	52.863	7,7%
Trasferimenti correnti a imprese	5.157	4.423	-14,2%
Risorse proprie CEE	15.500	15.829	2,1%
Ammortamenti	186	350	88,2%
Altre uscite correnti	849	2.429	186,1%
SPESE IN CONTO CAPITALE	63.051	58.913	-6,6%
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.090	6.986	-1,5%
Contributi agli investimenti	25.139	22.186	-11,7%
Contributi agli investimenti ad imprese	10.475	14.007	33,7%
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni	126	101	-19,8%
Contributi agli investimenti a estero	430	853	98,4%
Altri trasferimenti in conto capitale	10.106	10.197	0,9%
Acquisizioni di attività finanziarie	9.685	4.583	-52,7%
TOTALE	535.738	540.493	0,9%
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	184.808	176.141	-4,7%
TOTALE COMPLESSIVO	720.546	716.634	-0,5%

2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato

Iniziando l'analisi dai saldi si osserva che nel 2009 il risparmio pubblico al lordo delle regolazioni contabili è stato negativo per circa 16 mld di euro, dopo che nel 2008 l'omologo dato era stato negativo per 9,9 mld e nel 2007 era stato positivo per 14 mld di euro.

Nel confronto con gli anni precedenti (vedi tabella 4) si osservano: risultati negativi dal 1994 al 1996 con un massimo di circa 33,5 mld di euro nel 1994; 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, con l'unica eccezione del 2000, si è sempre confermato il dato negativo relativo al risparmio pubblico di cassa, 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), il dato per il 2009 conferma il ritorno in negativo di tale saldo già registrato nel 2008.

Il saldo netto da finanziare lordo presenta nel 2009 un valore pari a 67.045 milioni, confermando in pratica il dato del 2008 (68.658 milioni), che diventano 61.163 - a fronte dei 58.499 milioni registrati nel 2008 -, al netto delle regolazioni contabili.

Il ricorso al mercato ammonta, in valore assoluto, al lordo delle regolazioni contabili, a 243.148 mln, migliorando di circa 13 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 456.202 milioni (a fronte di 455.364 nel 2008), di cui 436.457 in conto competenza (pari al 95,7% circa) e 19.745 (il 4,3% 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 523.247 milioni di euro (a fronte dei 524.022 registrati nel 2008), è stato inferiore di 61.101 (51.324 nel 2008) milioni di euro rispetto alle previsioni definitive, mentre l'ammontare degli incassi finali si è rivelato maggiore del dato previsivo per quasi 4 mld di euro (mentre era stato inferiore per circa 8 mld di euro nel 2008). Dei pagamenti finali 476.545 milioni (pari al 91,1% del totale, percentuale praticamente identica a quella riscontrata nel 2007 e nel 2008) sono stati erogati in conto competenza e 46.702 milioni, pari all'8,9%, 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 invariata rispetto al 2008, quando era cresciuta di circa il 6,6% rispetto al 2007. Nell'ambito della spesa corrente cospicui incrementi percentuali sono stati registrati dai consumi intermedi (quasi il 25%), dai trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private (44,4%) e dagli ammortamenti (88,2%), mentre l'aumento più cospicuo in valore assoluto ha riguardato i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche e le poste correttive e compensative (+ 4,5 mld di euro circa

per entrambe le voci). Significativi aumenti percentuali sono stati riscontrati per quanto riguarda la spesa in conto capitale dai contributi agli investimenti ad imprese (27,8%) e agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private (21,2%). Decrementi dell'ordine del 7-8% sono stati registrati dagli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, nonché dai contributi agli investimenti, mentre va sottolineato il dato relativo ai pagamenti effettuati per l'acquisizione di attività finanziarie, che, dopo essere passati dai 753 mln di euro del 2007 agli 8.826 mln di euro del 2008, sono scesi a 2.422 mln di euro nel 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	420.024	414.010	517.726	98,57%	79,97%
Entrate extratributarie	29.629	39.583	123.367	133,60%	32,09%
Totale entrate correnti	449.653	453.593	641.093	100,88%	70,75%
Alienazione, ammort., riscossione crediti	2.866	2.609	3.001	91,03%	86,94%
Totale entrate finali	452.519	456.202	644.094	100,81%	70,83%
Accensione prestiti	353.111	269.718	296.073	76,38%	91,10%
Totale entrate complessive	805.630	725.920	940.167	90,11%	77,21%
Spese correnti	511.155	469.577	540.454	91,87%	86,89%
Spese in conto capitale	73.193	53.670	107.171	73,33%	50,08%
Totale spese finali	584.348	523.247	647.625	89,54%	80,79%
Rimborso prestiti	216.592	176.103	216.663	81,31%	81,28%
Totale spese complessive	800.940	699.350	864.288	87,32%	80,92%

Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-61.502	-15.984	-	-	-
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	-131.829	-67.045	-	-	-
Ricorso al mercato finanziario	348.422	243.148	-	-	-

Tabella n. 4

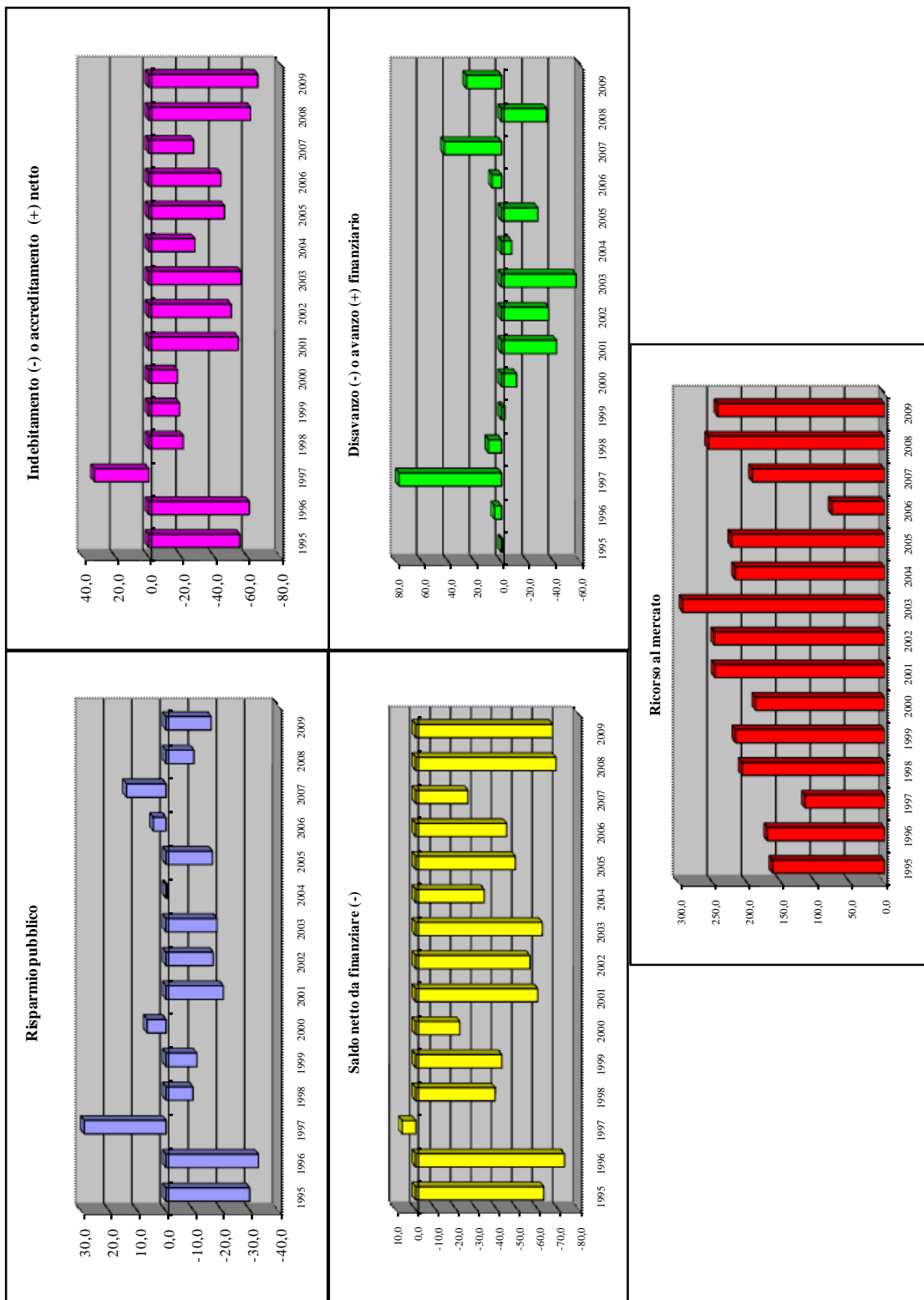
Risultati differenziali: serie storica 1995-2009

(Fonte: Corte dei Conti)

Dati di cassa (miliardi di euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Risparmio pubblico	-29,6	-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
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto	-55,2	-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
Saldo netto da finanziare (-)	-62,7	-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
Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario	-0,9	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
Ricorso al mercato	163,0	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

Risultati differenziali: serie storica 1993-2009 - 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 45.518 mln di euro rispetto alle corrispondenti previsioni definitive, restando comunque negativo in misura pari a 15.984 mln di euro.

