

- frodi all'importazione dalla Cina di prodotti tessili, mediante presentazione di dichiarazioni doganali con valori inferiori a quelli reali, con conseguente sottofatturazione e contrabbando.

In proposito, l'attenzione investigativa dei Reparti della Guardia di finanza è stata rivolta a colpire soprattutto le frodi del secondo tipo, realizzate - specialmente nei settori del commercio di elettrodomestici, dei metalli ferrosi e non ferrosi, dei prodotti dell'informatica e degli autoveicoli - con l'interposizione di *missing-traders* a vita breve, la cui funzione fraudolenta consiste nell'acquisto di prodotti da Paesi comunitari in sospensione di Iva e nella successiva rivendita ai reali destinatari con applicazione dell'imposta che, tuttavia, non viene versata all'erario: 2.727 gli interventi eseguiti a contrasto delle frodi Iva, con un incremento del 23 per cento rispetto al 2008; 6.099 i soggetti denunciati (+31 per cento sul 2008); constatazione di Iva evasa per 2,7 miliardi di euro, connessa a fatture per operazioni inesistenti.

Le strategie che hanno permesso il conseguire un sensibile miglioramento dei risultati sono state fondate, in primo luogo, su una più attenta selezione dei soggetti da controllare, riservando la priorità ai soggetti ed alle categorie economiche a più elevato rischio di grave evasione e di frode, ma tenendo conto anche della disponibilità di patrimoni aggredibili per il recupero effettivo delle imposte evase, grazie anche all'accresciuta capacità di individuazione delle ricchezze sommerse.

Da positivamente segnalare, in tema di evasione da riscossione, anche la più incisiva collaborazione con la società Equitalia (eseguiti n. 716 accessi per accertamenti patrimoniali e n. 206 interventi di assistenza a pignoramenti).

Ai fini della valutazione del grado di fondatezza dei rilievi formulati dai reparti del Corpo, va considerato che nel corso del 2009, il 10 per cento delle verifiche concluse dai Reparti della Guardia di finanza, ai sensi dell'art. 83, comma 18, del citato DL n. 112/2008, è stato oggetto di adesione integrale ai contenuti dei rilievi da parte dei contribuenti controllati, mentre nei 19 mesi di vigenza della norma sono stati definiti n. 5.996 contesti per oltre 501 milioni di euro ai fini delle imposte sui redditi e 127 milioni ai fini dell'Iva.

Nell'ambito del piano di contrasto all'evasione fiscale rientra anche la lotta al contrabbando, con particolare riguardo a quello di tabacchi lavorati esteri, che provoca enormi danni al bilancio dello Stato e dell'Unione Europea e lede gli interessi dei rivenditori e degli operatori economici autorizzati.

Gli interessi in gioco in questo settore sono molto elevati; nel 2009, infatti, l'Iva e le accise sui prodotti da fumo hanno complessivamente assicurato all'Erario un gettito pari a 13,5 miliardi di euro, in linea con quello dell'anno precedente (13,3 miliardi).

Nel 2009 i Reparti del Corpo hanno condotto 3.170 interventi che hanno consentito di arrestare 438 soggetti (+66 per cento rispetto al 2008) e di sequestrare 297 tonnellate di tabacchi, con un incremento del 10 per cento rispetto alla precedente annualità. Tuttavia, si tratta di numeri di gran lunga inferiori a quelli degli anni novanta, all'epoca dell'Operazione "Primavera" contro gli sbarchi di sigarette dal Montenegro verso la Puglia. Il contrabbando di t.l.e., infatti, oggi interessa l'Italia soprattutto come Paese di transito verso gli altri Stati dell'Unione Europea dove la tassazione delle accise è più alta, come la Gran Bretagna, la Francia, l'Olanda, la Germania ed il Belgio.

Per quanto attiene, invece, alla più generale azione di contrasto dei fenomeni della contraffazione delle merci, della pirateria audiovisiva e delle violazioni in materia di *made in Italy* e sicurezza prodotti, la strategia del Corpo è finalizzata a colpire le organizzazioni che gestiscono i canali d'importazione, i laboratori di produzione, i centri di stoccaggio e distribuzione, le centrali di riproduzione e smistamento dei supporti audiovisivi "pirata", in modo da neutralizzare le imprese della criminalità che controllano e si appropriano degli enormi profitti di questi affari illeciti.

Partendo dalla ricerca dei singoli casi di commercio illecito di prodotti contraffatti sul mercato di sbocco finale e mirando a risalire lungo tutti gli anelli "a monte" della filiera del falso, nel 2009 i Reparti del Corpo hanno sottoposto a sequestro oltre 112 milioni di prodotti contraffatti o pericolosi per la salute dei consumatori, intercettati su tutto il territorio nazionale e all'interno degli spazi doganali, con un aumento del 18 per cento rispetto alla precedente annualità.

