

Segue tavola 1.16

Alcuni valori pro capite (importi in euro)

| | adempienti | | | | inadempienti | | | | differenze percentuali tra inadempienti e adempienti | | | | |
|---------------------------------|-------------------------------|--------|--------|--------|--------------|--------|-------|--------|--|-------|-------|--------|-------|
| | CENTRO | SUD | NORD | Totale | CENTRO | SUD | NORD | Totale | CENTRO | SUD | NORD | Totale | |
| entrate correnti - accertamenti | entrate tributarie | 369,1 | 329,5 | 368,1 | 355,6 | 426,5 | 279,2 | 268,3 | 285,9 | 15,6 | -15,3 | -27,1 | -19,6 |
| | trasferimenti correnti | 278,1 | 436,5 | 297,9 | 340,0 | 224,6 | 331,7 | 194,6 | 270,0 | -19,2 | -24,0 | -34,7 | -20,6 |
| | entrate extra tributarie | 209,5 | 122,6 | 243,0 | 197,6 | 189,1 | 92,7 | 133,6 | 115,9 | -9,7 | -24,4 | -45,0 | -41,3 |
| | entrate correnti nette | 856,7 | 888,4 | 909,0 | 893,1 | 840,2 | 703,7 | 596,5 | 671,8 | -1,9 | -20,8 | -34,4 | -24,8 |
| | entrate finali nette | 1084,6 | 1070,5 | 1119,4 | 1097,3 | 975,9 | 875,4 | 721,5 | 822,5 | -10,0 | -18,2 | -35,6 | -25,0 |
| impegni | spese correnti nette | 815,5 | 832,0 | 872,2 | 849,2 | 825,2 | 679,2 | 568,2 | 646,5 | 1,2 | -18,4 | -34,9 | -23,9 |
| pagamenti | spese in conto capitale nette | 254,2 | 217,6 | 255,4 | 242,8 | 231,7 | 265,8 | 318,8 | 284,1 | -8,8 | 22,1 | 24,8 | 17,0 |
| | spese finali nette | 1069,7 | 1049,7 | 1127,6 | 1092,0 | 1056,9 | 945,0 | 887,1 | 930,6 | -1,2 | -10,0 | -21,3 | -14,8 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati comunali

I risultati relativi al Patto 2008 devono essere letti considerando due elementi ulteriori.

Con l'introduzione della competenza mista per il 2008 si era voluto incentivare la programmazione di nuove spese per investimenti liberando gli impegni per spesa in conto capitale e consentendo agli enti locali di recuperare margini in termini di pagamenti correnti, condizionati in passato da vincoli generalizzati sulla cassa³⁸.

Una prima osservazione dei risultati relativi all'ultimo triennio di un campione più ristretto di Comuni³⁹ mette in luce andamenti che confermano le difficoltà evidenziate nel passato e, soprattutto, quelle di indurre un recupero di margini per la spesa in conto capitale cogliendo le possibilità offerte da più ampi spazi previsti dalla normativa.

Le spese correnti in conto competenza pur in rallentamento rispetto allo scorso anno continuano a crescere in media del 3,8 per cento con punte superiori al 4 per cento negli enti maggiori e in quelli medio-piccoli.

Si accentua, poi, il calo delle spese in conto capitale (in termini di cassa): dal -2,6 per cento del 2007 a -8,5 per cento del 2008. Mentre lo scorso anno la flessione era concentrata nelle classi dimensionali minori e rimaneva invece in crescita la spesa pro capite dei grandi enti, nel 2008 la flessione è diffusa in tutte le fasce dimensionali e si fa più netta sia nelle grandi che nelle piccole dimensioni.

A tali andamenti se ne associa uno ulteriore: per tutte le classi dimensionali si assiste nel 2008 ad una notevole flessione del tasso di incremento delle entrate complessive in conto competenza. Rispetto a quanto evidenziato finora in base ai dati di contabilità nazionale (basati prevalentemente sui risultati di cassa), si avrebbe un primo indizio importante del prendere corpo di un significativo rallentamento del

³⁸L'eliminazione della correzione sugli enti in avanzo di cassa aveva certamente reso più agevole per questi enti il rispetto dei vincoli del Patto. Per quelli in disavanzo invece, come si era osservato al momento del varo della normativa (si veda al riguardo la Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa del terzo quadrimestre 2007 - maggio 2008), con la modifica del criterio di calcolo del saldo la variabile fondamentale era divenuta la spesa corrente, per la quale il vincolo non era più posto sulla gestione di cassa ma su quella di competenza. Nella nuova formulazione per gli enti non virtuosi l'importo della manovra da realizzare nell'anno doveva essere, tuttavia, sempre calcolato in termini di cassa. Ne derivava che negli enti in cui il saldo medio misto era migliore di quello di cassa (dove in altri termini la gestione corrente di competenza era positiva e produceva un avanzo maggiore di quello che si generava nella gestione di cassa) il saldo obiettivo 2008 diventava così più ambizioso rispetto al precedente assetto normativo. L'applicazione di un miglioramento al saldo positivo tra entrate e spese correnti avrebbe finito per restringere ulteriormente i margini anche ai pagamenti per investimenti di cassa. Se la gestione di cassa genera un saldo minore rispetto alla competenza molto probabilmente sono anche enti in cui il tasso di realizzazione delle entrate è molto basso o gli accertamenti di competenza sono sovrastimati.

Per quegli enti che, invece, presentavano un saldo di competenza mista inferiore a quello di cassa, la correzione sul saldo obiettivo 2008 veniva ad essere più vantaggiosa; l'obiettivo era meno stringente anche perché l'importo della manovra era quantificato sul saldo di cassa che produceva un maggiore avanzo (nella maggior parte dei casi questo aspetto si associa ad una spesa corrente di cassa più bassa di quella di competenza). Per questi enti la possibilità di recuperare margini per nuovi pagamenti in conto capitale era legata tuttavia a recuperi di efficienza della gestione corrente. Questi enti (soprattutto di dimensione demografica più contenuta) quindi erano avvantaggiati nel rispetto del nuovo patto perché l'obiettivo risultava nel complesso meno stringente, ma nello stesso tempo, peraltro, i vincoli del patto rimanevano puntati proprio su quella parte del bilancio che per questi comuni presenta difficoltà maggiori di gestione.