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, attestatosi sui 67.045 mln di euro, si segnala il netto miglioramento del dato rispetto alle previsioni definitive che valutavano il saldo, al lordo delle regolazioni contabili, in 131.829 mln di euro.

Il ricorso al mercato registra anche per la cassa un miglioramento rispetto alle previsioni definitive dello stesso ordine di grandezza di quello relativo alla competenza, attestandosi sui 243.148 milioni a fronte dei 348.421 milioni previsti.

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 rapporto alle previsioni definitive si evidenzia una diminuzione di circa 61.101 milioni di euro del totale delle spese finali.

In particolare, si può sottolineare che gli incassi per le entrate finali corrispondono al 70,8% della relativa massa acquisibile (tale dato è in linea con quelli registrati a partire dal 2004).

Sul versante della spesa, i pagamenti finali si sono attestati a 523.247 mln di euro, in calo del 10,45% rispetto alle previsioni definitive (la diminuzione era stata dell'8,9% nel 2008) e corrispondenti all'80,8% della massa spendibile (nel 2008 tale rapporto era pari all'81,6%).

Analisi economica degli incassi tributari

(milioni di euro)

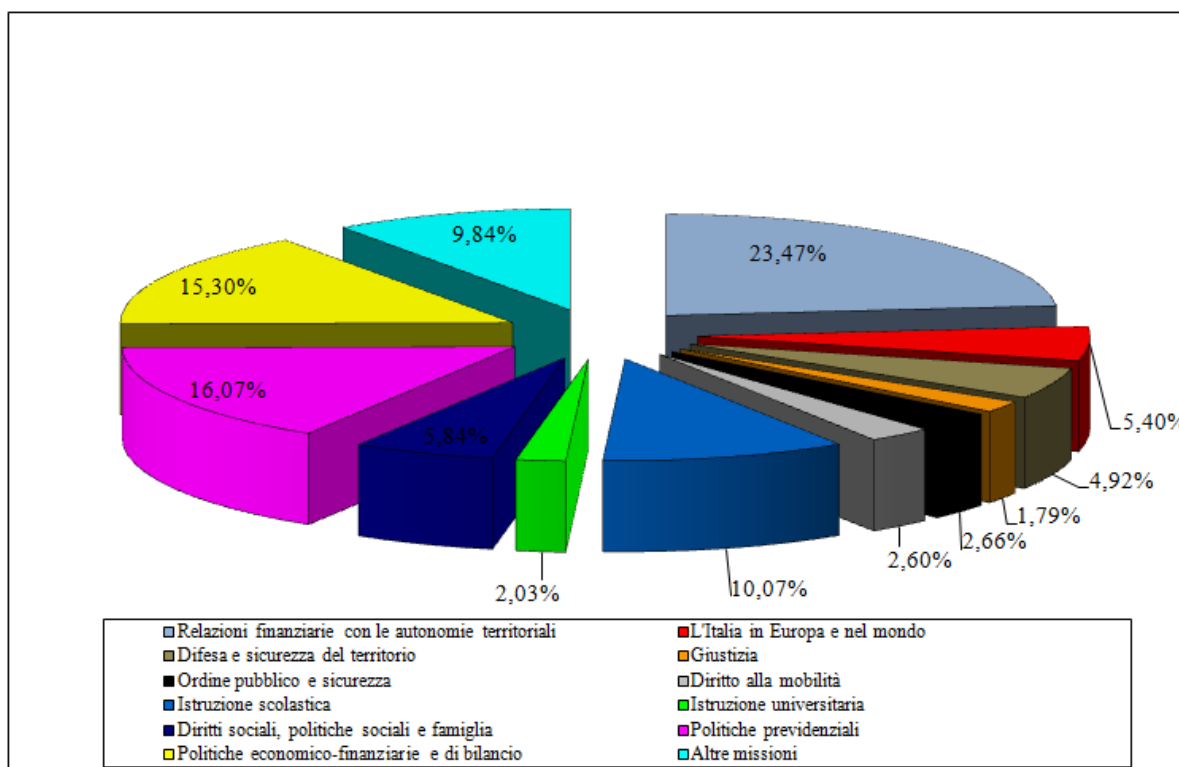
Tributi	2008	2009	Var % 2009/2008
ENTRATE TRIBUTARIE	422.639	414.011	-2,0%
Imposte sul patrimonio e sul reddito	232.371	227.870	-1,9%
Tasse ed imposte sugli affari	142.599	134.476	-5,7%
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	26.178	28.490	8,8%
Monopoli	10.176	10.349	1,7%
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	11.315	12.826	13,4%
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	30.570	39.583	29,5%
Proventi speciali	777	648	-16,6%
Proventi di servizi pubblici minori	2.940	7.329	149,3%
Proventi dei beni dello Stato	398	259	-34,9%
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.715	2.251	-17,1%
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.158	4.598	-10,9%
Ricuperi, rimborsi e contributi	16.243	22.362	37,7%
Partite che si compensano nella spesa	2.339	2.136	-8,7%
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	2.155	2.609	21,1%
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	107	817	663,6%
Ammortamento di beni patrimoniali	186	350	88,2%
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.862	1.442	-22,6%
<u>ENTRATE FINALI</u>	455.364	456.203	0,2%
ACCENSIONE DI PRESTITI	222.489	269.718	21,2%
<u>ENTRATE COMPLESSIVE</u>	677.853	725.921	7,1%

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 23,5% delle risorse), le politiche previdenziali e quelle economico-finanziarie e di bilancio (fra il 15 e il 16%). Sia pur di poco, superiore al 10% 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	105.644	23,47%
L'Italia in Europa e nel mondo	24.296	5,40%
Difesa e sicurezza del territorio	22.166	4,92%
Giustizia	8.059	1,79%
Ordine pubblico e sicurezza	11.959	2,66%
Diritto alla mobilità	11.724	2,60%
Istruzione scolastica	45.324	10,07%
Istruzione universitaria	9.143	2,03%
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	26.293	5,84%
Politiche previdenziali	72.343	16,07%
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	68.895	15,30%
Altre missioni	44.315	9,84%
Totale	450.161	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 469.577 (463.067 nel 2008) milioni di euro, a fronte di spese in conto capitale per 53.670 (60.956 nel 2008) milioni di euro.

Nell'ambito delle spese correnti le spese di funzionamento hanno registrato pagamenti per 91.695 (90.875 nel 2008) milioni di euro, nel cui ambito le spese per redditi di lavoro dipendente si attestano a 78.054 (78.546 nel 2008) milioni di euro. L'andamento delle spese di funzionamento risulta pertanto stabile come quello ascrivibile alle spese per il personale. Estremamente rilevante, poi, l'importo dei pagamenti per trasferimenti correnti a PP.AA., pari a 203,6 mld di euro, nell'ambito dei 286,3 mld di euro erogati per interventi (nel complesso tali trasferimenti hanno sfiorato i 208 mld di euro).

Nell'ambito delle spese in conto capitale le voci più rilevanti sono rappresentate dai contributi agli investimenti, che si attestano sui 23.137 milioni di euro di pagamenti (24.970 nel 2008), dai contributi agli investimenti alle imprese, pari a 12.231 mln di euro, in crescita dai 9.569 milioni pagati nel 2008, dagli altri trasferimenti in conto capitale (9.471 mln nel 2009 a fronte dei 10.275 nel 2008) e dagli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (passati dai 6.283 mln del 2008 ai 5.781 mln del 2009).