Capitolo IV

La gestione della spesa statale

1. Gestione della spesa. – 1.1 *Notazioni preliminari.* – 1.2 *Attendibilità ed affidabilità del rendiconto generale dello Stato.* – 1.3 *Tendenze della spesa statale.* – 1.4 *Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.* – 1.5 *Sintesi della gestione.* – 1.6 *Analisi economica.* – 1.7 *Formazione e gestione dei residui.* – 1.8 *Analisi per missioni.*

Tavole

1. Gestione della spesa

1.1. Notazioni preliminari

Il rendiconto generale dello Stato per il 2009 è stato presentato alla Corte con una struttura basata su dodici consuntivi di spesa, essendo intervenuta solo alla fine dell'anno l'istituzione del Ministero della salute.

Il predetto documento è articolato, alla stregua del biennio precedente¹, in missioni e programmi. Tale schema è stato ora stabilizzato con la riforma della contabilità e della finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196). La riforma richiede che l'articolazione funzionale della spesa non costituisca solo un esercizio di mera riclassificazione delle risorse utilizzate, ma rappresenti fondamentalmente uno strumento innovativo per le scelte allocative annuali e per l'ottimale gestione dei mezzi finanziari posti a disposizione della pubblica Amministrazione.

Il nuovo modello contabile deve, infatti, permeare lo stesso tessuto organizzativo degli apparati pubblici e produrre risultati di effettiva utilità anche al fine di consentire la ricostruzione delle politiche pubbliche di settore. Occorre, soprattutto, rendere operante il nesso della nuova impostazione del bilancio con gli assetti organizzativi che costituisce il perno della riforma su questo specifico versante.

¹ Come è noto, il rendiconto 2007 è stato predisposto sperimentalmente per missioni e programmi, anticipando lo schema ufficiale adottato a partire dal 2008.

Tra il 2008 e il 2010 sono già intervenuti alcuni affinamenti nella classificazione delle spese del bilancio.

Il numero e i contenuti delle missioni sono rimasti stabili, mentre il numero dei programmi è passato da 168 a 162 (163 nel 2009).

Si tratta di una riclassificazione che necessita di una ulteriore messa a punto, per eliminare discrasie ed incoerenze tuttora presenti, dalla Corte evidenziate nel capitolo relativo all'ordinamento contabile.

Non a caso la stessa delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio riconosce la necessità di procedere ad una razionalizzazione delle missioni e dei programmi.

1.2. Attendibilità ed affidabilità del rendiconto generale dello Stato

1.2.1. Resta centrale, nell'attuale fase congiunturale, il dibattito sulla trasparenza e sulla veridicità dei conti pubblici italiani, alimentato dal carente raccordo tra i vari aggregati di finanza pubblica, dalla disomogeneità dei diversi ordinamenti contabili vigenti per le Amministrazioni pubbliche, da una pluralità di banche dati settoriali recanti informazioni spesso non convergenti.

Tali nodi cruciali dovranno essere sciolti in sede di attuazione della riforma della contabilità e della finanza pubblica recentemente varata, su cui la Corte si propone di effettuare un costante monitoraggio.

D'altra parte la Corte ha concentrato, negli ultimi anni, l'attenzione sulla attendibilità ed affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato.

L'area del bilancio statale dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella maggiormente garantita, governata – come è – da un complesso di stringenti regole procedurali e da un capillare sistema di controlli esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato.

Segnali di preoccupazione emergono, peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni. A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – ricollegabile in parte all'intreccio tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria – che talora finiscono per incorporare anche spese nuove, oltreché riferirsi alla mera contabilizzazione di poste che hanno già prodotto i loro effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, si è venuta formando una rilevante massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

Si tratta di un problema che sembrerebbe, comunque, essere avviato a soluzione dopo l'emanazione del DL n. 78/2009, che, da un lato ha stanziato risorse per ripianare debiti in

precedenza accumulati e, dall'altro, ha introdotto una serie di regole per prevenire la formazione di ulteriori situazioni debitorie.

Accanto al giudizio di parificazione – regolato da puntuali disposizioni normative – negli ultimi anni la Corte ha utilizzato altri strumenti di verifica e di analisi delle poste del rendiconto, anche in relazione agli schemi utilizzati in ambito europeo.

Per evidenziare le anomalie più rilevanti del consuntivo della spesa si è proceduto sia con lo strumento di *auditing* finanziario-contabile su scala generale sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in specifiche aree di intervento.

1.2.2. L'attività di *auditing* generale, è stata calibrata sul quadro degli andamenti economico-finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione.

In questa sede se ne riassumono le osservazioni maggiormente ricorrenti.

Va premesso che la continua rincorsa delle disposizioni in materia contabile inserite nelle leggi finanziarie e nei provvedimenti di urgenza adottati negli ultimi anni – che si spera sia finalmente bloccata dal varo della riforma –, le fluttuazioni inerenti alla struttura della compagine ministeriale, la nuova impostazione del bilancio, complicano non poco le possibilità di confronto tra gli andamenti gestionali dei diversi esercizi.

E' emerso ancora una volta che la trasparenza e la leggibilità dei dati sono notevolmente compromesse dalla permanenza di un'area di capitoli promiscui.

Sussiste anche sotto questo profilo, l'esigenza di procedere, in coerenza con quanto prescritto dal d.P.R. 367 del 1994, ad una effettiva revisione del nomenclatore degli atti, elemento basilare per la formazione del bilancio annuale e strumento importante per la stessa attività di revisione della spesa.

