

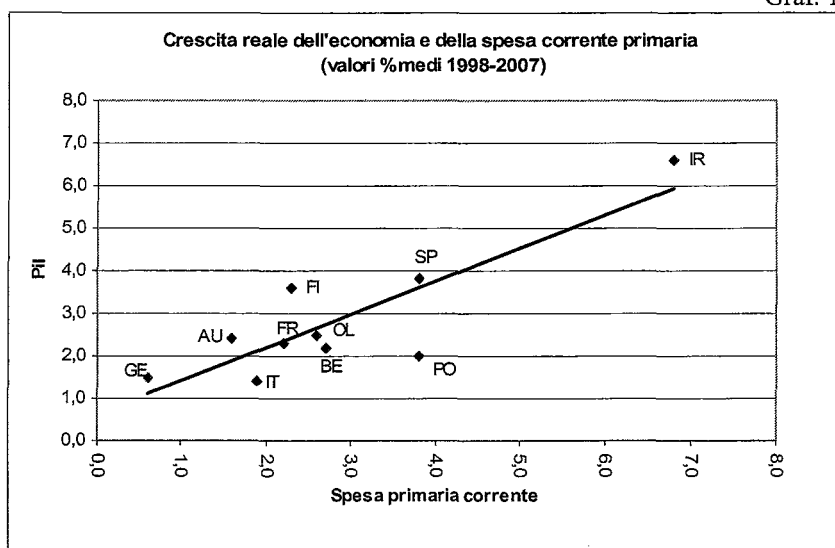
dall'altro il fatto che ciò sia accaduto senza che si sia riusciti neppure a mutare le connotazioni qualitative della spesa pubblica incrementando la quota dei comparti che accrescono l'efficienza del sistema. La stessa Tavola 1 dà implicitamente conto di quest'ultimo aspetto segnalando, per esempio, che in Italia l'effetto del ciclo economico sulle spese primarie era nullo nella fase di entrata del paese nell'Ume e tale è rimasto. Questo significa che continuano ad essere assenti, nel nostro sistema, quei meccanismi di ammortizzazione sociale che nelle fasi avverse del ciclo economico si mettono in moto per sostenere il reddito, ridurre gli impatti occupazionali della ridotta produzione e contrastare i fenomeni di esclusione sociale che maggiormente si producono quando l'economia marcia a ritmi ridotti. Se è vero che per un paese ad elevato debito come l'Italia il modo per proseguire nel risanamento sarebbe stato quello di governare le spese pubbliche correnti ad un tasso tendenzialmente non superiore a quello di inflazione, può essere utile chiedersi in che misura, nel decennio esaminato, la spesa corrente primaria reale sia effettivamente evoluta e ciò anche in comparazione con le effettive capacità di sviluppo del reddito reale della nostra economia, il tutto, ancora una volta, in raffronto con quanto è avvenuto anche negli altri paesi europei. Queste informazioni di base vengono offerte nella Tavola 2 e vengono poi utilizzate per costruire i grafici 1-3. Con riferimento al decennio, nel Grafico 1 sono stati quindi riportati per dieci degli undici paesi partecipanti all'Unione monetaria sin dall'inizio⁴³ il tasso di crescita medio reale⁴⁴ della spesa corrente al netto degli interessi (asse delle ascisse) e il tasso di crescita medio reale del prodotto interno lordo (asse delle ordinate). E' stata poi tracciata la retta che meglio interpola tutti i punti di incrocio delle variabili in questione.

Si può osservare che la relazione è stata di segno positivo nel senso che, come è da attendersi, a maggiore crescita ha corrisposto maggiore spesa. Nell'ambito di questa relazione media l'Italia occupa tuttavia una posizione non favorevole soprattutto a confronto con gli altri due principali *partners*: la Germania, con un tasso di sviluppo non dissimile dal nostro, ha accresciuto la sua spesa corrente primaria reale ad un tasso inferiore ad un terzo (rispettivamente 1,9 e 0,6 per cento); la Francia risulta pienamente sulla retta di tendenza con un saggio di espansione della spesa maggiore del nostro ma in linea con quanto giustificato dalla crescita. Di contro, l'Italia si colloca sotto la retta di regressione.

⁴³ Dall'analisi si è preferito escludere il Lussemburgo in ragione del fatto che le modeste dimensioni avrebbero potuto distorcere le evidenze generali.