Analisi economica dei pagamenti negli esercizi

(milioni di euro)

Pagamenti	2008	2009	Var % 2009/2008
SPESE CORRENTI	463.067	469.576	1,4%
Redditi da lavoro dipendente	87.967	88.073	0,1%
Consumi intermedi	10.782	13.468	24,9%
Imposte pagate sulla produzione	4.886	4.803	-1,7%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	203.420	207.928	2,2%
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	4.586	6.620	44,4%
Trasferimenti correnti a estero	1.880	1.578	-16,1%
Interessi passivi e redditi da capitale	79.996	73.179	-8,5%
Poste correttive e compensative	48.617	53.143	9,3%
Trasferimenti correnti a imprese	4.781	3.736	-21,9%
Risorse proprie CEE	15.500	15.829	2,1%
Ammortamenti	186	350	88,2%
Altre uscite correnti	466	869	86,5%
SPESE IN CONTO CAPITALE	60.956	53.669	-12,0%
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.283	5.781	-8,0%
Contributi agli investimenti	24.970	23.137	-7,3%
Contributi agli investimenti ad imprese	9.569	12.231	27,8%
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	118	143	21,2%
Contributi agli investimenti a estero	915	484	-47,1%
Altri trasferimenti in conto capitale	10.275	9.471	-7,8%
Acquisizioni di attività finanziarie	8.826	2.422	-72,6%
TOTALE	524.023	523.245	-0,1%
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	187.853	176.103	-6,3%
TOTALE COMPLESSIVO	711.876	699.348	-1,8%

2.4 Residui

Il conto dei residui, in relazione ai valori esposti al 1° gennaio 2009 e quindi in relazione alle risultanze riferibili alla gestione degli esercizi precedenti, presenta un'eccedenza attiva, come saldo tra residui attivi per 163.852 (143.878 nel 2008) milioni di euro e passivi per 90.039 (92.042 nel 2008) milioni di euro, pari a 73.813 milioni (nel 2008 l'eccedenza attiva era pari a 51.836 milioni di euro).

Nel corso dell'esercizio la situazione sopra delineata si è modificata dando luogo ad accertamenti di residui attivi per 142.956 mln e di resti passivi per 79.384.

Per quanto riguarda questi ultimi, in particolare, i dati quantitativi riportati nella relazione illustrativa segnalano che si sono determinate economie di gestione pari a 3.901 mln di euro e somme perente ai fini amministrativi per 6.762 mln di euro, a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa per 8,5 mln di euro, determinandosi, pertanto, complessivamente una diminuzione dei residui passivi pari a 10.655 mln di euro (dato praticamente identico a quello del 2008).

Dei residui attivi pregressi accertati nell'esercizio 19.745 milioni di euro (erano 17.391 nel 2008) sono stati incassati e 123.212 milioni di euro (104.078 nel 2008) sono rimasti da riscuotere e da versare, mentre dei residui passivi accertati 47.332 milioni di euro risultano essere stati pagati (48.015 milioni di euro nel 2008) e 32.052 milioni (sostanzialmente stabili rispetto all'anno precedente) sono invece rimasti da pagare¹⁷.

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

Al riguardo, occorre sottolineare il permanere anche per l'esercizio in esame di una rilevante quota di residui attivi proveniente dagli esercizi pregressi. Va tuttavia rilevato che "con l'esercizio 2009 (ma una prima avvisaglia la si era avuta già nel 2008) rallenta il processo di progressivo aumento della quota di residui considerati non esigibili che si era registrata negli anni precedenti, con la giustificazione dell'accresciuta capacità di riscossione dei ruoli a seguito della riforma del sistema di riscossione"¹⁸.

In sintesi, per quanto riguarda i residui di nuova formazione, l'esercizio 2009 ha prodotto residui attivi per 71.339 (in crescita rispetto ai 59.774 nel 2008) milioni di euro e passivi per 64.615 milioni di euro (56.686 milioni nel 2008), con un'eccedenza attiva di 6.724 milioni (era di 3.088 mln nel 2008).

Dalla ricognizione dei profili qualitativi della consistenza dei residui passivi di nuova formazione al 31 dicembre 2009, sulla base della tabella 1 della relazione al disegno di legge si osserva una misura pari al 57,1% (56,44% nel 2008), da imputare alle spese di parte corrente, a fronte del 41,86% (42,43% nel 2008) da ricondurre alle spese in conto capitale ed all'1,03% (1,13% nel 2008), da ricondurre al rimborso di passività finanziarie.

Per le spese correnti rileva la consistenza dei residui di nuova formazione per interventi (pari all'80,7% di quelli di parte corrente), per funzionamento (pari al 7,9%) ed oneri comuni (pari al 10,6%),

¹⁸ V. CORTE DEI CONTI, *Relazione al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2009*, vol. I, pag 150. Proprio in merito alla effettiva rappresentatività del dato relativo ai residui attivi giova ricordare che la Corte dei conti ha asserito che "l'effettiva acquisizione in bilancio di tali somme non è affatto scontata. Le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti comportano una loro sistematica sovrastima, che si protrae nel tempo nonostante i rimedi normativamente previsti per la riduzione dei crediti in relazione al loro grado di esigibilità". (*Relazione al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2007*, vol. I, pag. 84).

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 29,9% dei residui di nuova formazione di conto capitale), i contributi agli investimenti alle imprese (pari al 17,6%) e gli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (pari al 14,9%).

Al 31 dicembre 2009 il totale complessivo dei residui attivi (tenuto conto quindi degli effetti della gestione relativa alla quota residui degli esercizi precedenti) è stato pari a 194.551 (163.852 nel 2008) milioni di euro, e quello dei passivi a 96.667 milioni di euro (90.040 nel 2008 e 92.356 nel 2007), con un'eccedenza attiva complessiva di 97.884 (73.812 milioni nel 2008), dovuta in grandissima parte alla gestione dei residui provenienti dagli esercizi 2008 e precedenti (come già riportato, infatti, l'eccedenza attiva, per i soli residui di nuova formazione, ammonta a 6.724 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% nel 2007 e del 30% nel 2008, nel 2009 tale dato si segnala per un'ulteriore crescita del 18,4%, 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 gli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, compresi oneri sociali e IRAP, per circa 31 mln di euro. Il fenomeno delle eccedenze in parola - come già detto in altre 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 2008 e precedenti

	Residui al 1° gennaio 2009	Residui accertati (al lordo degli incassi e dei pagamenti)	Risultati della gestione (al netto di incassi e pagamenti) 31 dicembre 2009
Residui attivi	163.852	142.956	123.211 *
Residui passivi	90.039	79.384	32.052 **
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	73.813	63.572	91.159 (A)

Residui di nuova formazione esercizio 2009

Residui attivi	-	-	71.339
Residui passivi	-	-	64.615
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-	-	6.724 (B)

Residui complessivi (precedenti e nuovi) a fine esercizio 2009

Residui attivi	-	-	194.551
Residui passivi	-	-	96.667
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-	-	97.884 (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 2009 è stata inferiore del 5,23 per cento rispetto a quella del 2008.

Nel 2009 detta eccedenza si è infatti attestata su 1.425,7 miliardi, a fronte dei 1.504,3 miliardi del 2008, con un miglioramento di circa 78,6 miliardi di euro (a fronte del risultato negativo di circa 30,3 mld registrato nel 2008 sul dato 2007), dovuto all' aumento delle attività, passate da 619 miliardi di euro nel 2008 a 785,8 miliardi di euro nel 2009, solo parzialmente compensato dall'incremento delle passività, passate da 2.123,4 miliardi di euro nel 2008 a 2.211,5 miliardi nel 2009. Il risultato denota una situazione patrimoniale in miglioramento rispetto al precedente esercizio, in controtendenza rispetto agli ultimi anni che avevano registrato un costante peggioramento patrimoniale sia pure in diminuzione dopo il picco negativo registrato nel 2006. I citati risultati patrimoniali nel periodo 2001-2009 sono riassunti di seguito:

(mln di euro)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
- 49.127	- 39.678	- 53.618	- 32.124	- 15.213	- 64.834	- 55.118	- 30.322	78.627

Dall'analisi delle risultanze complessive si evince che al miglioramento patrimoniale complessivo, pari a 78.627 milioni di euro, hanno influito il miglioramento derivante dalla gestione del bilancio di cui all'articolo 4 del disegno di legge in questione per 60,8 mld nonché quello proveniente dall'aumento netto degli elementi

patrimoniali per 103,3 mld, parzialmente compensato dal peggioramento dipendente dalle operazioni patrimoniali con riflesso sul bilancio per 85,6 mld di euro¹⁹.

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 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 finanziarie²⁰

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 miglioramento nel 2009 di circa 78.627 milioni di euro.

Più nel dettaglio, le attività finanziarie, che rappresentano il (67,99%) del totale delle attività, si assestano nel 2009 a 534.282 milioni di euro, con un aumento di 47.898 milioni di euro rispetto al precedente esercizio finanziario, mentre le passività finanziarie

¹⁹ Il peggioramento riconducibile ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è dovuto principalmente alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennali (+99.734 mln), nonché all'incremento dei residui passivi perenti di parte corrente (+1.015 mln) ed in misura maggiore alla voce altri debiti diversi (+10.161 mln). Contribuiscono a contenere l'incremento complessivo la diminuzione dei "prestiti esteri" (-2.184 mln), dei certificati di credito del tesoro (-1.158 mln), di "altri" debiti (-1.781 mln) e dei residui passivi perenti in conto capitale (-1.689 mln).

²⁰ Prospetto I.1 del *Conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2009*.

aumentano di 88.140 milioni di euro e si attestano nel 2009 a 2.211.523 milioni di euro²¹.