Nella tavola 4.1.1 si dà conto dei numerosi capitoli – distinti per Amministrazione – su cui si verificano sintomatici fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla relativa dotazione finanziaria e, nei casi di interesse, sugli stanziamenti complessivi dell'Amministrazione.

Alcuni fenomeni sono, peraltro, di lunga durata. Tale è il caso delle eccedenze di spesa, che costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio (rilevanti scostamenti tra previsioni iniziali e definitive sia di competenza che di cassa; cospicua formazione di economie; concentrazione di residui in talune aree di spesa, ecc).

In particolare, le predette eccedenze di spesa emergono prevalentemente nelle aree gestionali rette da peculiari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa).

Interventi procedurali ed organizzativi, assecondati da un accorto impiego delle tecnologie informatiche, potrebbero consentire di rimuovere tale anomala situazione.

Incide sulla impostazione delle previsioni iniziali di bilancio l'istituto dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in gran parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste di entrata.

La congruità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla crescente istituzione di nuovi capitoli fondo, che costituiscono, sotto alcuni profili, elemento di ulteriore appesantimento dell'attività gestionale. Può così indebolirsi, da un lato, la corrispondenza tra bilancio di previsione e conto consuntivo (nel caso in cui con il fondo siano alimentati, in tutto o in parte, altri capitoli di spesa) e alterarsi, dall'altro, - per l'eterogeneità degli interventi - la significatività dei dati esposti nel Rendiconto.

Sotto la spinta anche delle restrizioni finanziarie degli ultimi anni si è venuto generalizzando il ricorso a pagamenti in "conto sospeso"², che attendono di essere contabilmente sistemati in bilancio, contribuendo ad alterare le risultanze di consuntivo.

Una particolarità dell'esercizio 2009 è stata rappresentata dalla forte ridotazione dei fondi per i residui passivi perenti collegata al processo di accelerazione dei pagamenti statali.

Al riguardo si è riscontrato, da un lato, un utilizzo solo parziale di tali fondi e, dall'altro, un mancato seguito ad ulteriori richieste di reiscrizione in bilancio per importi di cospicuo ammontare.

1.2.3. Per quattro anni, dal 2004 al 2007, la Corte ha affiancato all'attività di *auditing* finanziario-contabile una serie di attività dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in specifiche aree di intervento.

Tale attività lo scorso anno è stata temporaneamente sospesa in vista della sistematizzazione degli adempimenti diretti alla verifica di affidabilità dei dati contabili esposti nel rendiconto.

Quest'anno l'attività in parola è ripresa, giovandosi di strumenti informatici e di approcci metodologici condivisi a livello internazionale.

L'indagine campionaria sui dati consuntivi di spesa del 2009, avente l'obiettivo di stimare la percentuale di spesa colpita da differenti tipologie di irregolarità, rappresenta un primo risultato di tale processo e troverà perfezionamento nei prossimi anni.

Sulle metodologie utilizzate, ancorate a specifiche tecniche statistiche, e sull'esito dei riscontri effettuati si riferisce in una trattazione contenuta in un apposito volume.

² Vedasi al riguardo le considerazioni sviluppate nel successivo capitolo relativo all'ordinamento contabile.

1.2.4. La nuova classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi tende, come si è detto, a dare migliore visibilità alle scelte sull'allocazione delle risorse in sede parlamentare, da un lato, e ad indurre una più efficiente attività gestionale, dall'altro, grazie ai più ampi spazi di flessibilità gestionale riconosciuti alle Amministrazioni di spesa.

Il maggior grado di elasticità gestionale – potenzialmente legato alla diversa struttura del bilancio – può funzionare, entro i limiti consentiti dall'attuale assetto della legislazione di spesa, a patto che siano bene dimensionati i programmi e, soprattutto, che gli stessi siano costruiti sulla base di unità elementari omogenee.

Ciò anche tenendo conto che nella legge di riforma l'unità di voto è stata appunto elevata a livello di programma.

Si richiede, infatti, una maggiore omogeneità interna anche attraverso una più puntuale ridefinizione dei capitoli di bilancio che compongono l'unità di voto (ad es. espungendo i c.d. capitoli *omnibus*).

Nell'attuale contesto – al di là dei profili di opacità del rendiconto connessi alle regolazioni contabili e debitorie – la leggibilità del bilancio continua ad essere appannata da una classificazione economica che presenta – per talune categorie – aggregazioni generiche di spesa e consistenti voci residuali, mentre si riscontrano casi di mancata od errata imputazione della spesa secondo lo stesso schema classificatorio formalmente adottato.

Un problema ulteriore, sempre in termini di non proficua rappresentazione dei fenomeni gestori, si verifica per la moltiplicazione dei capitoli di spesa derivante dalla nuova classificazione funzionale.

D'altronde, il processo di flessibilizzazione delle poste di bilancio – fortemente accentuato dalla legge di riforma – è destinato a portare, nelle aree di spesa manovrabili, ad un sensibile incremento delle variazioni di bilancio.

La tendenza alla flessibilizzazione delle poste di bilancio è in linea di principio condivisibile; essa deve peraltro sempre conciliarsi con una corretta quantificazione iniziale delle risorse finanziarie.