⁴⁴ I dati sono stati deflazionati utilizzando il prezzo implicito del prodotto interno lordo.

Graf. 1



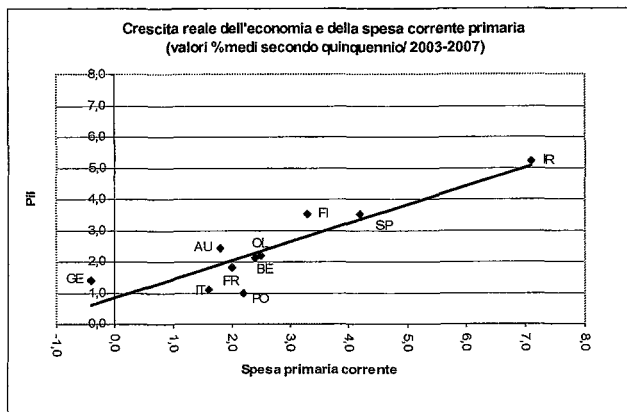
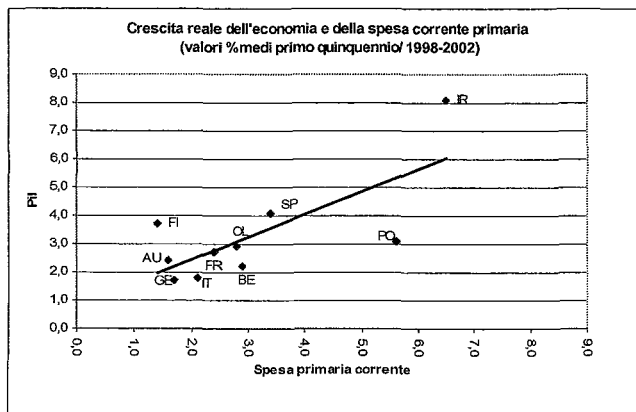
Nei due Grafici successivi, il 2 e il 3, il decennio esaminato viene diviso a metà al fine di individuare se tra la prima e la seconda fase vi siano state rotture rilevanti: si osserva che nel secondo lustro la retta di tendenza si è presentata più appiattita e che sembrerebbe esservi stata, dunque, una maggiore propensione dei paesi, per una data crescita reale del prodotto, ad espandere la spesa corrente; dentro questo quadro, tuttavia, di rilievo appare ancora una volta la posizione della Germania, paese che ha registrato un tasso di variazione delle proprie spese correnti primarie di segno negativo.

Il Grafico 4 offre una comparazione tra le dinamiche medie reali della spesa corrente e lo stato di salute dei conti pubblici all'inizio del decennio, così come rappresentato dal livello del rapporto debito/Pil. Si evidenzia una pur debole relazione negativa: la crescita della spesa in termini reali è stata mediamente meno forte nei paesi che inizialmente (nel 1997) erano più indebitati.

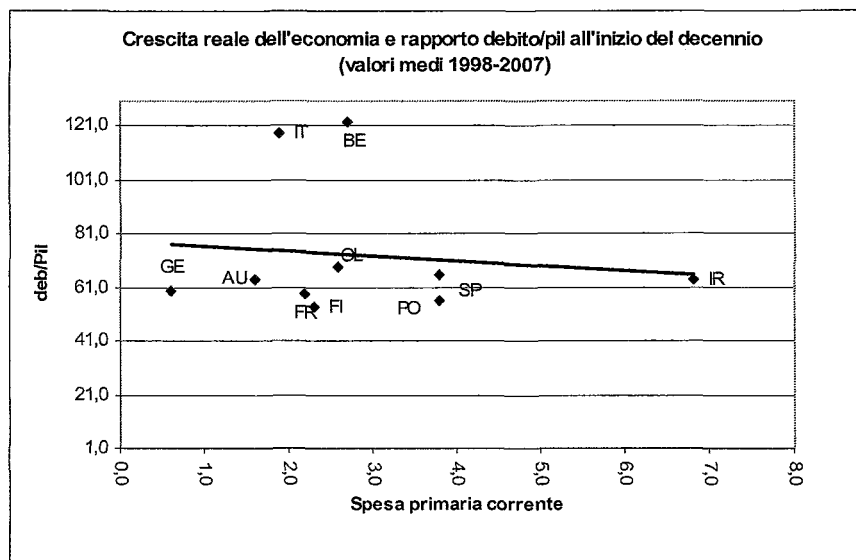
Anche in questo caso, tuttavia, il nostro Paese, relativamente all'elevato debito con il quale è entrato nell'Unione Europea (118,1 per cento del Pil, secondo solo al Belgio) ha registrato tassi di variazione reali della spesa primaria corrente assai superiori a quelli che sarebbero stati "giustificati" dai comportamenti medi evidenziati nell'Area.