Nel dettaglio è da registrarsi un incremento delle attività finanziarie di breve termine, pari a 36.378 milioni di euro, dovuta all'aumento della componente dei crediti di tesoreria per un importo pari a 5.679 milioni di euro e in misura maggiore all'aumento dei residui attivi per denaro da riscuotere, che segna un valore di 31.667 milioni di euro, mentre i residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione registrano una diminuzione pari a 968 milioni di euro²².

Le attività finanziarie di medio-lungo termine risultano in crescita rispetto al 2008 di 11.520 milioni di euro dovuto, principalmente, all'incremento dei titoli diversi dalle azioni per 4.050 milioni, delle azioni ed altre partecipazioni per 7.996 milioni e degli altri conti attivi per 30 milioni, in parte compensato da una riduzione delle anticipazioni attive per 556 milioni di euro²³.

Le attività non finanziarie prodotte che, come prima illustrato, comprendono beni materiali e immateriali prodotti, beni mobili di valore culturale, biblioteche e archivi, denotano un notevole incremento pari a 118.624 milioni di euro, mentre le attività non finanziarie non prodotte, che comprendono beni immobili, segnano un aumento di soli 244 milioni di euro²⁴.

²¹ In particolare, l'andamento registrato dal debito pubblico, risultato in netto aumento (incremento di 90,2 mld), consegue al decremento del debito fluttuante per circa 4,5 mld di euro e all'incremento del debito redimibile, che è passato da 1.224,8 mld di euro del 2008 a 1.319,5 mld di euro del 2009, segnando un aumento di 94,6 mld di euro circa. Sostanzialmente, il peggioramento delle passività finanziarie è dovuto principalmente all'incremento delle voci debiti redimibili (+94,6 mld di euro) e debiti diversi (+9,6 mld di euro).

²² MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Rendiconto generale dello Stato 2009, Conto Generale del Patrimonio dello Stato, Prospetto II.5.

²³ *Ibidem*, Prospetto II.13.

²⁴ *Ibidem*, Prospetto II.20.A e seguenti.

In proposito, sarebbe utile un supplemento di informazione in ordine all'aumento di oltre 110 milioni di euro del valore dei "beni archivistici".

Le passività finanziarie segnano un incremento di 88.140 milioni di euro. Tale ultimo dato è connesso ad un peggioramento della situazione debitoria a medio-lungo termine dello Stato per 104.216 mln di euro (in particolare, si evidenzia la notevole crescita dei buoni del tesoro poliennali per 99.734 mln di euro) in parte compensata dal miglioramento delle passività finanziarie a breve termine (+14.263 mln di euro) e, in particolare, dei debiti di tesoreria diminuiti rispetto al precedente anno di 20.891 mln di euro²⁵. In miglioramento risultano anche le anticipazioni passive, diminuite di 1.812 mln di euro.

²⁵ Il buon andamento dei debiti di tesoreria, accompagnato dall'incremento dei crediti di tesoreria pari a 5.679 mln di euro, ha portato ad un miglioramento della situazione del Tesoro, il cui saldo si è attestato a +26.569 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 2009 evidenziano saldi complessivi da cui emerge un lieve miglioramento della gestione rispetto ai dati complessivi già registrati nel 2008.

La tendenza ha contraddistinto sia la gestione di competenza che le dinamiche registrate sul versante della cassa, ed attesta complessivamente una gestione in leggero progresso, sebbene permangano le gravi criticità dovute allo scenario economico che è ancora in atto e che incide principalmente sulla dinamica delle entrate.

Anzitutto, in ordine alle risultanze gestionali complessive del 2009, va segnalato che se l'articolo 4 del disegno di legge evidenzia un **avanzo di competenza** per le operazioni complessive pari a 60.881 milioni di euro, esso mostra però, per le sole partite finali, un disavanzo di competenza, pari a -32.696 milioni di euro.

Il saldo di competenza delle **partite finali** si conferma dunque con un valore assoluto di segno negativo, sia pure in lieve miglioramento rispetto al dato 2008 (era di -37.990 milioni di euro) ma comunque, occorre sottolineare, ancora in controtendenza rispetto ai risultati di segno positivo segnati nel 2006 e 2007.

Sul versante della spesa, il risultato di competenza ha risentito in senso attenuativo del risultato complessivo conseguito, di 57.755 milioni di euro di economie di gestione, a fronte delle quali si sono

verificate eccedenze di spesa per complessivi 140 milioni di euro, riferibili a spese di natura obbligatoria.

Nel medesimo senso, anche il saldo di cassa riferito alle **operazioni finali**, che conferma per il 2009 un risultato di segno negativo e pari a -67.045 milioni di euro, ivi registrandosi perciò un lieve miglioramento rispetto ai -68.657 milioni segnati nel 2008, ma ben lontano dal dato registrato negli anni 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 a soli -25.565 milioni di euro.

Gli andamenti complessivi evidenziano anche un lieve miglioramento registratosi 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, ha consentito la registrazione di un **indebitamento netto** di competenza pari ai -29.578 milioni, a fronte di un analogo dato pari a -30.197 milioni del 2008. Tale ultimo dato faceva seguito ai valori del biennio 2006/2007 in cui si erano invece i registrati importi di segno positivo.

Sul versante della cassa, l'indebitamento netto ha segnato un ulteriore incremento del divario negativo entrate/spese, attestandosi su di una valore pari a -66.065 milioni di euro, dopo aver segnato un valore pari a -61.694 milioni nel 2008, anno, quest'ultimo, in cui si era peraltro già registrato un notevole aumento rispetto ai -27.136 milioni del 2007.

E' da segnalare come significativo elemento di positiva novità un lieve incremento della misura del **risparmio pubblico** di competenza, che si attesta nel 2009 a 23.588 milioni di euro, rispetto ai 22.880 del 2008, anno 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 però, anche nel 2009, un risultato che è ancora di segno negativo e in peggioramento, con un valore -15.984 milioni di euro, rispetto al dato di -9.856 milioni di euro registrato nel 2008.

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

In termini di competenza il 2009 ha registrato anche un sensibile miglioramento (del 6,3 per cento) del **ricorso al mercato**. Tale miglioramento è attestato dal dato in valore assoluto, che si segnala in diminuzione, al livello di 208.837 milioni, a fronte dei 222.798 milioni registrati nel 2008, allorché si era registrato il valore più elevato dei precedenti ultimi cinque anni²⁶.

Una analoga tendenza si registra anche per il ricorso al mercato espresso invece in termini di cassa, che si attesta nel 2009 sui 243.148 milioni, a fronte dei 256.510 milioni segnati nel 2008.

In tal senso, emerge in modo chiaro un solo "parziale" recupero nel 2009, rispetto al forte deterioramento registrato nel 2008 sul dato

²⁶ L'andamento del ricorso al mercato nel precedente quinquennio, 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.

2007 (peggioramento che si era concretizzato, lo scorso anno, in misura pari al 33,2 per cento in più rispetto all'anno precedente).

Al riguardo, si deve segnalare 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 2009 si registra anche una notevole differenza tra **ricorso al mercato**, in termini di competenza, come detto pari a 208.837 milioni di euro (era stato di 222.278 milioni nel 2008), e l'analogo valore del **titolo IV delle entrate**, pari a 269.718 milioni di euro (era stato pari a 222.249 milioni nel 2008). La differenza è da imputare agli effetti della gestione del bilancio.

Tale dato, ben oltre la sostanziale equivalenza delle due grandezze registrata nel 2008, evidenzia un andamento nel 2009 in linea con quello già registrato nel 2007, allorché pure si era già segnalato un valore del titolo IV marcatamente 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 2009 ha registrato **incassi** per operazioni finali ammontanti a 456.202 milioni di euro (455.364 milioni di euro nel 2008), pari a più del 100 per cento delle previsioni definitive (98,3 per cento nel 2008) ed al 70,8 per cento della massa acquisibile (tale percentuale era stata del 71,9 per cento nel 2008).

Nella sostanza, tali andamenti evidenziano una dinamica complessiva delle entrate analoga a quella del 2008, quando pure si

erano registrati dati peraltro in sostanziale linea rispetto agli analoghi risultati gestionali registrati nel 2007 (anno in cui, a fronte di entrate in valore assoluto pari a 450.395 milioni di euro, si era registrata 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 2009 (titolo I), attestatosi 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), pari al 90,7 per cento degli incassi finali complessivi (erano il 91,2 per cento nel 2008²⁷); il sensibile incremento del gettito delle entrate extratributarie (titolo II) rispetto al 2008 (+ 9.013 milioni di euro) e l'analogo andamento positivo segnato dalle entrate per alienazione di beni patrimoniali del titolo III (+454 milioni di euro sul 2008).