³⁹ Si tratta di 953 Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti dei quali si è in possesso di tutti i dati finanziari rilevanti ai fini del Patto per il 2008 e dei dati tratti dai rendiconti riferiti al triennio 2003-2007.

flusso di entrate che ha consentito finora un sostanziale rispetto del Patto di stabilità interno e un positivo contributo degli enti alla riduzione del disavanzo complessivo.

Tavola 1.17

| Entrate e spese comunali per dimensione (anni 2006-2008) (importi in euro) | | | | | |
|--|-------|-------|-------|------------|-----------|
| entrate correnti (competenza) - valori medi pro capite per dimensione dell'ente | | | | | |
| fascia | 2006 | 2007 | 2008 | var% 07_06 | var%08_07 |
| piccoli | 654 | 691 | 699 | 5,6 | 1,2 |
| medio piccoli | 685 | 717 | 731 | 4,8 | 1,9 |
| medi | 713 | 751 | 771 | 5,4 | 2,6 |
| medio grandi | 828 | 861 | 877 | 4,0 | 1,8 |
| grandi | 1.006 | 1.089 | 1.100 | 8,3 | 1,0 |
| Totale complessivo | 710 | 747 | 761 | 5,1 | 1,9 |

| spese correnti (competenza) - valori medi pro capite per dimensione dell'ente | | | | | |
|--|------|-------|-------|------------|-----------|
| fascia | 2006 | 2007 | 2008 | var% 07_06 | var%08_07 |
| piccoli | 613 | 648 | 664 | 5,8 | 2,4 |
| medio piccoli | 636 | 670 | 696 | 5,3 | 4,0 |
| medi | 667 | 708 | 738 | 6,1 | 4,2 |
| medio grandi | 779 | 817 | 847 | 4,9 | 3,7 |
| grandi | 952 | 1.015 | 1.061 | 6,6 | 4,5 |
| Totale complessivo | 663 | 700 | 727 | 5,6 | 3,8 |

| entrate in conto capitale (cassa) - valori medi pro capite | | | | | |
|---|------|------|------|------------|-----------|
| fascia | 2006 | 2007 | 2008 | var% 07_06 | var%08_07 |
| piccoli | 155 | 178 | 176 | 14,5 | -1,2 |
| medio piccoli | 163 | 189 | 199 | 16,0 | 5,6 |
| medi | 151 | 185 | 186 | 22,8 | 0,4 |
| medio grandi | 186 | 192 | 212 | 3,1 | 10,3 |
| grandi | 209 | 237 | 227 | 13,6 | -4,0 |
| Totale complessivo | 163 | 188 | 195 | 15,6 | 3,4 |

| spese in conto capitale (cassa) - valori medi pro capite | | | | | |
|---|------|------|------|------------|-----------|
| fascia | 2006 | 2007 | 2008 | var% 07_06 | var%08_07 |
| piccoli | 229 | 229 | 207 | 0,1 | -9,6 |
| medio piccoli | 256 | 245 | 225 | -4,4 | -8,1 |
| medi | 248 | 239 | 220 | -3,5 | -8,2 |
| medio grandi | 264 | 259 | 240 | -2,0 | -7,2 |
| grandi | 305 | 332 | 292 | 8,9 | -12,1 |
| Totale complessivo | 252 | 245 | 225 | -2,6 | -8,5 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati di un campione di Comuni

Sulla misurazione del risultato in termini di riduzione dei casi di inadempienza pesa, poi, la previsione del recupero nell'anno degli scostamenti 2007 (art.1 comma 691 della l. 296/2006).

Due elementi vanno considerati. Un'analisi ancora parziale sull'entità e sulla diffusione degli scostamenti verificati nello scorso esercizio (una verifica completa potrà essere svolta dalla Corte in sede di esame dei consuntivi 2008) non sembra confortare per un pieno rispetto dell'obbligo di copertura per il quale erano state individuate le misure da adottare⁴⁰.

Va inoltre considerato che guardando ai dati dei Comuni gli importi maggiori dei recuperi si concentrano su gli enti che sono risultati inadempienti nel 2008. I comuni che hanno dovuto aggiungere al saldo programmatico 2008 anche il recupero del differenziale negativo del 2007 sono 118; una parte

⁴⁰ Ad esempio le province inadempienti erano lo scorso anno 9 con un recupero certificato per oltre 95,7 milioni; quelle che hanno indicato provvedimenti di recupero degli scostamenti sono solo 4 per un totale di 22,3 milioni

considerevole dei recuperi dichiarati (oltre il 55 per cento) è stata generata da un numero esiguo di enti: 20 comuni, con popolazione inferiore ai 14000 abitanti e appartenenti prevalentemente alle Regioni del sud e delle isole. Frequentemente lo sforzo attivato per il recupero ha gravato sui risultati dell'anno determinando un mancato rispetto, nonostante che la manovra correttiva per il 2008 fosse pari a 0 essendo enti "virtuosi", cioè con saldo medio 2003-2005 di cassa positivo.

Questi enti, in assenza delle norme regolamentari che rendevano operativa la procedura di rientro e di applicazione delle sanzioni, risultano quindi particolarmente penalizzati quest'anno dal patto: sono amministrazioni che hanno attivato i previsti interventi correttivi, contribuendo al miglioramento dei saldi di finanza pubblica 2008, ma che risultando comunque inadempienti per i due anni sono soggetti alle sanzioni previste dalla normativa per il 2008-2011 e vedono altresì preclusa la possibilità di accedere alle misure di vantaggio per il 2008 che per il 2009.

La spesa sanitaria: i risultati del monitoraggio e le prospettive per il 2009

I risultati del monitoraggio esaminati in dettaglio forniscono ulteriori elementi. In particolare, guardando alle regioni che non hanno sottoscritto i Piani di rientro, si osserva che, non considerando le coperture scontate nei conti economici e senza utilizzare le maggiori coperture 2007, il risultato complessivo nel 2008 presenta perdite per poco meno di 930 milioni. Ad esse si aggiungono circa 240 milioni di perdite riportate dall'esercizio 2007. A fronte di un disavanzo complessivo pari a circa 1.170 milioni, per il 17 per cento delle perdite non è stata ancora individuata copertura.