Se, da un lato, le variazioni compensative rappresentano uno strumento utile per favorire l'attività gestionale, possono, dall'altro indicare una carente programmazione finanziaria e rischiano di mettere in crisi – oltre certi limiti – lo stesso impianto decisionale varato dal Parlamento.

1.3. Tendenze della spesa statale

1.3.1. Risultati conseguiti nel periodo 1997-2009

Si è illustrato, nel capitolo primo, l'andamento della spesa relativa al conto consolidato della P.A., che costituisce l'aggregato di finanza pubblica significativo ai fini del rispetto dei parametri fissati in ambito europeo.

In questa sede si ripercorre, sommariamente, lo sviluppo della spesa statale a partire dal 1997, anno in cui si è conclusa la prima fase del risanamento dei conti pubblici e che, come tale, rappresenta una utile base di partenza per valutare la successiva dinamica della spesa.

A tale scopo viene esposta nella tavola 4.1.2 l'evoluzione, rispetto al Pil, dei principali aggregati di spesa, nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi Iva, con riferimento all'anno base individuato appunto nel 1997.

La serie storica risente, peraltro, dell'effetto dei mutati criteri di classificazione economica della spesa – operanti dal 2000 – stabiliti dal SEC'95, nonché della graduale riduzione delle grandezze di bilancio legate al processo di decentramento della spesa.

Si sottolinea, inoltre, che l'inedita riduzione del prodotto interno lordo nominale incide fortemente sugli esiti del 2009 e, conseguentemente, sul confronto con gli esercizi precedenti.

Sul versante della competenza la spesa complessiva (44,9 per cento) supera di mezzo punto il livello segnato nel 1997 e raggiunge il picco degli ultimi sei anni.

La quota della spesa finale (33,4 per cento) risulta la più elevata dell'intero periodo preso in considerazione e oltrepassa di un punto il valore dell'anno base.

Al suo interno evolve in misura analoga la spesa corrente (29,6 per cento), che espone l'incidenza maggiore dell'intero arco temporale, mentre il peso del conto capitale (3,8 per cento) risulta allineato al valore del 2008 e cresce di sette decimi di punto rispetto all'anno base.

E' da osservare che la spesa corrente beneficia del dimezzamento degli oneri per interessi (dal 9,6 al 4,8 per cento), cosicché al netto di tale posta accusa un incremento di oltre cinque punti percentuali (dal 19,7 al 24,8 per cento).

Sul lato della cassa la spesa complessiva si eleva di oltre tre punti (dal 40,7 al 43,9 per cento).

Ancor di più aumenta l'incidenza della spesa finale (dal 28,8 al 32,3 per cento).

Il peso della spesa corrente guadagna due punti (dal 26,9 al 28,9 per cento) e quello del conto capitale passa dall'1,9 al 3,4 per cento. Arretra di circa cinque punti (dal 9,6 al 4,8 per cento) la spesa per interessi.

Ne deriva che gli oneri correnti diversi dagli interessi salgono di circa sette punti (dal 17,3 al 24,1 per cento).

1.3.2. I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici

Il bilancio di competenza dello Stato per il 2009, secondo le indicazioni contenute nella nota di aggiornamento al Dpef 2009-2011, prevedeva – al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi Iva – la rideterminazione del saldo netto da finanziare sul livello di 33,6 miliardi, pari al 2 per cento del Pil.

Al suo interno veniva prevista, rispetto alla versione aggiornata del bilancio assestato 2008, la seguente evoluzione della spesa in rapporto al Pil:

- il decremento di circa due punti della spesa finale (dal 32,2 al 30,3 per cento);
- la flessione di quasi mezzo punto percentuale della spesa corrente al netto degli interessi (dal 22,9 al 22,5 per cento);
- il contenimento della spesa per interessi (dal 5,4 al 5 per cento);
- il ridimensionamento della spesa in conto capitale (dal 3,9 al 2,9 per cento).

La crisi dell'economia ed il suo impatto sulla finanza pubblica hanno drasticamente mutato il quadro previsionale. In particolare, la riduzione del prodotto interno lordo anche in termini nominali ha fortemente inciso sui risultati di competenza dell'esercizio in esame.

A consuntivo, infatti, la spesa finale (507.391 milioni) espone una incidenza del 33,4 per cento, superando di oltre tre punti il livello programmatico.

Non tengono, al suo interno, le previsioni di spesa corrente al netto degli interessi (376.820 milioni), che raggiungono il 24,8 per cento ed oltrepassano di due punti e tre decimi il livello indicato. Deborda di circa un punto anche la spesa in conto capitale, (57.332 milioni) che mostra un peso sul Pil del 3,8 per cento.

L'unico aggregato a rimanere sotto la soglia fissata è costituito dalla spesa per interessi (73.229 milioni), che si commisura al 4,8 per cento.

1.4. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio

1.4.1. Le variazioni di competenza

La manovra espansiva di metà anno legata, da un lato, al decreto-legge 78/2009 e in connessione, dall'altro, al provvedimento di assestamento ha finito per allargare il campo delle variazioni previsionali.