In merito ai flussi in diminuzione registrati dalle entrate del titolo I, per quanto concerne gli **accertamenti**, si segnala nel 2009 una riduzione degli stessi accertamenti di 2.136 milioni di euro, attestandosi i medesimi, in valore assoluto, a 439.017 milioni di euro, a fronte di analoghi dati segnati nel 2008 pari 497.746 milioni e a 499.671 milioni registrati nel 2007.

Sempre nell'ambito dei fattori iscritti nella dinamica registrata delle **entrate finali**, espresse in valore assoluto, si evidenzia in particolare l'aumento delle **entrate extratributarie** con accertamenti pari a 66.150 milioni (+33,9 per cento rispetto all'anno 2008).

²⁷ 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).

Nel complesso, l'esercizio 2009 mostra pertanto un dato dell'accertato delle **entrate finali lorde** che si è segnalato, in termini nominali, in aumento del 2,02 per cento, dopo la contrazione dello 0,39 per cento registrata per il 2008 rispetto all'esercizio precedente.

Al netto dei rimborsi Iva e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato, le entrate finali del 2009 sono ammontate nel complesso a 480.451 milioni di euro, rispetto ai 478.708 del 2008 (+0,36 per cento), e quelle correnti a 477.821 milioni di euro, rispetto ai 476.527 milioni di euro del 2008 (+0,27 per cento).

La segnalata dinamica è stata influenzata, per un verso, dalla sensibile crescita delle entrate extra tributarie accertate (per cui si è già segnalato il +33,9 per cento rispetto al 2008) e, nel contempo, dall'andamento segnato da quelle del Titolo III (-20,55 per cento rispetto al 2008), fattori entrambe neutralizzati dal sensibile calo delle entrate tributarie (Titolo I) che, sebbene sia stata solo del -1,6 per cento rispetto al 2008, ha agito su una base di riferimento ben più ampia di quella degli altri due titoli.

Dal lato della spesa, invece, il 2009 ha registrato **pagamenti complessivi** per operazioni finali pari a 523.247 milioni di euro (erano stati 524.021 milioni di euro nel 2008), equivalenti all'89,5 per cento delle corrispondenti autorizzazioni (erano stati il 91,6 per cento nel 2008) ed all'80,8 per cento della massa spendibile (erano stati l'81,6 per cento nel 2008)²⁸.

Il ritmo di realizzazione delle spese finali si è attestato nel 2009 - considerando anche i residui di nuova formazione - su di una

²⁸ 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.

percentuale complessiva in crescita rispetto ai precedenti esercizi e pari all'87,3 per cento (tale percentuale era stata dell'83,7 per cento nel 2008, a fronte del 81,2 per cento nel 2007, il cui dato era si era registrato già in netto aumento rispetto al 78,2 per cento del 2006) confermando una certa, costante "accelerazione" 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 108.994 milioni di euro, e di eccedenze di spesa per complessivi 34 milioni, perlopiù riguardanti spese aventi natura obbligatoria ed erogate mediante ruoli di spesa fissa.

Ai fini di una analisi dei riflessi generati dalla gestione di bilancio sugli andamenti di cassa, analogamente agli altri anni, il riscontro delle risultanze di bilancio va necessariamente integrato con un ricostruzione degli andamenti registrati dai singoli titoli di entrata e di spesa iscritti nel rendiconto 2009, nel 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 Cassa²⁹ e ferma rimanendo 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, è senz'altro solo parzialmente indicativo che il saldo di esecuzione "complessivo" del bilancio per il 2009, attraverso cui si misura il quantum del ricorso alla tesoreria da parte della gestione di cassa di

²⁹ CAMERA DEI DEPUTATI, Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato 2009, Parte II, Conto del Patrimonio, prospetto dei "Movimenti generali di Cassa" e "Situazione del Tesoro" al 31 dicembre 2009, pagina 986 e seguenti.

bilancio, considerando anche la gestione dei prestiti e dei rimborsi, abbia registrato nell'anno un valore assai "positivo", contrariamente al dato del 2008 che era stato invece di segno "negativo" (per -31.128 milioni di euro), per un importo pari a +26.569 milioni di euro.

La singolare "dinamica" registrata nei due anni può essere però compiutamente analizzata solo alla luce dei dati di dettaglio da cui la citata misura di saldo scaturisce, da cui emergono, invece, informazioni di segno esattamente opposto, dal momento che emerge un netto peggioramento dell'equilibrio dei flussi monetari, senza considerare i movimenti finanziari.

A bene vedere, se la ricostruzione dei movimenti complessivi registrati dalle rilevazioni del consuntivo di cassa, come ricostruito in base al conto riassuntivo tesoro, evidenzia che il dato attesterebbe del miglioramento dell'equilibrio tra incassi e pagamenti derivanti dalla esecuzione delle previsioni iscritte nel bilancio - indicando, perciò, un incremento del sussidio "positivo" fornito dal bilancio alla tesoreria - tal questione va invece letta alla luce delle dinamiche monetarie registrate dalle singole voci di bilancio, a partire dalla cruciale distinzione tra componenti "finali" e "finanziarie".

In tal senso, evidenziando anzitutto un marcato peggioramento del risparmio pubblico rispetto al 2008 (pari a circa 15 mld di euro, a fronte dei circa 5 del 2008), merita una sottolineatura il fatto che dalla ricognizione del Movimento generale di cassa del 2009, così come tratta dal Conto riassuntivo Tesoro al 31 dicembre - nella versione pubblicata nel marzo scorso - si evidenzia che, per la parte corrente, lo squilibrio della gestione di incassi e pagamenti del bilancio ha risentito di un sensibile decremento delle entrate tributarie di -11.337 milioni di euro rispetto al 2008 (dopo che, in tale anno, si era registrato invece un incremento di +7,5 mld sul 2007 e che quest'ultimo anno aveva segnato un +18,6 mld di euro rispetto al 2006), che si è attenuato per il marcato incremento di circa 9 mld degli introiti delle entrate extratributarie rispetto allo stesso anno.

Inoltre, stando ai dati, sul peggioramento dell'equilibrio "corrente" ha influito il sensibile incremento registrato nei pagamenti correnti rispetto al 2008, pari a 6.681 milioni di euro, per cui si ne è derivato un risparmio pubblico ancora di segno negativo, ma in netta crescita e pari a circa 14,9 mld di euro; mentre, nel 2008 lo stesso saldo era stato, pur sempre negativo, ma di soli 5,9 mld di euro a fronte del dato 2007 che, invece, era stato di segno positivo, pari a 14,1 mld di euro.³⁰

³⁰ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, prospetti "Incassi e pagamenti di bilancio verificatisi presso le tesorerie della Repubblica nel 2007" e "Pagamenti di bilancio secondo la classificazione economica al 31 dicembre 2007" in Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2007, Supplemento straordinario alla G.U. del 25 febbraio 2008, pagina 7-15 e 30; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, prospetti "Incassi e pagamenti di bilancio verificatisi presso le

Oltre al peggioramento registrato sul versante della gestione "corrente", si è aggiunto l'impatto, come al solito "negativo", prodotto invece dai flussi complessivamente originati dalle entrate/spese "finali" sulla tesoreria, comprensivo dunque delle partite in conto "capitale", per cui si è registrato comunque un saldo netto da finanziare, in termini di cassa, al netto del titolo III delle entrate e II delle spese, di segno negativo e in netta crescita rispetto al 2008, pari a circa -66.049 milioni (era stato infatti di -64.789 milioni di euro nel 2008 e di -25.457 nel 2007, dato quest'ultimo che eccezionalmente era in calo rispetto ai -31.512 milioni di euro registrati nel 2006).

Tale disavanzo è stato compensato in misura consistente dal saldo della gestione strettamente finanziaria (rimborso/accensione prestiti, titoli IV di entrate e III delle spese), che ha invece registrato un aumento dell'afflusso di incassi rispetto agli esborsi, per un *surplus* pari a + 92.815 milioni di euro (tale saldo era stato di +33.661 milioni di euro nel 2008): risultandone, conseguentemente, un saldo "positivo" di esecuzione finale del bilancio, la netto della gestione finanziaria, pari a 26.765 milioni di euro, mentre nel 2008 tale saldo era stato di segno "negativo", e pari a 31.128 di euro.

In proposito, infatti, nonostante l'apparente notevole miglioramento dell'equilibrio di "gestione" che il saldo di esecuzione 2009 attesterebbe, occorre infatti segnalare che l'esercizio ha visto invece una marcata "accelerazione" del peggioramento del saldo di parte "corrente" del bilancio rispetto al 2008, il cui risultato è stato registrato dal notevole peggioramento del risparmio pubblico in termini di flussi tesoreria, che misura la differenza tra incassi e pagamenti di sola parte corrente, così come rappresentate dal Conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 2009.