Molto diverse le realtà regionali esaminate: il Piemonte, il Veneto e, in misura minore, l'Emilia prevedono già in bilancio le risorse da destinate alla copertura di eccedenze di spesa sanitaria in una certa misura "programmate". Per Puglia, Basilicata e Calabria il risultato negativo è emerso nel corso della gestione: se per le prime due Regioni l'utilizzo di risorse extra sanità consente di trovare una copertura (per la Puglia essa si estende anche ai disavanzi riportati dal 2007), per la Calabria restano da individuare risorse per oltre 322,7 milioni (al risultato negativo per il 2008 di 125 milioni va ad aggiungersi quello riportato dal 2007 per 198 milioni). A fronte di tale situazione, il Tavolo di monitoraggio ha rilevato la necessità di attivare la procedura di diffida prevista della normativa vigente.

Tavola 1.18

I risultati del monitoraggio - Le regioni non in Piano di rientro

| | Risultato di esercizio dopo le rettifiche | Coperture incluse nel modello CE | Maggiore copertura 2007 utilizzata per il 2008 | Risultato 2008 senza coperture incluse nel Ce e utilizzo maggiori coperture 2007 | Ripporto disavanzo 2007 | Disavanzo 2008 comprensivo del ripporto disavanzo 2007 | Coperture adottate a copertura disavanzo e non incluse nel CE | Maggiori coperture fiscali anno 2007 | Totale coperture | Risultato esercizio dopo coperture e dopo ripporto disavanzo 2007 |
|---------------|---|----------------------------------|--|--|-------------------------|--|---|--------------------------------------|---------------------|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4)=(1)-(2)-(3) | (5) | (6)=(5)+(4) | (7) | (8) | (9)=(2)+(3)+(7)+(8) | (10)=(6)+(9) |
| PIEMONTE | 0,3 | 363,4 | | -363,1 | | -363,1 | | | 363,4 | 0,3 |
| VALLE D'AOSTA | -16,4 | | | -16,4 | | -16,4 | | | | -16,4 |
| LOMBARDIA | 9,7 | | | 9,7 | | 9,7 | | | | 9,7 |
| P.A. BOLZANO | 15,0 | | | 15,0 | | 15,0 | | | | 15,0 |
| P.A. TRENTO | -1,5 | | | -1,5 | | -1,5 | | | | -1,5 |
| VENETO | 15,5 | 129,8 | 87,0 | -201,2 | | -201,2 | | | 216,7 | 15,5 |
| FRIULI V.G. | 6,6 | | | 6,6 | | 6,6 | | | | 6,6 |
| EMILIA R. | 12,6 | 50,0 | | -37,4 | | -37,4 | | | 50,0 | 12,6 |
| TOSCANA | 7,4 | | | 7,4 | | 7,4 | | | | 7,4 |
| UMBRIA | 20,1 | | | 20,1 | | 20,1 | | | | 20,1 |
| MARCHE | 21,7 | | | 21,7 | | 21,7 | | | | 21,7 |
| PUGLIA | -259,3 | | | -211,6 | -41,3 | -253,0 | 235,4 | 45,0 | 280,4 | 27,4 |
| BASILICATA | -17,4 | | | -17,4 | | -17,4 | 22,4 | | 22,4 | 5,0 |
| CALABRIA | -124,7 | 35,0 | | -159,7 | -198,0 | -357,7 | | | 35,0 | -322,7 |
| Totale | -310,4 | 578,1 | 87,0 | -927,9 | -239,3 | -1167,2 | 257,8 | 45,0 | 967,9 | -199,3 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute e Mef

Tavola 1.19

I risultati del monitoraggio Regioni con Piani di rientro

| | Risultato 2008 dopo le rettifiche | Ripporto disavanzo 2007 regioni PDR | Disavanzo 2008 comprensivo del trascinarsi disavanzo 2007 | Coperture fiscali da piano di rientro e cuneo fiscale (17/11/2008) | Maggiore copertura fiscale anno 2007 e precedenti non utilizzata per il 2007 | Altre coperture da bilancio regionale e ulteriori coperture | Fondo transitorio 2008 | Totale coperture | Risultato esercizio Regioni non in PDR dopo coperture e dopo riporto disavanzo 2007 |
|-----------------|-----------------------------------|-------------------------------------|---|--|--|---|------------------------|--------------------------|---|
| | (11) | (12) | (13)=(11)+(12) | (14) | (15) | (16) | (17) | (18)=(14)+(15)+(16)+(17) | (19)=(13)+(18) |
| LIGURIA | -111,0 | 0,0 | -111,0 | 102,2 | 0,0 | 0,0 | 42,8 | 145,0 | 34,0 |
| LAZIO | -1.682,3 | 0,0 | -1.682,3 | 955,5 | 141,9 | 264,0 | 321,0 | 1.682,3 | 0,1 |
| ABRUZZO | -99,0 | 0,0 | -99,0 | 72,0 | 0,0 | 0,0 | 40,2 | 112,1 | 13,1 |
| MOLISE | -80,5 | -4,1 | -84,6 | 27,0 | 1,2 | 1,1 | 24,7 | 54,0 | -30,6 |
| CAMPANIA | -554,5 | -72,8 | -627,3 | 331,1 | 19,6 | 32,0 | 301,7 | 684,5 | 57,2 |
| SICILIA | -350,8 | -56,5 | -407,3 | 300,2 | 25,1 | 0,0 | 119,6 | 444,9 | 37,6 |
| SARDEGNA | -109,5 | 0,0 | -109,5 | 0,0 | 0,0 | 94,0 | 0,0 | 94,0 | -15,5 |
| | -2.987,6 | -133,4 | -3.121,0 | 1.788,0 | 187,8 | 391,1 | 850,0 | 3.216,9 | 95,9 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute e Mef

Per quanto riguarda le Regioni soggette ai Piani di rientro, la verifica annuale (1° aprile 2009) del Tavolo e del Comitato permanente per i LEA ha evidenziato come tutte le regioni (fatta eccezione del Molise, che ha registrato una perdita non coperta per oltre 30 milioni) siano riuscite a coprire i disavanzi 2008. L'emergere di nuovi rischi generici e specifici potrebbe, tuttavia, comportare un aumento di circa 12 milioni del disavanzo del Molise e l'emergere di un deficit non coperto anche per la Campania (circa 261 milioni). Ove confermato, per queste due regioni le condizioni per l'incremento delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale IRPEF oltre i limiti massimi previsti dalla normativa vigente. Data la situazione più generale che caratterizza il sistema sanitario di tali regioni esisterebbero, secondo i Tavoli, i presupposti per l'attivazione della procedura di commissariamento.