Le dotazioni della spesa finale passano da 537.348 a 558.288 milioni, incrementandosi in corso d'anno del 3,9 per cento (4 per cento nel precedente esercizio).

Al loro interno l'evoluzione degli stanziamenti di parte corrente (+2,2 per cento) contrariamente all'anno precedente, è di poco superiore alla metà della percentuale media dell'intero aggregato, passando da 486.759 a 497.582 milioni.

In termini assoluti la differenza è pari a 10.823 milioni ed è, come di consueto, sospinta dallo sviluppo dei trasferimenti (+9.410 milioni), che passano da 221.981 a 231.391 milioni.

Il divario è trainato dai “*trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche*” (da 213.380 a 218.271 milioni; +4.891 milioni) e *alle famiglie* (da 3.803 a 6.900 milioni; +3.097 milioni).

Le variazioni relative ai “*trasferimenti alle imprese e all'estero*” ammontano a 1.422 milioni (da 4.798 a 6.220 milioni).

Un incremento inusuale legato alle variazioni disposte con l'assestamento, si registra per i consumi intermedi (da 7.709 a 13.676 milioni), mentre dell'1,1 per cento (+1.033 milioni) crescono le disponibilità per i redditi da lavoro dipendente (da 91.371 a 92.404 milioni).

Diminuiscono, per contro, gli stanziamenti per “*interessi passivi e redditi da capitale*” (passando da 81.320 a 79.040 milioni).

Lo scostamento fra le dotazioni iniziali e finali è in parte compensato dal normale utilizzo (3.458 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII “*altre uscite correnti*”.

Gli stanziamenti in conto capitale – quantificati nel valore iniziale in misura nettamente inferiore (-21 per cento) a quella del precedente esercizio – segnano una robusta variazione incrementale (da 50.589 a 60.706 milioni; +20 per cento).

Le previsioni definitive restano, comunque, al di sotto del livello 2008 (64.850 milioni).

La fluttuazione previsionale è in gran parte riconducibile, come del resto negli anni precedenti, al complesso dei *contributi agli investimenti* (Amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che passano da 31.355 a 37.487 milioni (+19,6 per cento).

Al suo interno l'evoluzione maggiore riguarda i “*contributi agli investimenti ed imprese*” (da 10.564 a 14.042 milioni; +32,9 per cento).

Anche gli “*investimenti fissi lordi*”, tagliati in sede di stanziamenti iniziali, registrano un forte divario previsionale (da 4.868 a 7.007 milioni; +43,9 per cento). Si incrementano poi in misura eccezionale le previsioni riguardanti la “*acquisizione di attività finanziarie*” (da 350 a 4.583 milioni), fortemente contenute all'inizio dell'esercizio.

L'unico differenziale negativo emerge, come di consueto, per gli “*altri trasferimenti in conto capitale*” (da 14.015 a 11.630 milioni).

1.4.2. Le variazioni di cassa

Si allarga il “gap” previsionale tra spesa finale di competenza e di cassa. Infatti, nelle previsioni definitive le autorizzazioni di cassa superano di oltre 26.000 milioni i corrispondenti stanziamenti di competenza (a fronte di un divario iniziale pari a 20.000 milioni).

Anche sul versante della cassa l'incremento del comparto corrente (da 503.686 a 511.154) è più contenuto (+1,5 per cento) di quello medio. Esso è sostanzialmente dovuto

(+12.713 milioni) alla integrazione registrata nel comparto dei trasferimenti e, in particolare, riguarda le somme destinate alle Amministrazioni pubbliche (da 213.601 a 219.089 milioni).

Per un totale di 6.442 milioni si incrementano i trasferimenti complessivi a famiglie, imprese ed estero (da 8.648 a 15.090 milioni). Una impennata, d'altra parte, registrano le autorizzazioni relative ai “*consumi intermedi*” (da 7.657 a 17.488 milioni), con un incremento in valore assoluto di 9.831 milioni.

La dinamica previsionale interessa anche i “*redditi da lavoro dipendente*” (da 93.064 a 94.778 milioni; +1.714 milioni).

Tengono sostanzialmente le previsioni delle “*poste correttive e compensative*” (da 54.028 a 54.630 milioni), mentre rimangono ferme le autorizzazioni riguardanti le “risorse proprie U.E.” (17.000 milioni).

Variazioni negative si evidenziano, invece, per “*interessi passivi e redditi da lavoro dipendente*” (da 81.329 a 79.087 milioni).

L'evoluzione previsionale della parte corrente è in parte compensata dall'utilizzo per 15.705 milioni dei fondi di riserva inclusi nella categoria XII “*altre uscite correnti*”.

Del 36,3 per cento risultano incrementate le autorizzazioni di cassa di conto capitale (da 53.704 a 73.194 milioni). Il 76 per cento di tale variazione è legata ai trasferimenti (da 33.855 a 48.677 milioni; +47,8 per cento).

In particolare, lo sviluppo previsionale è dovuto ai “*contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche*” (da 21.634 a 29.466 milioni) e ai “*contributi agli investimenti ad imprese*” (da 11.714 a 18.255 milioni). Un consistente incremento si verifica pure per “*investimenti fissi lordi*” (da 5.301 a 9.065 milioni) e per “*acquisizione di attività finanziarie*” (da 531 a 2.856 milioni).