Tale saldo, aggiornato con la gestione delle partite in conto capitale, come tratto dal Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre, ha evidenziato nel 2009 un saldo netto da finanziare di segno negativo e pari a -67.045 milioni di euro, in aumento rispetto ai - 64.789 milioni di euro, sempre di segno negativo, del 2008.

tesorerie della Repubblica nel 2008" e "Pagamenti di bilancio secondo la classificazione economica al 31 dicembre 2008" in Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2008, Supplemento straordinario alla G.U. del 2 marzo 2009, pagina 7-15 e 3; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, prospetti "Incassi e pagamenti di bilancio verificatisi presso le tesorerie della Repubblica nel 2009" e "Pagamenti di bilancio secondo la classificazione economica al 31 dicembre 2009" in Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2009, Supplemento straordinario alla G.U. del 9 marzo 2010, pagina 7-15 e 30.

Tale rappresentazione non considera ancora le partite finanziarie, ad indicare di per sé, contrariamente ad un primo esame, una sostenuta e perdurante difficoltà di gestire il bilancio, avvalendosi delle sole risorse da questa generate.

Il segno positivo del saldo di esecuzione del bilancio deriva quindi solo da una gestione finanziaria (Titolo IV delle entrate e titolo III delle spese) in netto surplus, le cui motivazioni sarebbe opportuno chiarire da parte del Governo. Una delle spiegazioni può consistere nell'allungamento della vita media del debito pubblico.

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

Nel referto al Parlamento sul rendiconto 2009, la Corte dei Conti ha dedicato una specifica appendice alla trattazione delle problematiche emerse in relazione alle procedure di contabilizzazione di entrate e spese.

In tal senso, ha evidenziato, per le entrate, insieme con notevoli differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni, una serie di incongruenze contabili, riferibili perlopiù ad un numero elevato di capitoli e/o articoli di entrata, che riguardano sia i conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni (i quali costituiscono la base di partenza per la costruzione del Rendiconto), sia lo stesso rendiconto, anche quando autonomamente considerato.

La magistratura contabile ha ribadito come, sebbene in via di progressivo ridimensionamento, buona parte delle discordanze e delle incongruenze già segnalate in passato, sono ancora riscontrabili anche per l'esercizio finanziario 2009³¹.

In particolare, proprio per quanto riguarda le discordanze in materia di contabilizzazione delle entrate, nei conti delle amministrazioni sono stati rilevati anche nel 2009, in diversa misura, importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come riflesso di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la gestione di competenza, nonché residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui, per la gestione dei residui.

La rilevanza metodologica di tali anomalie sta nel fatto che i segni negativi evidenziano la mancata contabilizzazione di riscossioni a monte dei versamenti e, *a contrariis*, di accertamenti a monte delle riscossioni.

Di questi segni negativi non resta tuttavia traccia nel consuntivo, giacché i dati risultanti dalle contabilità delle amministrazioni vengono automaticamente 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

³¹ CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di Controllo, *Referto al Parlamento sul Rendiconto Generale dello Stato 2009*, Volume I, pagina 67 e seguenti.

seguito di rettifiche successivamente introdotte, per tenere conto di eventuali comunicazioni ritardatarie nel 2009³².

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 2009 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 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. Esse, riferisce la Corte, sono probabilmente il frutto dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie successivamente apportate al preconsuntivo³³.

³² La Corte sulla base dei risultati delle analisi svolte e delle conferme pervenute dalla R.G.S., riferisce che la procedura di compensazione opera essenzialmente in due tempi: 1) nel momento dell'acquisizione dei dati dei conti periodici riassuntivi, che, proprio in virtù dei correttivi automatici introdotti dalla procedura di compensazione, assume la natura di "preconsuntivo"; 2) nella successiva fase di costruzione del consuntivo finale che comporta, altresì, una serie di aggiustamenti progressivi, anche manuali, sulla scorta anche degli ulteriori elementi informativi tardivamente acquisiti. Ed è proprio a seguito delle ultime fasi di rettifica che l'importo degli accertamenti può risultare non più uguale, ma superiore, a quello dei versamenti, e l'importo dei residui non più pari, ma superiore, a zero. CORTE DEI CONTI, SS.RR in sede di controllo, *Relazione nel giudizio sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2009*, Volume sull'"Affidabilità dei dati contabili", pagina 10.

³³ Tra queste, secondo la Corte, merita 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 2009 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno partendo dai residui iniziali (sottraendo tutto ciò che non costituisce più residui, e cioè i versamenti in conto residui¹⁵, ed aggiungendo i residui di competenza). Si tratta di incongruenze 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. Esse sono probabilmente il frutto dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie successivamente apportate al preconsuntivo. Cfr. CORTE DEI CONTI,

Tra le altre anomalie "interne" al rendiconto delle entrate 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 in causa il tema dei limiti di affidabilità degli accertamenti, che si riflette sulla qualità dei dati contabili dei residui.

In tal senso, la Corte rileva come, almeno per il 2009, in pratica il solo bilancio consuntivo sicuramente non "problematico" per le entrate sia solo quello di cassa, essendo il bilancio consuntivo di competenza (giuridica), in parte non trascurabile, ricostruito "induttivamente" e non necessariamente rispecchiandosi in esso fedelmente l'effettiva realtà contabile³⁴.

Tale stato effettivo delle cose è dalla Corte qualificato allo stato attuale come "impossibile accertare" nella sua reale dimensione.

Ne derivano, aldilà dei riflessi che ne conseguono sulla valutazione della bontà dei documenti contabili, le ripercussioni in termini di difficile costruzione di 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.

SS.RR in sede di controllo, *Relazione nel giudizio sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2009*, Volume sull'"Affidabilità dei dati contabili", pagina 27.

³⁴ Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR in sede di controllo, *Relazione nel giudizio sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2009*, Volume "Affidabilità dei dati contabili", pagina 31.

In proposito, una capitolo a parte per la Corte è proprio quello che riguarda la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui operate nell'esercizio di riferimento e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare e quello delle carenze della classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere, che chiama in causa la stessa qualità contabile dei dati.

In merito la Corte dei conti segnala che, diversamente dall'approccio prudenziale adottato dall'Agenzia delle entrate, per l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni i residui attivi continuano ad essere classificati come di "riscossione certa, quantunque ritardata" al 100 per cento, tornando, così, alle valutazioni degli anni dal 2003 al 2006 (solo nel 2007 si è rilevata una percentuale, rispettivamente del 99,91 e 99,88 per cento).

Ciò significa, conclude la Corte, che in pratica al problema l'Amministrazione erariale continua a non prestare di fatto la dovuta attenzione.

L'analisi del rendiconto ha portato inoltre la Corte dei Conti a riscontrare anche il mancato superamento di inadeguatezze segnalate anche in passato circa l'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata, tra cui sia le entrate riassegnabili che le entrate eventuali e diverse.

Le riassegnazioni di entrate alla spesa, spiega la Corte, raramente riguardano le somme versate all'entrata nell'intero anno di riferimento. Più di frequente, infatti, esse riguardano le somme versate entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario, nonché quelle versate nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente.

Tale sfasamento temporale, a giudizio della Corte, non consentirebbe a rigore di controllare adeguatamente il fenomeno, se non a seguito di un attento monitoraggio a tutt'oggi quasi completamente assente, essendosi l'Amministrazione del MEF, limitata a rilevare che le riassegnazioni alla spesa per il 2009 ammontano a 7.562,7 milioni (gli importi complessivi, segnala la Corte, erano stati 9.360,7 nel 2008, in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria, e, rispettivamente, 7.143,5 e 5.388 milioni nel 2007 e 2006)³⁵.

Nel 2009 ha assunto particolare rilevanza anche il tradizionale rilievo, già sollevato in passato, circa l'esposizione in consuntivo delle riscossioni residui dell'anno cumulate con i versamenti di somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, derivanti dal trascinarsi, da un esercizio all'altro, di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in versamenti, vanno ad impropriamente aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi, con una corrispondente sopravvalutazione per il riscosso delle entrate finali, che per il 2009 ammonta a 26.069 milioni.

³⁵ Riguardo alle riassegnazioni effettuate nel 2009, complessivamente pari a 7.562,7 milioni, la Corte ha segnalato che la Ragioneria generale ha fornito i dati ripartiti per Amministrazione e per categoria di spesa beneficiaria (tavola A.14). Circa il 32,2 per cento delle riassegnazioni sono servite a finanziare redditi da capitale e relativi interessi: 20,3 per cento con 1.535 milioni per trasferimenti in conto capitale e 11,9 per cento con 899 milioni per interessi passivi e redditi da capitale; minore la quota destinata ad altre uscite correnti (oltre il 17 per cento). Per questo esercizio finanziario sono stati forniti dalla Dipartimento anche i dati relativi a specifiche categorie di spesa rispetto alle quali ha ritenuto necessario svolgere un monitoraggio: si tratta delle categorie relative a redditi da lavoro dipendente (Cat. I), consumi intermedi (Cat. II), trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (Cat. V) ad imprese (Cat. VI) ed all'estero (Cat. VII), investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (Cat. XXI), contributi agli investimenti ad imprese (Cat. XXIII) ed all'estero (Cat. XXV) alle quali complessivamente risultano riassegnati 2.282 milioni che, tuttavia, rappresentano solo il 30% del totale delle riassegnazioni. Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR in sede di controllo, *Relazione nel giudizio sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2009*, Volume sull'"Affidabilità dei dati contabili", pagina 48.