Negativa la valutazione anche per l'Abruzzo, per le forti criticità e il grave ritardo sull'attuazione degli obiettivi definiti con il Piano, mentre resta sospesa la valutazione riguardo alla Sicilia a seguito dell'approvazione della legge di riordino del SSR intervenuta successivamente alla verifica.

Pienamente favorevole, invece, la valutazione della Regione Liguria che ha sostanzialmente rispettato quanto previsto dal Piano di rientro, sia sotto il profilo dell'equilibrio economico e finanziario, che dell'adeguamento del SSR al quadro normativo nazionale ed al Patto per la salute.

Quanto, infine al Lazio, l'esito della verifica annuale ha consentito lo sblocco (sia pure parziale) delle spettanze residue, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del DL 154/2008.

Tali risultati si riflettono sulle prospettive per l'esercizio in corso.

La manovra di contenimento della spesa sanitaria prevista per il 2009 per le regioni soggette ai Piani, di cui nei documenti programmatici si sconta il pieno conseguimento, è superiore ai 2 miliardi. Un confronto tra gli importi della correzione per l'anno con quella che era la manovra prevista nei Piani per lo stesso esercizio, può permettere una (seppur solo indicativa) valutazione della structuralità delle misure introdotte negli ultimi due esercizi e di quanto è ancora atteso dall'ultimo anno dei Piani.

Tavola 1.20

Le Regioni con piano di rientro: la manovra per il 2009

| REGIONE | Risultato dopo coperture | Possibili maggiori costi | Risultato dopo coperture e possibili rischi | Manovra necessaria 2009(4) | Manovra prevista per il 2009 nel piano | |
|----------|--------------------------|--------------------------|---|----------------------------|--|---------|
| | (1) | (2) | (2)+(1) | (3) | (4) | (3)/(4) |
| LIGURIA | 34,0 | 0,0 | 34,0 | 63,2 | 223,0 | 28,4 |
| LAZIO | 0,1 | | 0,1 | 1.007,0 | 1.281,2 | 78,6 |
| ABRUZZO | 13,1 | 12,2 | 0,9 | 76,5 | 117,0 | 65,4 |
| MOLISE | -30,6 | 11,9 | -42,5 | 91,2 | 99,1 | 92,0 |
| CAMPANIA | 57,2 | 318,0 | -260,8 | 993,3 | 1.350,3 | 73,6 |
| SICILIA | 37,6 | 91,7 | -54,1 | 222,8 | 526,6 | 42,3 |
| TOTALE | 111,4 | 433,8 | -322,4 | 2.454,1 | 3.597,2 | 68,2 |

(1) Nel corso della verifica annuale del 1° aprile 2009 sia la regione Lazio che l'advisor hanno segnalato alcune criticità riferibili essenzialmente a possibili ulteriori iscrizioni contabili da parte delle ASL Roma E (fatture Policlinico Gemelli) e Roma C (sistemazioni contabili). Le risultanze di tali verifiche emergeranno entro il termine di adozione del bilancio d'esercizio.

(2) Il disavanzo della Regione Sicilia di -54.080 trova copertura nell'ambito del bilancio regionale per risorse appostate a tali fini, ai sensi della Legge regionale 6/2008.

(4) La manovra necessaria per il 2009 è calcolata tenendo conto di:

- a) manovra marginale 2009 prevista dal Piano di rientro quale differenza tra il totale della manovra cumulata e quella marginale degli anni 2007 e 2008;
- b) effetto trascinarsi di manovra mancata nel 2008
- c) nuovi rischi stimati nel corso della verifica straordinaria con il supporto dell'advisor contabile;
- d) differenza tra i valori di FSN (quota indistinta + quote vincolate +/- mobilità attiva/passiva) scontati nel PDR e quelli effettivi da riparto 2009 sul quale è stata espressa l'Intesa della Conferenza Stato-Regioni il 26 febbraio 2009;
- e) minore gettito da manovra fiscale regionale su IRAP e addizionale regionale all'IRPEF per l'anno d'imposta 2010 (a copertura dell'esercizio 2009), rettificato a ribasso della percentuale di circa il 12 per cento al fine di tenere conto del nuovo quadro macroeconomico. Dip. finanze 30 marzo 2009.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute e Mef

Il quadro che emerge non è favorevole: le misure richieste per il 2009 sono pari, in media, al 70 per cento della manovra inizialmente prevista. Solo il 30 per cento delle misure finora assunte a correzione degli andamenti tendenziali avrebbe inciso in maniera permanente sui costi delle Regioni in disavanzo. Sull'entità della manovra da attuare nell'esercizio in corso incide anche il forte peggioramento delle previsioni di gettito che riducono il contributo delle entrate aggiuntive attivate in ambito regionale a copertura dei disavanzi.