Graf 2

Graf 3



Graf. 4



La breve disamina sin qui condotta sembra suggerire che nei prossimi anni il necessario definitivo risanamento dei nostri conti non potrà prescindere da una evoluzione della spesa pubblica corrente tendenzialmente in linea con il tasso di inflazione, ma in ogni caso inferiore al tasso di crescita nominale del prodotto; ed una tale prospettiva è realisticamente perseguibile solo con il contributo di tutti i grandi comparti della spesa, ivi compresi i redditi da lavoro e le componenti che più risentono dell'invecchiamento della popolazione. In assenza di ciò non sarà possibile conseguire apprezzabili riduzioni della pressione fiscale, se non a spese di un'eccessiva e costosa lentezza di marcia nella riduzione del debito.

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 rispetto alle indicazioni programmatiche.* - 1.6. *Obiettivi fissati dalla legge finanziaria e risultanze gestionali.*

2. La gestione dell'entrata. - 2.1. *Valutazioni conclusive e di sintesi.* - 2.2. *Anomalie e incongruenze nella formazione del Rendiconto 2007 dell'entrata.* - 2.3. *La manovra di bilancio per il 2007.* - 2.4. *La gestione delle entrate nel 2007.* - 2.5. *Entrate finali.* - 2.6. *Entrate tributarie (Titolo I).* - 2.7. *Entrate extra tributarie (Titolo II).* - 2.8. *Entrate patrimoniali (Titolo III).*

3. La gestione della spesa. - 3.1. *Particolarità del Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2007.* - 3.2. *Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale dello Stato.* - 3.3. *Tendenze della spesa statale.* - 3.4. *Le manovre espansive della spesa in corso d'anno.* - 3.5. *Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.* - 3.6. *L'applicazione del comma 507 della legge finanziaria 2007.* - 3.7. *La regola del 2 per cento. Effetti sul bilancio dello Stato.* - 3.8. *Sintesi della gestione.* - 3.9. *Analisi economica.* - 3.10. *Formazione e gestione dei residui.* - 3.11. *Andamento della spesa dei Ministeri.* - 3.12. *Analisi della spesa per missioni.*

4. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri. - 4.1. *Considerazioni generali e raccordo con il bilancio dello Stato.* - 4.2. *Gli andamenti finanziari complessivi.*

5. I Fondi di rotazione. - 5.1. *Premessa.* - 5.2. *Sostegno agli investimenti ed internalizzazione delle imprese.* - 5.3. *Sostegno alle iniziative di formazione e riqualificazione.* - 5.4. *Sostegno all'innovazione ed alla ricerca scientifica.* - 5.5. *Misure per la riduzione degli squilibri territoriali.* - 5.6. *Sostegno all'agricoltura.* - 5.7. *Sostegno ai Paesi in via di sviluppo.* - 5.8. *Sostegno alla ricostruzione ed allo sviluppo dei Balcani.* - 5.9. *Sostegno all'imprenditoria cinematografica.*

Tavole

1. I saldi di bilancio

1.1. Premessa

La gestione del bilancio dello Stato del 2007 ricalca, sostanzialmente, l'andamento positivo del precedente esercizio. Le risultanze dei saldi confermano, anche a livello di bilancio dello Stato, la favorevole evoluzione dei conti pubblici, registrata a fine 2007 dal conto consolidato della pubblica amministrazione. I saldi di bilancio scontano, dal lato dell'entrata, il buon andamento del gettito legato alla crescita economica, ai provvedimenti tributari ed al miglioramento della *tax compliance* e, riflettono, sul versante della spesa, le contrapposte spinte provenienti dalle misure di contenimento della spesa recate dalla legge finanziaria 2007 e dagli interventi espansivi adottati in corso d'anno.