Il fenomeno, riferisce la Corte dei Conti, dopo un parziale ridimensionamento verificatosi nei più recenti esercizi finanziari (con il valore minimo nel 2005 pari a 17.542 milioni), ha subito nel 2009 un improvviso rialzo, assestandosi sui livelli rilevati già nel biennio 1999–2000³⁶.

In ragione di questa carenza, non possono pertanto essere determinati gli importi delle pendenze di versamento – corrispondenti a recuperi effettuati sulle riscossioni direttamente dagli Enti riscuotitori per aggi 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.

Sul versante della spesa, invece, adottando per la prima volta una tecnica di campionamento per selezionare gli atti e le procedure da sottoporre a verifica, la Corte dei Conti ha rilevato che, in esito agli accertamenti da essa svolti, in sede di prima applicazione della nuova metodologia di analisi sono non di meno emerse alcune irregolarità gestionali, nell’ambito dei titoli esaminati³⁷.

Tali irregolarità, a giudizio dell'organo di controllo, non dovrebbero tuttavia suscitare nel complesso particolare allarme sul piano dell’“affidabilità” dei conti.

³⁶ In tal senso, la Corte riferisce che il consuntivo 2009, così come già accaduto nei quattro esercizi precedenti, espone il dato delle riscossioni nette dei residui, ma non lo fa a seguito di una rilevazione contabile diretta, bensì calcolandolo come differenza fra riscossioni lorde residui e importo delle somme rimaste da versare alla fine dell’esercizio precedente. Si tratta di un metodo seguito da molti anni dalla stessa Corte per evidenziare la rilevanza delle duplicazioni connesse al cumulo delle riscossioni in conto residui, ma che, tuttavia, è inidoneo per determinare quale quota delle riscossioni residui riguardi le riscossioni dell’anno e quale, invece, si riferisca al versamento di somme rimaste da versare da esercizi precedenti.

³⁷ Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR in sede di controllo, *Relazione nel giudizio sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2009*, Volume sull’“Affidabilità dei dati contabili”, pagina 64.

L'analisi condotta dalla Corte dei Conti ha poi evidenziato, in particolare, concreti casi di classificazione della spesa che non risultano coerenti con i criteri ufficiali di classificazione del bilancio, quali imputazioni di spese aventi natura di parte corrente a stanziamenti di parte capitale, nonché il frequente utilizzo dei pagamenti in "conto sospeso" e, soprattutto, il diffuso ricorso alle contabilità speciali.

La Corte ha ribadito, in proposito, che comunque il carattere sperimentale della nuova modalità di indagine, da essa adottato su "campione", e volto alla maturazione di un giudizio di affidabilità dei conti pubblici, richiede per il futuro un ulteriore affinamento della fase di "costruzione" del campione statistico, per conferirgli sempre maggiore significatività con riferimento all'intero bilancio dello Stato.

A ciò la Corte aggiunge che l'utilizzo di sempre più accurate tecniche di analisi dello stesso campione potrà consentire, già per il rendiconto generale per il 2010, una valutazione complessiva sulla "sincerità dei conti" maggiormente rispondente alle migliori pratiche rinvenibili a livello internazionale e comunitario.

In definitiva, alla luce delle anomalie ed incongruenze rilevate nei profili di contabilizzazione sia dell'entrata che della spesa, la Corte dei conti è prevenuta alla conclusione che dai dati del rendiconto emergono evidenti profili di problematicità e in ogni caso di criticità, per i profili di contabilizzazione, in specie per quanto riguarda le entrate.

3.1.3 I rilievi contenuti nel giudizio di parificazione della Corte dei conti.

Le irregolarità riscontrate la Corte dei conti che hanno formato oggetto di una specifica e dettagliata analisi nel referto sul rendiconto 2009, si sono nella quasi totalità tradotte poi in specifici rilievi riportati nel giudizio di parificazione, che hanno confermato la presenza di una serie di elementi contabili incongrui, perlopiù già rilevati negli anni passati.

Tali criticità sono riassumibili, per le entrate, nella 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 l'esistenza di poste di bilancio per le quali si riscontrano discordanze dei relativi importi rispetto a quelli risultanti nelle contabilità delle amministrazioni e capitoli per i quali gli importi dei residui attivi finali registrati nel rendiconto risultano diversi dagli importi che si ottengono sottraendo dai residui iniziali i versamenti effettuati nell'anno in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza dell'esercizio.

In merito alla contabilizzazione nel “riscosso residui” dell'anno, la Corte ha inoltre rilevato importi non derivanti da rilevazioni

³⁸ CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di controllo, *Referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato 2009*, Decisione, pagg. I- XXVII.

contabili, ma calcolati come differenza fra il totale dei residui riscossi e l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio finanziario 2008, con riporto a zero delle differenze negative, nonché residui di versamento non correlati a somme da regolare con la Regione Siciliana e le Regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia sulle cui origini e natura non si riscontrano indicazioni.

In più, sono stati segnalati nel giudizio di parificazione resti da riscuotere delle entrate extra tributarie classificati come di riscossione certa, quantunque ritardata, pari al 100 per cento, nonostante l'esiguo grado di realizzo registrato in passato, e poste di bilancio per le quali si sono rilevate minori entrate rispetto alle previsioni iniziali e definitive di bilancio, mentre, per taluni capitoli, sono state riscontrate discordanze dei relativi importi con quelli risultanti nella contabilità delle amministrazioni; nei capitoli per cui si sono registrati residui attivi risultano in alcuni casi importi diversi da quelli che si ottengono mediante la sottrazione dai residui iniziali dei versamenti effettuati nell'anno in conto residui, aggiungendovi i residui maturati dalla competenza dell'esercizio; nel riscosso dei residui dell'anno vi sono importi non derivanti da rilevazioni contabili, ma calcolati quale differenza tra il totale dei residui riscossi e l'importo delle somme da versare alla fine dell'esercizio 2006, riportando a zero le differenze negative.

Sempre sul versante delle entrate sono inoltre stati rilevati dalla Corte dei Conti residui di versamento (in allegato n. 23 al rendiconto) per i quali non risulta chiaro se questi comprendono anche quelli che bilanciavano i residui passivi non più riportati nel conto dei residui attivi, ma nuovamente iscritti nella competenza degli esercizi in cui

vengono disposti i relativi pagamenti. E' stato poi constatato che risulta classificato come di riscossione "certa", quantunque ritardata, l'ammontare pari al 100 per cento delle entrate extra tributarie, nonostante l'esiguo grado di realizzo (di cui all'allegato n. 24 al rendiconto).

In sintesi, in esito alle procedure di controllo ed ai riscontri attivati sul versante delle entrate, la Corte ha rilevato i seguenti profili critici nella delibera del giudizio di parificazione:

1. Poste di bilancio per le quali si riscontrano discordanze dei relativi importi rispetto a quelli risultanti nelle contabilità delle amministrazioni;

2. Capitoli per i quali gli importi dei residui attivi finali registrati nel rendiconto risultano diversi dagli importi che si ottengono sottraendo dai residui iniziali i versamenti effettuati nell'anno in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza dell'esercizio;

3. Nel "riscosso residui" dell'anno, importi non derivanti da rilevazioni contabili, ma calcolati come differenza fra il totale dei residui riscossi e l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio finanziario 2008, con riporto a zero delle differenze negative;

4. Residui di versamento (allegato 23 al rendiconto) non correlati a somme da regolare con la Regione Siciliana e le Regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia sulle cui origini e natura non si riscontrano indicazioni;

5. Resti da riscuotere delle entrate extra tributarie classificati come di riscossione certa, quantunque ritardata, pari al 100 per cento, nonostante l'esiguo grado di realizzo (allegato 24 al rendiconto);

6. Poste di bilancio per le quali si sono rilevate minori entrate rispetto alle previsioni iniziali e definitive di bilancio.

Sul versante della spesa la Corte dei conti ha nuovamente rilevato il 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.

Inoltre, è stato segnalata nel giudizio di parificazione l'esistenza di decreti di accertamento residui ad oggi non ancora visti e registrati dalla Corte, in quanto il relativo procedimento di controllo non si è ancora concluso, ovvero, ha evidenziato anomalie e l'esistenza di 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.