Solo gli “*altri trasferimenti in conto capitale*” espongono un divario previsionale negativo, legato agli specifici meccanismi della spesa allocata nella stessa categoria (da 14.018 a 12.596 milioni).

1.4.3. Il ricorso ai fondi generali di riserva

Specifiche variazioni alle dotazioni di cassa sono state attivate, anche nel 2009, attraverso il meccanismo di alimentazione costituito dall'apposito fondo di riserva. La consistenza del fondo in sede di assestamento - per far fronte alle esigenze di accelerazione dei pagamenti per somministrazioni, forniture ed appalti - è stata elevata da 15.000 a 20.500 milioni.

Il tasso di utilizzo, pur in ripresa rispetto all'esercizio precedente (in cui era stato pari al 75 per cento), si situa all'84,8 per cento e cioè al di sotto dei valori registrati nel periodo 2004/2007.

Nella tavola 4.1.3 viene fornito il quadro di ripartizione del Fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 4.1.4 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo stesso, a partire della sua istituzione avvenuta nel 1997.

Ad eccezione delle categorie VIII ed XI sono state integrate le autorizzazioni di tutte le categorie di spesa, con una incidenza del 59,3 per cento sulla spesa finale di quelle inserite nel conto capitale (10.297 su 17.358 milioni). Una quota marginale (16,9 milioni) si riferisce al “rimborso di passività finanziarie”.

Il 61,7 per cento (10.704 milioni) delle autorizzazioni aggiuntive sono state utilizzate per integrare le dotazioni di cassa relative ai trasferimenti (in prevalenza di quelli in conto capitale, per un ammontare di 7.227 milioni).

La restante quota è stata sostanzialmente assorbita per incrementare le disponibilità per “consumi intermedi” (2.479 milioni), “investimenti fissi lordi” (1.637 milioni), “altri trasferimenti in conto capitale” (1.423 milioni), “poste correttive e compensative” (632 milioni) e “redditi da lavoro dipendente”(382 milioni).

Il 90 per cento del totale delle variazioni si è concentrato su sei Ministeri (economia e finanze, sviluppo economico, lavoro e politiche sociali, istruzione-università e ricerca, interno ed infrastrutture e trasporti).

Di risorse pressoché irrilevanti (30 milioni, di cui 29,3 effettivamente utilizzati per il funzionamento della Scuola superiore della P.A., dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell’Istituto superiore di Sanità) è stato dotato il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente che, come è noto, è stato soppresso in sede di riforma di contabilità pubblica (legge 196/2009).

1.5. Sintesi della gestione

1.5.1. Al fine di assicurare maggiore trasparenza agli esiti della gestione annuale, a partire dal 1985 la rappresentazione della spesa statale è affiancata, nei documenti ufficiali, da una versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi Iva. Si tratta di un fenomeno in parte causato dall’intreccio fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, la cui esistenza viene ora formalizzata dall’art. 11, comma 3, lettera a) della legge di riforma della contabilità pubblica. Sarebbe necessario, per evitare ogni discrezionalità nell’inserimento di tale partite nei documenti di bilancio, che nell’ambito dei provvedimenti attuativi della legge delega in parola si provvedesse ad una loro puntuale definizione.

Lo scostamento fra le due versioni del consuntivo 2009 risulta di dimensioni rilevante e superiore a quello registrato nel precedente esercizio. Per quanto riguarda la spesa complessiva l’entità delle regolazioni è quantificabile in 33.767 e 32.172 milioni.

Influiscono in misura contenuta sul dato complessivo le maggiori somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato (666 e 17 milioni), che dall'esercizio finanziario 2000 sono incluse all'interno del "*rimborso delle passività finanziarie*".

Le partite regolatorie relative alla spesa finale si commisurano a 33.101 e 32.155 milioni, (26.520 e 28.422 nel 2008).

Le sistemazioni contabili si riferiscono con assoluta prevalenza alla parte corrente (31.520 e 30.258 milioni), mentre le analoghe poste di conto capitale ammontano rispettivamente a 1.581 e 1.897 milioni. Nel comparto corrente l'area delle regolazioni riguarda, fundamentalmente, le "*poste correttive e compensative*" (29.111 e 28.039 milioni) e cioè il settore di spesa in cui più forte è l'interdipendenza fra gestione di bilancio e operazioni di tesoreria. Lo stesso discorso vale per le poste ricomprese nei "*trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche*" (253 e 233).

La novità del consuntivo 2009 è costituita dall'inclusione di una rilevante somma di debiti pregressi afferenti alla categoria dei "*consumi intermedi*" (2.156 e 1.986 milioni), compresi quelli riferiti al Poligrafico dello Stato.

Sul conto capitale le regolazioni sono interamente riconducibili agli "*altri trasferimenti*" e concernono rimborsi Iva – auto legati alla nota sentenza della Corte di giustizia europea (1.573 e 823 milioni), nonché oneri per il ripiano dei disavanzi ASL (8 e 1.074 milioni).