Nella serie al netto delle regolazioni contabili e debitorie le entrate finali di competenza – incluse le somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (3.500 milioni) – si ragguagliano a 482.059 milioni (+4,9 per cento), mentre le spese finali in termini di impegni effettivi (450.079 milioni) progrediscono con un tasso incrementale del 4,8 per cento e nella serie che ricomprende i residui di stanziamento (466.136 milioni) la loro accelerazione è pari al 6,2 per cento.

Restano, peraltro, largamente aperte le problematiche che direttamente si riferiscono alla trasparenza e alla leggibilità del Rendiconto generale dello Stato, solo in parte risolte dalla nuova classificazione per missioni e per programmi, come si avrà modo di evidenziare nel successivo capitolo V.

Ulteriori passi vanno compiuti – soprattutto sul piano dei meccanismi legislativi di spesa e dell'introduzione di assetti organizzativi coerenti con la nuova impostazione funzionale – al fine di recuperare il ruolo del bilancio nell'allocazione delle risorse e di valorizzare l'utilità del consuntivo, come strumento di verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche di settore.

Permangono, per altro verso, i limiti di significatività del bilancio dello Stato originati da una combinazione di fattori di natura diversa.

Una prima causa è costituita dal progressivo ridimensionamento dell'area del bilancio rispetto all'intero campo della finanza pubblica rappresentata nel conto della pubblica amministrazione.

Inoltre, il rendiconto generale dello Stato – al pari del bilancio preventivo – ricomprende, ormai da molti anni, nei conti dell'entrata e della spesa un cospicuo ammontare – non

coincidente – di partite regolatorie che ne alterano le risultanze ed incidono sul livello del saldo netto da finanziarie.

Al di là degli effetti di maggiore difficoltà che ne derivano, in particolare, sul versante della spesa per il raccordo tra Rendiconto generale dello Stato e conto economico dello Stato, il proliferare di sistemazioni contabili di varia natura – all’inizio giustificato dall’esigenza di una maggiore chiarezza dei conti pubblici – finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto tra esercizi finanziari.

Al fenomeno ormai ricorrente delle regolazioni contabili e debitorie – in gran parte legato alla commistione fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, nonché alla persistenza di obsolete farraginose procedure contabili – si è affiancato negli ultimi anni il preoccupante accumulo di debiti pregressi, che costituisce l’ulteriore segnale della crisi dell’annualità del bilancio e negativamente rifluisce sulla stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

La difficile conciliabilità, come si è accennato, fra le risultanze dei vari aggregati di finanza pubblica risiede, soprattutto, nelle diverse metodologie di costruzione dei relativi conti, imperniati alternativamente sulla contabilità finanziaria (bilancio dello Stato) e sulla contabilità economica (conto della pubblica Amministrazione).

La divaricazione è resa palese nel 2007 dagli andamenti registrati in alcuni cruciali comparti di spesa (interessi, personale e consumi intermedi).

Per restituire valore e centralità al principale documento contabile dello Stato è necessario che il rendiconto di cassa parificato dalla Corte costituisca il punto di partenza ufficiale per gli altri aggregati di finanza e, in particolare, per il conto economico dello Stato. Il passaggio da un conto all’altro si traduce, essenzialmente, nella depurazione di una serie di partite contabili e debitorie, nelle rettifiche di operazioni rientranti nel circuito bilancio-tesoreria e, infine, nella sottolineatura delle differenze di classificazione economica.

Tutti i descritti elementi - funzionali al raccordo fra i due conti – dovrebbero trovare esplicitazione, come più volte richiesto, in un apposito allegato tecnico da presentare alla Corte.

1.2. Risultati d'insieme e differenziali

Mantiene un valore positivo il saldo delle partite finali di competenza (9.325 milioni), anche se espone una consistenza inferiore di oltre 3.500 milioni a quella evidenziata nel precedente esercizio. D'altra parte, il relativo saldo di cassa presenta una ulteriore compressione del divario negativo (da 31.513 a 25.565 milioni).

Una parallela evoluzione sulla competenza registra il saldo delle partite finali depurate delle operazioni finanziarie, che indica un accreditamento netto di 7.936 milioni (a fronte di 12.199 milioni nel precedente esercizio).

Sul versante della cassa l'analogo differenziale permane negativo ma, riducendosi di oltre 3.000 milioni, segna un deficit di 27.136 milioni, l'importo cioè meno elevato degli ultimi sette anni.

Il risparmio pubblico consolida l'attivo del precedente esercizio e supera i 56.000 milioni.