Sono state infine segnalate 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 e decreti di accertamento residui ad oggi non ancora vistati e registrati dalla Corte, in quanto il relativo procedimento di controllo non si è ancora concluso ovvero, ha evidenziato anomalie.

In sintesi, all'esito dei controlli e dei riscontri eseguiti sul versante della spesa, e riportati nel giudizio di parificazione, la Corte dei Conti ha segnalato:

1. 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;

2. 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;

3. Decreti di accertamento residui ad oggi non ancora vistati e registrati dalla Corte, in quanto il relativo procedimento di controllo non si è ancora concluso ovvero, ha evidenziato anomalie.

3.1.4 Inquadramento e disciplina del Rendiconto generale dello Stato alla luce della nuova legge di contabilità: le riflessioni della Corte dei Conti.

La disciplina del bilancio dello Stato dettata dalla legge di contabilità n. 196/2009 ha fornito anche l'occasione alla Corte dei

Conti per formulare alcune valutazioni nel referto sul rendiconto generale circa la collocazione del rendiconto quale documento contabile nell'ambito del rinnovato assetto di strumenti e procedure a disciplina della gestione finanziaria dello Stato³⁹.

In particolare, la Corte ha osservato che la nuova configurazione del bilancio postula un profondo rinnovamento delle modalità di esame del rendiconto generale dello Stato, che ne valorizzi adeguatamente il ruolo di verifica del raggiungimento degli obiettivi correlati a ciascun programma, nel quadro di un complessivo rafforzamento della fase parlamentare di verifica *ex post* dei risultati dell'azione del Governo.

Ciò, sottolinea la Corte dei Conti, tenendo conto anche della deludente situazione di partenza, che appare contraddistinta da uno scarso orientamento alla cultura del "risultato" da parte delle amministrazioni.

Al riguardo, l'organo di controllo rileva che si prefigura essenziale, nel nuovo assetto degli strumenti di bilancio, l'assicurazione di un efficace raccordo tra obiettivi correlati a missioni e programmi del bilancio dello Stato, relativi indicatori di *performance* e di analoghi indicatori di raggiungimento dei risultati previsti, nell'ambito del Patto di convergenza, dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale e, con riferimento alla valutazione della dirigenza, dalla legge n. 15 del 2009 sulla riforma del pubblico impiego.

A tal fine, la Corte dei Conti segnala che sarebbe necessario predisporre una adeguata strumentazione di supporto per pervenire in

³⁹ CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di controllo, *Referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato 2009*, Volume I, pagina 289-290.

tempi rapidi ad un coerente affinamento delle metodologie e dei criteri per l'individuazione di idonei indicatori per ciascun programma, fin dalla fase previsionale, anche sulla scorta degli approfondimenti di recente effettuati, in stretta collaborazione con le amministrazioni interessate, dalla Ragioneria generale dello Stato.

In tal senso, una rinnovata funzione dovrà essere assolta dalla Nota integrativa al rendiconto di ciascun ministero, coerente con il corrispondente documento previsionale, che dovrà costituire la sede più idonea per trarre le conclusioni da tale raccordo, in particolare nella prima sezione, riguardante proprio il rapporto sui risultati dell'azione amministrativa in relazione agli obiettivi predefiniti.

Particolare rilievo assumono, in tal senso, ad avviso della Corte dei conti, per la verifica delle risultanze del rendiconto, i regolamenti parlamentari, ai quali la nuova legge di contabilità demanda la definizione delle modalità e dei termini dell'esercizio del controllo sullo stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie.

In questo contesto, un ruolo chiave avranno giocoforza anche i due nuovi allegati al rendiconto, riguardanti, il primo, le risultanze economiche (*budget*) di ciascun dicastero secondo le voci del piano dei conti, per programmi e centri di costo, parallelamente al bilancio di previsione, con un prospetto di riconciliazione con i risultati della gestione finanziaria; il secondo, l'illustrazione delle spese per la protezione dell'ambiente, con riferimento ai programmi interessati, coerentemente con gli indirizzi comunitari.

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^{40 41 42}.

Come rilevato dall'organo di controllo⁴³, per la valutazione degli andamenti dei dati contabili del conto generale del patrimonio dello Stato è indispensabile che nello stesso siano indicate tutte le poste ed i movimenti che ne hanno caratterizzato la gestione e sia possibile ricostruire le reazioni che intercorrono tra le diverse iscrizioni⁴⁴. Ancora la Corte rileva l'incompletezza delle informazioni relative ai beni immobili dello Stato e sottolinea che i tentativi ad oggi posti in

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² Nella recente 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.

⁴³ Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2009, Vol. I, pag. 242 e ss.

⁴⁴ La Corte evidenzia la difficoltà nel verificare le iscrizioni delle poste relative ai fondi di rotazione che non hanno una omogenea modalità di iscrizione nel conto del patrimonio. Ne consegue che dalla lettura del Conto del patrimonio non è possibile accertare né il peso complessivo dei fondi di rotazione né le variazioni che sono intercorse durante la gestione dell'anno e che hanno avuto impatto sul Conto medesimo. Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2009, Vol. I, pag. 243

essere, per la redazione di un esaustivo documento, non hanno raggiunto l'obiettivo prefissato⁴⁵. Tale obiettivo risulta necessario ai fini dell'attuazione del federalismo demaniale che non potrà avere una corretta attuazione senza la completa conoscenza della consistenza del patrimonio e, in particolare, di quello oggetto di trasferimento⁴⁶. Inoltre la Corte⁴⁷ 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 un 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, anche per l'anno 2009 l'organo di controllo ha rilevato, in particolare, 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 tesoro al 31 dicembre 2009, riguardanti, per le passività finanziarie, i conti correnti, gli incassi da regolare e le altre

⁴⁵ Secondo la Corte dall'attuazione dell'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010) che ha imposto a tutte le Amministrazioni pubbliche di comunicare al MEF l'elenco dei beni immobili a qualsiasi titolo utilizzati o detenuti, si attende la ricognizione completa degli immobili di proprietà dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche con l'indicazione del loro valore di mercato. Sul punto appare significativo che già abbiano utilizzato il sistema informativo realizzato dal Dipartimento del tesoro, 4.010 soggetti istituzionali, di cui più di 3 mila hanno inserito i dati. In particolare, si sono iscritti alla procedura telematica 6 Regioni, 1 Provincia autonoma, 66 Province e 3.193 Comuni. Al 31 marzo 2010, risultano comunicati 41.862 fabbricati, di cui 39.179 accatastati. Di questi l'87,67 per cento risulta di proprietà delle Amministrazioni, mentre il 3,66 per cento in locazione passiva. I terreni sono 70.735, di cui 69.886 accatastati. Il 95 per cento dei terreni risulta di proprietà. Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2009, Vol. I, pag. 243-244 e 254.

⁴⁶ Nella recente audizione della Corte dei conti presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in data 4 maggio 2010 l'organo di controllo ha evidenziato che il valore dei beni trasferibili agli enti territoriali risulta relativamente limitato. In base ai dati relativi al patrimonio disponibile dello Stato nel 2008 la Corte ha individuato 17.400 beni, tra fabbricati e terreni, per un valore di 3,2 mld di euro. Di questi, 1,9 mld circa sono rappresentati da fabbricati e 1,3 mld da terreni. Cfr. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Audizione della Corte dei conti, 4 maggio 2010.

⁴⁷ Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2009, Vol. I, pag. 264.

gestioni e, per le attività finanziarie, le disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria e i pagamenti da regolare⁴⁸.

Sono state altresì rilevate, tra le altre⁴⁹:

- la mancanza o l'incompletezza della documentazione giustificativa inerente le variazioni intervenute in diverse poste delle attività finanziarie, di quelle non finanziarie prodotte e non prodotte, nonché delle passività finanziarie in gestione alle amministrazioni⁵⁰;

- 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 nel conto, tra le infrastrutture portuali e aeroportuali civili, della consistenza relativa a opere di miglioria dei sedimi aeroportuali apportate con fondi statali, in difformità all'articolo 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997;

- insufficienti elementi informativi e parziali carenze documentali in ordine alle variazioni apportate in talune poste delle attività non finanziarie prodotte in gestione alle amministrazioni.

⁴⁸ Tali incongruenze, secondo la Corte dei conti, inficiano il procedimento formativo del conto generale del patrimonio. Cfr. CORTE DEI CONTI, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2009, pag. XVI.

⁴⁹ Cfr. CORTE DEI CONTI, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2009, pagg. XVI e XVII.

⁵⁰ In particolare, si tratta dei Ministeri dell'economia e delle finanze e della difesa per le variazioni intervenute nelle poste delle attività finanziarie, del Ministero dell'economia e delle finanze per le variazioni intervenute nelle poste delle attività non finanziarie prodotte, nonché delle attività non finanziarie non prodotte.

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