In Sicilia, la manovra richiesta rappresenta il 42 per cento di quella originaria (le manovre approvate nei primi due esercizi del piano garantirebbero un contributo pari al 58 per cento della correzione prevista); in Molise, l'entità dell'aggiustamento richiesto è pari al 90 per cento di quello che era l'importo originariamente previsto per l'anno, a significare il limitato contenuto strutturale dei provvedimenti finora approvati per il risanamento della sanità regionale. Va, infine, considerato che per il Lazio, secondo quanto risulta dal Tavolo di verifica annuale, per il 69 per cento della manovra 2009 sarebbero già stati adottati i relativi provvedimenti.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

La gestione del bilancio dello Stato

1. I saldi di bilancio: - 1.1. *Premessa.* 1.2. *Risultati d'insieme e differenziali.* 1.3. *Incidenza dei principali saldi sul Pil.* 1.4. *La gestione dei residui.* 1.5. *Entrate e spese di competenza. Raffronto con le indicazioni programmatiche.* 1.6. *Obiettivi fissati dalla legge finanziaria e risultanze gestionali.*

2. Gestione dell'entrata: - 2.1. *Valutazioni complessive e di sintesi;* 2.2. *Anomalie, incongruenze e carenze nella formazione del Rendiconto 2008 dell'entrata;* 2.3. *La manovra di bilancio per il 2008:* 2.3.1. *Dimensioni e contenuti della manovra;* 2.3.2. *Valutazioni ex ante della manovra;* 2.3.3. *Valutazioni a consuntivo;* 2.3.4. *La verifica dei risultati di gettito della lotta all'evasione;* 2.4. *La gestione delle entrate nel 2008:* 2.4.1. *Evoluzione delle principali componenti delle entrate finali;* 2.4.2. *Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo e delle entrate da condono;* 2.4.3. *Analisi della crescita del gettito;* 2.4.4. *Le entrate non ricorrenti;* 2.4.5. *L'indicatore oneri/risultati;* 2.5. *L'evoluzione delle entrate finali:* 2.5.1. *Andamenti generali;* 2.5.2. *La gestione dei residui;* 2.5.3. *La classificazione dei residui per grado di esigibilità;* 2.6. *IRAP e addizionali IRE.*

3. Gestione della spesa. - 3.1. *Particolarità del Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2008.* 3.2. *Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale dello Stato.* 3.3. *Tendenze della spesa statale.* 3.4. *Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.* 3.5. *L'applicazione del comma 507 della legge finanziaria 2007.* - 3.6. *Sintesi della gestione.* 3.7. *Analisi economica.* 3.8. *Formazione e gestione dei residui.* 3.9. *Analisi per missioni.*

4. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri: 4.1. *L'impostazione per "missioni e programmi";* 4.2. *Il quadro previsionale per il 2008;* 4.3. *Le modifiche alla struttura contabile e le variazioni in corso d'esercizio;* 4.4. *Le risultanze a consuntivo;* 4.5. *Il Centro di Responsabilità I "Segretariato generale".*

Tavole

Allegato

Appendice: Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata 2008

1. I saldi di bilancio

1.1. Premessa

La gestione del bilancio dello Stato ha presentato, nel 2008, profili di criticità legati, da un lato, agli effetti della crisi economica sul gettito erariale e, dall'altro, all'espansione della spesa (personale, interessi e trasferimenti alle Regioni e agli enti territoriali), registrata anche dal provvedimento di assestamento.

Le risultanze di consuntivo confermano le difficoltà in cui versano in questa fase i conti dello Stato, atteso che la salvaguardia del livello del saldo netto da finanziare di competenza è dovuta a circa 20 miliardi di maggiori accertamenti nel settore extratributario.

Nella serie al netto delle regolazioni contabili e debitorie¹ le entrate finali di competenza corrispondono a 478.708 milioni (-0,7 per cento), mentre le spese finali in termini di impegni effettivi (494.217 milioni) progrediscono con un tasso del 9,8 per cento e nella serie che ricomprende i residui di stanziamento (509.217 milioni) si sviluppano in misura pari al 9,2 per cento.

Le vicende gestionali del 2008 sottolineano, con ogni evidenza, l'impatto che le regolazioni contabili e debitorie possono produrre sul Rendiconto generale dello Stato.

L'emersione di tali partite – spesso legata alla tardiva contabilizzazione in bilancio di operazioni di tesoreria – finisce per ostacolare la piena comprensione degli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto fra esercizi finanziari.

Il problema più importante è costituito da regolazioni debitorie legate alla sistemazione di oneri latenti da ripianare.

Al di là, infatti delle ipotesi in cui lo sfasamento temporale di contabilizzazione si connetta alla imperfezione dei meccanismi contabili, un allargamento dell'area delle regolazioni riconducibili all'accumulo di debiti fuori bilancio può costituire il modo per eludere il vincolo del saldo netto da finanziare e per pregiudicare la stabilità dei conti.

E' per questo che la Corte ha insistentemente chiesto che il rendiconto generale dello Stato, ad essa trasmesso, sia corredato di un documento riassuntivo degli andamenti gestori legati alle partite contabili e debitorie, in cui siano anche esaurientemente indicate le cause della

¹ Le regolazioni contabili e debitorie – che nella parte attiva comprendono anche i provvedimenti da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato -, ammontano a 19.038 milioni sul versante delle entrate e a 26.520 milioni sul lato della spesa.

loro formazione che, comunque, mal si concilia con i principi di veridicità ed annualità del bilancio.

Sarebbe in ogni caso necessario, per evidenti ragioni di trasparenza, l'inserimento di tali poste in specifici autonomi capitoli di bilancio o, quanto meno, in appositi articoli o piani gestionali²; ciò anche al fine di un loro specifico trattamento informatico.

Resta aperto, inoltre, il problema del passaggio, oggi spesso indecifrabile, dei dati del Rendiconto generale dello Stato al conto economico dello Stato, componente del più generale conto consolidato delle pubbliche Amministrazioni.

Anche per tale raccordo sussiste l'esigenza di apposita formale evidenziazione in un allegato tecnico da presentare alla Corte insieme al Rendiconto generale dello Stato.

1.2. Risultati d'insieme e differenziali

Torna ad esprimere un valore negativo, dopo due anni di risultati favorevoli il saldo delle partite finali di competenza (37.990 milioni), che accusa anche il peggiore esito degli ultimi sei anni. D'altra parte, il relativo saldo di cassa espone uno scostamento negativo (68.658 milioni) notevolmente più ampio (+168,6 per cento) rispetto a quello del precedente esercizio (25.565 milioni) (tavola 2.1.1).