Un miglioramento si verifica anche per il saldo di cassa che – dopo il recupero di un valore positivo esibito nel precedente esercizio – mostra un surplus di 14.009 milioni (Tavola 2.1.1).

Peggiora, sia pure di poco, il saldo negativo del ricorso al mercato, pari a circa 155.000 milioni sulla competenza e ad oltre 192.500 milioni sulla cassa.

Come si desume dalla tavola 2.1.2, resta consistente l'avanzo primario sulla competenza (77.527 milioni), pur esprimendo un importo inferiore a quello raggiunto nel 2006 (83.750 milioni). Per contro l'omologo differenziale di cassa mostra un ulteriore incremento (da 38.837 a 43.281 milioni), facendo segnare il risultato migliore degli ultimi sette anni.

Una evoluzione favorevole denota, contestualmente, l'avanzo primario corrente che passa da 120.783 a 124.563 milioni sulla competenza e da 74.901 a 82.855 milioni sulla cassa.

1.3. Incidenza dei principali saldi sul PIL

Il profilo gestionale in precedenza descritto modifica, in misura non significativa, il rapporto dei saldi di bilancio rispetto al PIL.

L'incidenza positiva del saldo netto da finanziare sulla competenza si riduce dallo 0,9 allo 0,6 per cento. Il relativo saldo di cassa assorbe una minore quota di PIL (dal 2,1 all'1,7 per cento).

Un analogo andamento espone l'indebitamento netto, il cui peso positivo si attenua sulla competenza (dallo 0,8 allo 0,5 per cento), mentre diminuisce la pressione dell'omologo saldo di cassa (dal 2 all'1,8 per cento).

Si contrae la quota dell'avanzo primario di competenza (dal 5,7 al 5 per cento); risulta, invece, in crescita di due decimi di punto il corrispondente saldo di cassa (dal 2,6 al 2,8 per cento).

Pressoché stabile si mostra l'incidenza dell'avanzo primario corrente di competenza (dall'8,2 all'8,1 per cento), mentre il relativo saldo di cassa conquista tre decimi di punto (dal 5,1 al 5,4).

1.4. La gestione dei residui

Le risultanze dei saldi evidenziano – come si è detto – che, anche a livello di bilancio dello Stato, è proseguito nel 2007 il percorso di miglioramento dei conti pubblici.

Criticità sussistono, invece, per quanto riguarda la gestione dei residui (attivi e passivi).

I residui attivi, dopo la discesa del precedente esercizio, si espandono del 7 per cento (da 134.449 a 143.878 milioni).

Nella sostanziale stazionarietà (-0,8 per cento) dei resti relativi al comparto tributario (72.229 milioni), si evidenzia la notevole crescita di quelli relativi al settore extratributario (71.590 milioni; +16,3 per cento), trascinata dalla variazione incrementale della categoria XI “ricuperi, rimborsi e contributi” (da 39.688 a 49.872 milioni). A quest'ultima e alla categoria VII “proventi di servizi pubblici minori” (16.299 milioni), è riconducibile il 92,4 per cento dell'intero ammontare dei residui attivi del titolo II.

L'andamento recessivo dei resti nel campo tributario riguarda le imposte dirette (-1.726 milioni), in parte compensato dalla crescita di quelli relativi al comparto indiretto (+1.123 milioni), su cui influisce l'esito della categoria III “imposte sulla produzione, sui consumi e dogane” (da 6.318 a 8.638 milioni).

D'altro canto, presentano una forte contrazione i residui passivi complessivi (da 120.874 a 92.356 milioni) per il concomitante effetto della nuova disciplina dei termini di perenzione dei residui propri di conto capitale e della riduzione dei resti relativi al "rimborso delle passività finanziarie" (da 8.805 a 3.748 milioni).

I residui passivi riferiti alle spese finali di bilancio scendono, per la determinante incidenza del predetto fattore normativo sul conto capitale, da 112.070 a 88.608 milioni.

Per lo stesso motivo i residui di vecchia formazione registrano un quasi dimezzamento (da 65.670 a 33.173 milioni) dovuto al conto capitale (da 53.295 a 21.367 milioni), mentre s'incrementano i residui provenienti dalla competenza (da 46.399 a 55.436 milioni). Tale evoluzione è sostanzialmente ascrivibile ai residui di stanziamento di nuova formazione (passati da 9.346 a 16.057 milioni).