Per evidenziare l'effettiva incidenza dell'andamento gestionale del 2009, il confronto con i precedenti esercizi si basa, in questa sede, sui dati della serie netta delle spese di bilancio³.

La spesa finale – che si giova del minor peso degli interessi passivi – risulta in calo dello 0,4 per cento sul lato degli impegni (507.391 milioni) e dello 0,9 per cento sul versante dei pagamenti (491.092 milioni).

Sulla descritta evoluzione influisce la semistazionarietà della spesa corrente, che segna un pressoché irrilevante incremento degli impegni (450.058 milioni; +0,1 per cento) e una analoga variazione di segno negativo sui pagamenti (439.319 milioni; -0,3 per cento).

Si contrae la spesa in conto capitale – gonfiata nel precedente esercizio dalle anticipazioni alle regioni per i piani di rientro sanitari – sia sulla competenza (57.332 milioni; -3,8 per cento) e sia, in misura maggiore, sulla cassa (51.773 milioni, -5,6 per cento).

³ Nella successiva illustrazione dei dati sono spesso indicati due importi e due percentuali: i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti; le seconde prospettano i relativi scostamenti sugli anni precedenti. In taluni casi viene evidenziato un solo importo: ciò significa che impegni e pagamenti coincidono. Per completezza di informazione si è predisposta la tavola 4.1.5, in cui si prospettano i più significativi dati della gestione per operazioni finali di spesa, espressi al lordo delle partite contabili e debitorie. Per dare ulteriore visibilità agli andamenti complessivi del bilancio dello Stato, i dati vengono poi rappresentati, al lordo ed al netto delle regolazioni, mediante l'elaborazione di appositi grafici – tavola 4.1.6.

Anche la spesa complessiva, gravata da un più contenuto rimborso di passività finanziarie (176.141 e 176.103 milioni), accusa una flessione su entrambi i lati della gestione (682.866 e 667.178 milioni; -1,6 e -2,4 per cento).

Al netto degli interessi la spesa corrente si accresce dell'1,9 per cento sulla competenza (da 369.748 a 376.820 milioni) e dell'1,5 per cento sulla cassa (da 360.753 a 366.140 milioni).

Dopo il forte incremento del precedente esercizio, registrano una flessione gli oneri per interessi passivi (73.239 e 73.179 milioni; -8,3 e -8,5), che si lega all'andamento cedente degli interessi sui buoni postali fruttiferi e sui conti correnti postali.

Pressoché stabili (89.663 e 88.074 milioni) risultano gli oneri per “*redditi da lavoro dipendente*” (-0,8 e +0,1 per cento), trainati nel precedente esercizio dai rinnovi contrattuali.

I pagamenti per “*consumi intermedi*” segnano una consistente crescita (11.835 milioni; +11,2%) spinta dalla manovra di metà anno, mentre i corrispondenti impegni presentano una evoluzione abbastanza riflessiva (11.274 milioni; +0,6 per cento).

Si allarga ancora, anche se in misura inferiore all'anno precedente, l'area dei trasferimenti di parte corrente (228.825 e 219.396; +4,2 e +2,6 per cento).

Lo sviluppo di tali oneri riflette, sostanzialmente, l'andamento dei largamente maggioritari “*trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche*” (216.314 e 207.739 milioni; +4 per cento e +2,6 per cento).

I trasferimenti aventi impatto diretto sull'indebitamento netto (12.766 e 11.935 milioni) registrano un incremento superiore al dato medio (+9,3 e +6,1 per cento), riconducibile esclusivamente allo sviluppo dei trasferimenti alle famiglie.

Completamente recessivi risultano gli “*investimenti fissi lordi*” (6.984 e 5.781 milioni), che ad un calo dell'1,5 per cento degli impegni affiancano una più pronunciata flessione dei pagamenti (-8 per cento), sebbene le misure di accelerazione delle erogazioni riguardassero specificamente questo aggregato, già in flessione del 3,1 per cento nel precedente esercizio.

Un netto ripiegamento denotano le “*acquisizioni di attività finanziarie*” (4.583 e 2.422 milioni) per quanto riguarda sia la competenza (-52,7 per cento), sia, soprattutto, la cassa (-72,6 per cento).

Gli oneri del precedente esercizio erano stati gonfiati, peraltro, per il solo anno 2008, da una anticipazione alle Regioni per i piani di rientro in materia sanitaria.

Nell'ambito del conto capitale i trasferimenti si sviluppano su entrambi i lati della gestione (45.763 e 43.321 milioni; +6,9 e +9,1 per cento), nonostante la netta flessione riscontrata per i “*contributi agli investimenti della pubblica Amministrazione*” (22.186 e 23.137 milioni; -11,8 e -7,3 per cento).

Si commisurano rispettivamente a 8.616 e 7.326 milioni gli “*altri trasferimenti*” (su cui, come si è detto, si concentrano le regolazioni del conto capitale), che presentano un tasso evolutivo del 29,4 e del 76,6 per cento.

Sospinti dalla categoria “*imprese*”, i trasferimenti con impatto sul conto economico della P.A. (14.962 e 12.858 milioni) progrediscono con indici incrementali del 35,6 e del 21,3 per cento.