Una parallela evoluzione sulla competenza registra il saldo delle partite finali depurato delle operazioni finanziarie, che dopo un biennio, si ripresenta in deficit (30.197 milioni). Sul versante della cassa lo stesso differenziale mostra un dilatato divario negativo (61.694 milioni a fronte dei 27.136 milioni del 2007).

Si contrae di circa il 60 per cento l'attivo del risparmio pubblico di competenza (da 56.361 a 22.880 milioni), mentre l'omologo saldo di cassa si riporta in territorio negativo (9.856 milioni), dopo avere espresso valori positivi nei due anni precedenti.

Peggiora drasticamente (43,9 per cento) il saldo del ricorso al mercato di competenza, che raggiunge il livello di 222.798 milioni, e cioè il più elevato degli ultimi cinque anni; il corrispondente saldo di cassa arriva a toccare i 256.510 milioni, con un deterioramento pari al 33,2 per cento.

² A fronte di tale esigenza, la Ragioneria generale dello Stato si è limitata a trasmettere una tabella, peraltro di non chiara interpretazione.

Come si desume dalla tavola 2.1.2, l'avanzo primario perde nettamente quota (-46,1 per cento) sulla competenza (da 77.527 a 41.876 milioni) e, di più (-73,8 per cento), sulla cassa (da 43.281 a 11.338 milioni).

Cede anche l'avanzo primario corrente, che passa da 124.563 a 102.746 milioni sulla competenza (-17,6 per cento) e da 82.855 a 70.140 milioni sulla cassa (-15,3 per cento).

1.3. Incidenza dei principali saldi sul Pil

Il peggioramento degli andamenti gestionali, riassunti nel precedente paragrafo, si riflette negativamente sul rapporto dei saldi di bilancio rispetto al Pil nominale, che da parte sua espone un incremento più che dimezzato rispetto all'anno precedente.

L'impatto negativo sul Pil del saldo netto da finanziare di competenza risulta pari al 2,4 per cento (a fronte di un valore positivo dello 0,6 per cento segnato nel precedente esercizio), mentre il relativo saldo di cassa assorbe una maggiore quota di Pil (dall'1,7 al 4,4 per cento). Nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie il risultato differenziale di competenza, in cui si riassumono gli effettivi esiti della gestione annuale, corrisponde al 1,9 per cento (contro il +0,8 per cento del 2007).

Una analoga evoluzione espone l'indebitamento netto di competenza, con un deterioramento del rapporto dal +0,5 al -1,9 per cento, mentre la pressione dell'omologo saldo di cassa si eleva dall'1,8 al 3,9 per cento.

Quasi si dimezza la quota dell'avanzo primario di competenza (dal 5 al 2,7 per cento); netto risulta pure il ridimensionamento del saldo di cassa (dal 2,8 allo 0,7 per cento).

Cede la consistenza dell'avanzo primario corrente di competenza (dall'8,1 al 6,5 per cento) ed, in misura inferiore, quella del corrispondente saldo di cassa (dal 5,4 al 4,5 per cento).

1.4. La gestione dei residui

Le risultanze del 2008 – al di là del peggioramento dei conti dello Stato, determinato in buona parte dall'aggravarsi della crisi economica – continuano ad evidenziare l'anomalia di fondo costituita dalla presenza di una imponente massa di residui (attivi e passivi).

I residui attivi registrano una ulteriore crescita del 13,9 per cento (passando da 143.878 a 163.852 milioni).

A tale progressione contribuisce in misura decisiva l'aumento dei residui relativi al settore extratributario (da 71.590 a 85.899 milioni; +20 per cento), trascinato – come nel 2007 – dall'andamento della categoria XI “RICUPERI, RIMBORSI E CONTRIBUTI” i cui resti si elevano da 49.872 a 62.044 milioni. A quest'ultima categoria e alla categoria VII “PROVENTI DI SERVIZI PUBBLICI MINORI” (16.784 milioni) è attribuibile il 91,8 per cento dell'intero ammontare dei residui attivi del titolo II.

D'altro canto, una espansione più ridotta segnano i resti inerenti al comparto tributario (da 72.229 a 76.574 milioni). Al loro interno s'incrementano maggiormente i resti delle imposte dirette (da 28.646 a 31.644 milioni), mentre quelli riguardanti le imposte indirette salgono da 43.583 a 44.929 milioni.

D'altra parte, mostrano una ulteriore lieve flessione i residui passivi complessivi (da 92.356 a 90.039 milioni), favorita dal calo dei resti riconducibili al “RIMBORSO DELLE PASSIVITÀ FINANZIARIE” (da 3.748 a 703 milioni).

Sostanzialmente stabili risultano i residui passivi riferiti alle spese finali di bilancio (da 88.608 a 89.336 milioni), fortemente incisi nel precedente esercizio dalla nuova più rigorosa disciplina dei termini di perenzione dei residui propri di conto capitale³. Si verifica, peraltro, una ricomposizione al loro interno. La crescita dei residui di parte corrente (da 38.035 a 42.894 milioni) è, infatti, pressoché compensata dalla discesa di quelli in conto capitale (da 50.573 a 46.442 milioni).

Resta quasi inalterata la ripartizione dei residui per esercizio di provenienza. I residui di nuova formazione rappresentano, come nel 2007, la quota prevalente (da 55.436 a 56.045 milioni), ma diversamente dall'anno precedente esprimono una prevalente incidenza della parte corrente (31.992 milioni) rispetto al conto capitale (24.053 milioni). Una semistazionarietà (da 33.173 a 33.292 milioni) indicano i residui di vecchia formazione, nel cui ambito quelli di conto capitale (22.390 milioni) sopravanzano i resti della parte corrente (10.902 milioni).

Si incrementa dell'1,3 per cento il volume dei residui di stanziamento (da 18.411 a 18.655 milioni), che raggiungono l'importo più elevato degli ultimi otto anni.