In conseguenza di tale differenziato andamento dei residui attivi e passivi, a fine 2007 il conto dei residui espone un surplus crescente (da 13.575 a 51.522 milioni). Questa accresciuta eccedenza attiva non serve, di per sé, a assicurare sulla tenuta dei conti pubblici.

Da un lato, il drastico taglio dei residui passivi è in buona parte apparente: l'eliminazione dal conto del bilancio di oltre 28.400 milioni di residui passivi, legata al nuovo regime della perenzione, non esclude che – per far fronte alle richieste dei creditori – debba essere reiscritta in bilancio una consistente quota delle relative somme, per ora trasferite nel conto del patrimonio.

Dall'altro, continuano a prevalere fra i residui attivi le somme da riscuotere (126.225 milioni), che ne rappresentano l'87,8 per cento (86,5 per cento nel 2006).

Infatti, 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.

D'altronde, anche nel 2007 la gran parte (79,2 per cento) dei residui passivi concerne residui propri, e cioè somme destinate necessariamente a tradursi in pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

1.5. Entrate e spese di competenza rispetto alle indicazioni programmatiche

In confronto con i dati del bilancio assestato emendato del 2006 il bilancio programmatico dello Stato 2007-2009 prevedeva, per il 2007, in rapporto al Pil (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- la crescita di oltre un punto percentuale delle entrate tributarie (dal 25,4 al 26,6 per cento);
- una quasi parallela evoluzione delle entrate finali (dal 27,3 al 28,4 per cento);
- un moderato sviluppo della spesa finale (dal 29,7 al 29,9 per cento);
- la sostanziale stabilizzazione della spesa corrente al netto degli interessi (dal 22,5 al 22,4 per cento);
- la invarianza della spesa per interessi (4,9 per cento);
- il recupero della spesa in conto capitale (dal 2,3 al 2,7 per cento).

A consuntivo le entrate finali, al netto dei rimborsi IVA e dei proventi da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato¹, corrispondono a 478.559 milioni (31,2 per cento). Esse superano di circa tre punti il valore programmato e di due decimi di punto i risultati del precedente esercizio².

Sempre al netto delle poste regolatorie le entrate tributarie ammontano a 426.556 milioni, con una incidenza sul PIL del 27,8 per cento, e cioè superiore di oltre un punto all'obiettivo stabilito e di appena un decimo di punto rispetto all'esito del 2006. Al loro interno s'accresce, sia pure di poco, il peso delle imposte dirette (dal 15,1 al 15,3 per cento del Pil), mentre l'incidenza delle imposte indirette, su cui sono concentrate le regolazioni contabili, scende dal 12,6 al 12,5 per cento.

I risultati gestionali della spesa – al netto delle poste regolatorie – indicano un andamento differenziato dei vari macroaggregati rispetto agli obiettivi stabiliti in rapporto al Pil.

La spesa finale (466.136 milioni) presenta una incidenza del 30,4 per cento, e cioè mezzo punto oltre il limite fissato.

¹ Si tratta di un versamento di 3.500 milioni effettuato dalla SACE s.p.a., a seguito della riduzione del suo fondo di dotazione.

² Le entrate una tantum si commisurano a meno dello 0,1% del PIL (a fronte dell'0,3% del precedente esercizio).

Registra un lieve debordo (22,7 per cento) la spesa corrente al netto degli interessi (347.804 milioni).

La quota sul Pil (4,4 per cento) della spesa per interessi (68.202 milioni;) si ferma mezzo punto al di sotto dell'obiettivo stabilito, contribuendo a contenere lo sviluppo della spesa corrente.

Sale il peso (3,3 per cento) della spesa in conto capitale (50.129 milioni),³ oltrepassando di sei decimi di punto il valore programmato.

1.6. Obiettivi fissati dalla legge finanziaria 2007 e risultanze gestionali

La legge finanziaria per il 2007 ha fissato, in termini di competenza, rispettivamente in 29.000 e 240.500 milioni – al netto di 12.520 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziarie e del ricorso al mercato.

Sempre al netto delle partite regolatorie il bilancio di previsione dello Stato ha determinato in 22.972 milioni il tetto del predetto saldo.