1.5.2. L'evoluzione dei pagamenti, nonostante le misure di accelerazione varate in corso d'anno, presenta una pressoché generalizzata flessione dei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 4.1.7). Si riduce, in primo luogo, l'utilizzo delle autorizzazioni di cassa per la spesa finale (dal 91,1 all'89,5 per cento), a causa soprattutto dell'andamento recessivo del conto capitale (dall'80,1 al 73,3 per cento), mentre cala dal 92,7 al 91,9 per cento la quota della parte corrente.

Di oltre un punto diminuisce lo smaltimento degli stanziamenti di competenza relativo alle operazioni finali di bilancio (dall'86,6 all'85,4 per cento), in buona parte imputabile all'evoluzione del conto capitale (dal 60,1 al 52,5 per cento), cui si affianca un declino di poco più di mezzo punto percentuale della parte corrente (da 90,1 a 89,4).

Cresce ancora l'incidenza dei pagamenti sui residui inerenti alla spesa finale (dal 50 al 52,3 per cento), trainata dalla accelerazione delle erogazioni sul conto capitale (dal 43,4 al 47 per cento); si flette, invece, l'indice della parte corrente (dal 58,9 al 58 per cento).

La descritta variazione dell'incidenza dei pagamenti in termini di competenza e dei residui si riflette nello smaltimento della massa spendibile, che risulta inferiore al picco raggiunto nel precedente esercizio. Il rapporto dei pagamenti, rispetto a tale aggregato, scende sulla spesa finale dall'81,6 all'80,8 per cento.

Anche l'utilizzo della massa spendibile di parte corrente decresce in misura non dissimile (dall'87,8 all'86,9 per cento), laddove quello del conto capitale segna una più accentuata flessione (dal 52,9 al 50,1 per cento).

1.5.3. Riprendono a salire i residui passivi complessivi (da 90.039 a 96.667 milioni). Tale dato risulta ancora più significativo, tenuto conto del considerevole incremento (+76,7 per cento) delle economie totali di bilancio (da 38.644 a 68.270 milioni), praticamente riconducibile all'anomalo ammontare di stanziamenti non utilizzati sul titolo III “rimborso delle passività finanziarie”, che sfiora i 40.000 milioni. Infatti, le economie sulle operazioni finali di bilancio accusano una lieve flessione (da 28.979 a 28.451 milioni), dovuta pressoché integralmente alle

economie sulla spesa di competenza (da 18.305 a 17.796 milioni), mentre quelle in conto residui risultano sostanzialmente stabili (da 10.673 a 10.655 milioni).

In tale contesto i residui inerenti alle operazioni finali di bilancio (tavola 4.1.8) mostrano per il secondo anno consecutivo una consistente crescita (da 89.336 a 95.926 milioni). L'incremento è per intero attribuibile all'andamento dei residui di parte corrente (da 42.894 a 50.059 milioni), che assorbe anche la discesa di quelli in conto capitale (da 46.442 a 45.867 milioni). Si rafforza l'incidenza dei residui di nuova provenienza (da 56.045 a 63.946 milioni), mentre i resti di vecchia formazione evidenziano una riduzione (da 33.292 a 31.980 milioni).

L'incremento dei residui relativi alla spesa finale è trainato dall'evoluzione dei residui propri (da 70.681 a 77.365 milioni), laddove i residui di stanziamento risultano pressoché stabili (da 18.655 a 18.561 milioni).

La parte largamente prevalente di questi ultimi, a causa della più restrittiva disciplina che regola oggi la materia, è rappresentata dalla quota dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (14.881 milioni).

1.6. *Analisi economica*

1.6.1. Il comparto dei trasferimenti

I trasferimenti complessivi (tavola 4.1.9) continuano a crescere sul lato della competenza (da 266.887 a 276.678 milioni) e sul versante della cassa (da 260.514 a 265.329 milioni). Il loro ritmo di crescita è inferiore, peraltro, a quello registrato nel biennio precedente, attestandosi rispettivamente sul 3,7 e sull'1,8 per cento.

L'evoluzione è sorretta dalla parte corrente in termini sia di impegni (da 220.610 a 229.333 milioni; +4 per cento) che di pagamenti (da 214.667 a 219.862 milioni; +2,4 per cento).

Più contenuto risulta l'aumento degli impegni sul conto capitale (da 46.277 a 47.344 milioni; +2,3 per cento), mentre i corrispondenti pagamenti, dopo la forte crescita del precedente esercizio, accusano una battuta di arresto (da 45.847 a 45.467 milioni; -0,8 per cento).

Per effetto, soprattutto, del ridimensionamento del Pil si accresce il peso dei trasferimenti di competenza sul prodotto interno lordo (dal 17 al 18,2 per cento) e in misura meno elevata quello dei pagamenti (dal 16,6 al 17,4 per cento).

1.6.1.1. I "trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" costituiscono ancora la quota preponderante (86,3 e 87 per cento) delle somme trasferite dal bilancio dello Stato. L'aggregato in questione cresce, peraltro, con un ritmo inferiore a quello medio del comparto. Il tasso di crescita risulta del 2 per cento in termini di impegni (da 234.072 a 238.753 milioni) e dell'1,2