In conseguenza di tale differenziato andamento dei residui attivi e passivi, a fine 2008 il conto dei residui continua ad aumentare la consistenza del proprio *surplus* (da 51.522 a 73.813 milioni). Questa accresciuta eccedenza attiva non serve, di per sé, a assicurare sulla tenuta dei conti pubblici. Da un lato, il contenimento dei residui passivi è in parte apparente: l'eliminazione dal conto del bilancio dei residui passivi propri di conto capitale, legata al nuovo

³ Sugli effetti della mancata reiscrizione in bilancio di parte delle somme perente si rinvia al successivo punto 3.2.1.

regime della perenzione, non può allo stato ritenersi definitiva, dovendosi scontare una reiscrizione in bilancio di una quota delle relative somme per far fronte alle richieste dei creditori.

Dall'altro, continuano a prevalere fra i residui attivi le somme da riscuotere (137.782 milioni). Come reiteratamente sottolineato dalla Corte, l'effettiva acquisizione in bilancio di tale somme non è affatto scontata. Le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti – e segnatamente di quelli del settore extratributario – ne comportano una sistematica sovrastima, che si protrae nel tempo nonostante i rimedi normativamente previsti per la riduzione dei crediti in relazione al loro grado di esigibilità.

D'altronde, anche nel 2008 la gran parte (79,1 per cento) dei residui passivi concerne residui propri, e cioè somme destinate nel breve/medio periodo a tradursi in pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

1.5. Entrate e spese di competenza. Raffronto con le indicazioni programmatiche

Rispetto ai dati del bilancio assestato aggiornato del 2007 il bilancio programmatico di competenza dello Stato per il 2008 - come definito dalla nota di aggiornamento al Dpef 2008-2011 - prevedeva in termini di incidenza sul Pil (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA) la rideterminazione del saldo netto da finanziare sul livello di 34 milioni, pari al 2,1 per cento del Pil.

Al suo interno veniva prevista la seguente evoluzione delle entrate e delle spese:

- un decremento di tre decimi di punto delle entrate tributarie (dal 26,9 al 26,6 per cento);
- una discesa quasi parallela delle entrate finali (dal 28,9 al 28,5 per cento);
- la crescita di tre decimi di punto della spesa finale (dal 30,3 al 30,6 per cento);
- un calo di oltre mezzo punto percentuale della spesa corrente al netto degli interessi (dal 22,5 al 21,9 per cento);
- l'invarianza della spesa per interessi (ferma al 4,9 per cento);
- l'incremento di circa un punto percentuale della spesa in conto capitale (dal 2,9 al 3,8 per cento).

A consuntivo il saldo netto da finanziare (1,9 per cento) è inferiore di due decimi di punto alla quota prevista, per effetto del minore incremento del Pil nominale.

Le entrate finali, al netto dei rimborsi IVA e dei proventi da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato, corrispondono a 478.708 milioni (30,4 per cento del Pil). Esse superano di circa due punti il valore programmato, ma risultano inferiori di quasi un punto ai risultati del precedente esercizio.

Sempre al netto delle poste regolatorie le entrate tributarie ammontano a 427.146 milioni ed incidono sul Pil nella misura del 27,2 per cento e cioè sei decimi di punto oltre l'obiettivo stabilito, ma di altrettanto risultano inferiori all'esito del 2007.

I risultati gestionali della spesa – al netto delle poste regolatorie – sfiorano gli obiettivi stabiliti in rapporto al Pil.

La spesa finale (509.217 milioni) espone una incidenza del 32,4 per cento, e cioè circa due punti al di sopra del livello programmatico.

Non tengono le previsioni della spesa corrente al netto degli interessi (369.748 milioni) che, con il 23,5 per cento sul Pil, scavalca di un oltre un punto e mezzo il limite ipotizzato.

Deborda lievemente la spesa per interessi (79.867 milioni), la cui quota (5,1 per cento) è sorretta da una crescita a due cifre.

Solo per effetto delle anticipazioni alle regioni connesse ai piani di rientro in materia sanitaria, il peso della spesa in conto capitale (59.602 milioni), si allinea al livello programmatico.

1.6. Obiettivi fissati dalla legge finanziaria e risultanze gestionali

La legge finanziaria per il 2008 ha fissato, in termini di competenza, rispettivamente in 34.000 e 245.000 milioni – al netto di 7.905 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

I predetti saldi stabiliti in sede di approvazione del bilancio di previsione risultano inferiori ai tetti della legge finanziaria (33.337 e 231.550 milioni).

Nel progetto di assestamento presentato alla fine di giugno 2008 il saldo netto da finanziare, nella versione depurata dalle regolazioni debitorie, prospettava un peggioramento di 22.861 milioni (da 33.337 a 56.198 milioni), per oltre il 92 per cento riferibile direttamente al provvedimento stesso.

Nella versione al lordo delle regolazioni debitorie il saldo netto da finanziare “aggiornato” saliva a 64.000 milioni.

Con le ulteriori variazioni per atto amministrativo il livello del saldo netto da finanziare, in termini di previsioni definitive, è stato innalzato a 64.411 milioni, valore che supera del 56,2 per cento il limite stabilito dalla legge finanziaria.

Su tale andamento previsionale ha influito, da un lato, il decremento delle entrate finali, complessivamente pari a 1.753 milioni, da ricondurre alle entrate correnti (-2.977 milioni), mentre le variazioni in conto capitale hanno segnato un incremento di 1.224 milioni. Il negativo sviluppo previsionale delle entrate correnti è stato determinato dal cedimento delle entrate tributarie (-5.913 milioni), solo parzialmente compensato dalla crescita del comparto extratributario (+2.936 milioni).

Le spese finali, per contro, hanno esposto una variazione accrescitiva di 21.416 milioni, da ricondurre per la quasi totalità alla parte corrente (+20.701 milioni).

A consuntivo il saldo netto da finanziare è rientrato nei limiti stabiliti dalla legge finanziaria, per effetto dei maggiori accertamenti per entrate finali (+8.116 milioni) - legati all'evoluzione delle entrate extratributarie (+16.828 milioni) - e delle economie sulla spesa finale (18.305 milioni).

Il saldo netto da finanziare nella versione "netta" ha toccato il livello di 30.508 milioni, inferiore sia ai 34.000 milioni previsti dalla legge finanziaria che ai 33.337 milioni quantificati dalla legge di bilancio. Nella prospettazione lorda, tale risultato differenziale si è commisurato a 37.990 milioni (rispetto alla previsione di 41.905 milioni della legge finanziaria e di 41.242 milioni della legge di bilancio).