Nel progetto di assestamento presentato a giugno 2007 – ispirato, come è noto, a criteri restrittivi – il saldo netto da finanziare prospettava un miglioramento di 4.218 milioni nella versione depurata delle regolazioni debitorie, grazie alla prevalenza delle maggiori entrate (7.437 milioni) sulle maggiori spese (3.219 milioni).

Le previsioni definitive inerenti alle entrate finali hanno registrato un incremento di 20.858 milioni, dovuto in larga parte (79,7 per cento) alle entrate correnti (+16.629 milioni) e per il 20,3 per cento alle entrate in conto capitale (+4.229 milioni).

Lo sviluppo previsionale delle entrate correnti riguarda prevalentemente le entrate tributarie (+8.910 milioni) ed è sospinto in maniera decisiva dalle imposte dirette (+8.265 milioni). Largo, peraltro, è anche l'apporto delle entrate extratributarie (+7.719 milioni), per l'86,5 per cento riconducibile alla categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi" (+6.674 milioni).

³ Va notato però che tale importo include 13.291 miliardi di residui di stanziamento di nuova formazione.

Le spese finali, per contro, hanno esposto una variazione incrementale di 17.772 milioni, in buona misura riferita alla spesa corrente (+12.458 milioni). Per la prima volta negli ultimi sette anni il saldo netto da finanziare ha così tenuto anche in termini previsionali.

Lo stesso saldo, nella versione al lordo delle poste regolatorie, ha segnato a consuntivo un deciso miglioramento (pari a 41.771 milioni) nei riguardi delle previsioni definitive, passando da un deficit di 32.446 milioni ad un surplus di 9.325 milioni (che si eleva a circa 12.500 milioni nella serie netta).

Ciò per effetto dei maggiori accertamenti per entrate finali (19.577 milioni) – ascrivibili, in particolare, alle entrate extratributarie (+16.166 milioni) – cui si aggiungono economie sulla spesa finale per 22.194.

I maggiori accertamenti tributari (+3.658 milioni) dipendono sostanzialmente dalle imposte indirette (+3.819 milioni), che riescono ad assorbire i minori accertamenti sul versante delle imposte dirette (-162 milioni).

L'andamento positivo, rispetto alle previsioni definitive degli accertamenti delle entrate extratributarie è trascinato dallo sviluppo della categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi" (+14.446 milioni).

Quest'ultimo dato è largamente influenzato dalla più elevata quantificazione delle sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette ed indirette.

D'altra parte, il ricorso al mercato espone un divario positivo ancora più consistente (68.766 milioni), grazie anche alle economie registrate nel "rimborso delle passività finanziarie" (26.995 milioni).

Esiti nettamente migliori rispetto alle previsioni definitive (nella misura di 40.401 e 40.116 milioni) evidenziano anche il saldo delle partite correnti e l'indebitamento netto. A consuntivo i rispettivi valori presentano un attivo di 56.351 e 7.936 milioni.

Lo stesso risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone un nuovo avanzo finanziario di 27.873 milioni (a fronte di un importo negativo di 12.326 milioni indicato in sede di previsioni definitive). Tale divario deriva da un ammontare di accensione prestiti (182.747 milioni) superiore al ricorso al mercato (154.874 milioni).

Sul lato della cassa si registra un peggioramento di 1.549 milioni delle previsioni definitive, rispetto alle previsioni iniziali, del saldo netto da finanziare (da 74.211 a 75.760

milioni). Si deteriorano anche gli altri saldi previsionali, ad eccezione di quello delle partite correnti, il cui squilibrio negativo scende da 20.579 a 13.079 milioni.

A consuntivo, peraltro, i relativi risultati differenziali mostrano nel confronto con le previsioni definitive, una generalizzata favorevole evoluzione.

Il saldo netto da finanziare evidenzia un deficit in calo (da 75.760 a 25.565 milioni), in cui si combinano minori incassi per 8.495 milioni e un cospicuo ammontare di minori pagamenti (58.690 milioni).

I minori incassi riguardano in larga misura le entrate tributarie (6.679 milioni), mentre i minori pagamenti sono riconducibili, in prevalenza, alla parte corrente (35.363 milioni).

Un pressoché analogo ridimensionamento (48.254 milioni) riguarda l'indebitamento netto che si ragguaglia, a consuntivo, a 27.136 milioni.