Nella esposizione che segue gli andamenti gestionali vengono riferiti a tale ultima versione, che è ancorata a dati non oggetto di alcun trattamento discrezionale.

La *performance* delle entrate extratributarie, già evidenziata, è sostanzialmente ascrivibile alla categoria XI "RICUPERI, RIMBORSI E CONTRIBUTI" (+16.634 milioni).

Essa è alimentata in larga misura dai maggiori accertamenti (per un complesso di 14.005 milioni) su tre capitoli di entrata (sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette, versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione dei trattamenti di fine rapporto e somme versate per la concessione di crediti di imposta).

Cedono per contro per 7.416 milioni gli accertamenti tributari, per effetto del negativo andamento delle imposte dirette (-6.710 milioni), spinti al ribasso da IRE (-5.744 milioni) ed IRES (-1.787 milioni).

Il più contenuto calo delle imposte indirette (-706 milioni), è influenzato dai minori accertamenti IVA (-1.412 milioni).

Il ricorso al mercato (222.798 milioni) è rimasto nettamente al di sotto del tetto fissato dalla legge finanziaria (e dalla legge di bilancio), giovandosi anche delle economie registrate nel “RIMBORSO DELLE PASSIVITÀ FINANZIARIE”, pari a 9.666 milioni e in netto calo, peraltro, rispetto all’esercizio precedente (26.995 milioni).

Un esito migliore, rispetto alle previsioni definitive, presenta poi l’indebitamento netto (il cui differenziale negativo è pari a 30.197 milioni a fronte dei previsti 50.899 milioni).

Il risparmio pubblico recupera il differenziale negativo (3.040 milioni) delle previsioni definitive – che riflettevano, soprattutto, gli effetti del provvedimento di assestamento – e si commisura a 22.880 milioni, superando di 2.242 milioni la soglia quantificata nelle previsioni iniziali.

Dopo un biennio caratterizzato da avanzi finanziari, il risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) torna ad esporre un valore negativo (309 milioni) anche se di entità inferiore a quello indicato in sede di previsioni definitive (16.161 milioni). Tale divario deriva da un ammontare di accensione prestiti (222.489 milioni) minore rispetto al ricorso al mercato (222.798 milioni).

Anche sul versante della cassa il deterioramento dei saldi previsionali è spinto dal provvedimento di assestamento ed evidenzia valori non lontani da quelli registrati per la competenza.

Rispetto alle previsioni iniziali il saldo netto da finanziare peggiora di oltre 23.000 milioni (da 88.944 a 111.958 milioni). Si aggravano gli squilibri previsionali degli altri saldi: risparmio pubblico (da 22.077 a 39.375 milioni); indebitamento netto (da 79.273 a 103.089) e ricorso al mercato (da 287.157 a 306.418 milioni).

A consuntivo, comunque, i risultati differenziali mostrano, nel confronto con le previsioni definitive, un ridimensionamento delle differenze ed esprimono un miglioramento nei riguardi delle stesse previsioni iniziali.

Il saldo netto da finanziare evidenzia un *deficit* in calo (da 111.958 a 68.658 milioni), in cui si combinano minori incassi (8.024 milioni) e minori pagamenti (51.325 milioni). I minori incassi dipendono sostanzialmente dall’andamento delle entrate tributarie (-11.666 milioni) solo in parte compensato dall’evoluzione del comparto extratributario (+4.964 milioni), mentre i minori pagamenti sono riconducibili, in prevalenza, alla parte corrente (36.221 milioni).

Una riduzione più consistente (pari a 41.395 milioni) riguarda l'indebitamento netto (passato da 103.089 a 61.694 milioni).

Il recupero del saldo delle partite correnti si commisura a 29.519 milioni (da 39.375 a 9.856 milioni).

L'esito del ricorso al mercato (256.510 milioni) è migliore delle previsioni definitive per un ammontare di circa 50.000 milioni.

Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone a consuntivo un disavanzo finanziario (34.021 milioni) più che doppio rispetto alle previsioni definitive (15.992 milioni).

Ciò dipende da un livello di accensione prestiti (222.489 milioni) inferiore all'importo del ricorso al mercato (256.510 milioni).

Al ridimensionato volume di economie complessive sulla competenza (scese da 49.188 a 27.971 milioni) si affianca uno sviluppo (da 347 a 653 milioni) delle eccedenze di spesa sulla competenza a livello di unità previsionali di base, comprese nell'anno precedente da specifiche vicende che hanno riguardato il Ministero dell'istruzione. Il Rendiconto mostra, d'altra parte, un minor sfondamento della cassa (da 393 a 343 milioni).

Le eccedenze sul conto dei residui ammontano complessivamente a 9,9 milioni.

Tali esiti sono influenzati proprio dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in cui si concentrano la maggior parte delle eccedenze di competenza (441 milioni) e di cassa (238 milioni)⁴.

Le restanti eccedenze sono distribuite nei conti consuntivi di otto Ministeri.

Fra di loro lo sfioramento più rilevante sulla competenza (99,6 milioni) si evidenzia per il Ministero della difesa. Un consistente *surplus* di spesa interessa il Ministero dell'interno (96,9 milioni sulla competenza e 75 milioni sulla cassa).

Eccedenze non marginali si registrano nel Ministero per i beni e le attività culturali (46,7 milioni sulla competenza; 3,5 milioni sulla cassa); nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (28,7 milioni sulla competenza; 9,4 milioni sui residui; 18 milioni sulla cassa); nel Ministero dell'economia e delle finanze (14,6 milioni sulla competenza; 309 mila euro sui residui; 22 mila euro sulla cassa); nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (12,4 milioni sulla competenza e 2 milioni sulla cassa); nel Ministero dello sviluppo economico (11,6 milioni sulla competenza; 96 mila euro sui residui; 6,3 milioni sulla cassa).

⁴ Nello stesso Ministero emergono anche eccedenze sui residui per un ammontare invero esiguo (18 mila euro).