Il recupero in termini di risultati finali, rispetto alle previsioni definitive, del saldo delle partite correnti (con un attivo di 14.009 milioni) si commisura a 27.088 milioni e quello del ricorso al mercato (192.556 milioni) è pari a 76.589 milioni.

Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone a consuntivo un disavanzo finanziario di 9.808 milioni. Ciò dipende da un livello di accensione prestiti (182.747 milioni) inferiore all'importo del ricorso al mercato (192.556 milioni).

All'elevato volume di economie complessive sulla competenza (49.188 milioni)⁴ - che connota anche l'esercizio 2007 - si contrappone il fenomeno - peraltro in considerevole regresso - delle eccedenze di spesa sulla competenza a livello di unità previsionali di base (da 3.512 a 347 milioni; -90,1 per cento)⁵. Il Rendiconto mostra, inoltre, un analogo più contenuto sfondamento sulla cassa (da 3.451 a 393 milioni) e sui residui (da 90 a 21 milioni). Il ridimensionamento del fenomeno è legato all'andamento gestionale del Ministero della pubblica

⁴ Tenuto conto delle economie in conto residui - trascinate dal taglio dei termini per la perenzione amministrativa dei residui propri di conto capitale - l'ammontare totale delle economie raggiunge l'imponente livello di 89.301 milioni.

⁵ Sul conto consuntivo dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato si evidenzia, peraltro, una eccedenza di 2.317,9 milioni sulla competenza per quanto riguarda l'unità previsionale di base "lotterie nazionali". Essa si determina, sostanzialmente, per effetto delle eccedenze di spesa verificatesi sui cap. 2003 e 2004. Si tratta nella specie di maggiori impegni, pari a 2.314,4 milioni, che trovano corrispondenza nell'accertamento, al termine dell'esercizio, di maggiori entrate per un corrispondente importo sul capitolo 2003 dell'entrata "Proventi derivanti dalla vendita di biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea". I tempi tecnici richiesti per l'accertamento definitivo delle maggiori entrate non permettono, ad avviso dell'amministrazione di effettuare la necessaria variazione della spesa in corso d'esercizio, mentre occorre, comunque, di impegnare una somma pari a quanto riscosso per consentire la successiva effettuazione dei pagamenti. La vicenda sollecita una riflessione sulla adeguatezza delle attuali procedure contabili.

istruzione, cui era ascrivibile negli ultimi anni la quota largamente maggioritaria delle eccedenze.

Per tale Ministero risultano eccedenze sulla competenza per 1,9 milioni e di 275 mila euro sulla cassa (a fronte rispettivamente di 3.242 e 3.226 milioni nel 2006)⁶.

Le eccedenze sono distribuite nei conti consuntivi di quattordici Ministeri.

Lo sfioramento più rilevante si evidenzia nel Ministero per i beni e le attività culturali (201,7 milioni sulla competenza; 182,7 milioni sulla cassa).

Consistenti eccedenze si riscontrano anche per il Ministero dell'economia e delle finanze (82,9 milioni sulla competenza; 0,9 milioni sui residui; 82,9 milioni sulla cassa); per il Ministero dell'Università e ricerca (29,2 milioni sulla competenza; 21,7 milioni sulla cassa) e per il Ministero dei Trasporti (17,9 milioni sulla competenza; 14,3 sui residui; 103 milioni sulla cassa).

Si tratta di spese sostanzialmente collegate a peculiari meccanismi contabili e, in particolare, all'esecuzione dei ruoli di spesa fissa. Resta il fatto che nel modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base dette eccedenze costituiscono, comunque, - quale che ne sia la dimensione - una anomalia programmatica e gestionale di significativo rilievo.

Al riguardo è necessario che - al di là dell'adozione di adeguate misure organizzative - sia completato il processo di informatizzazione delle varie tipologie di titoli di spesa, come prescrive il d.P.R. 367/1994, al fine di eliminare un fenomeno che di per sé negativamente depone circa l'affidabilità del rendiconto.

2. La gestione dell'entrata

2.1. Valutazioni conclusive e di sintesi

I dati e gli indicatori ricavati dall'esame del rendiconto consentono di formulare per le gestioni del bilancio dell'entrata nel 2007 una serie di considerazioni che, da una parte, confermano la tendenza, già segnalata negli scorsi anni, ad un progressivo miglioramento della

⁶ Si veda al riguardo quanto viene successivamente precisato nella parte relativa all'andamento della spesa dello stesso Ministero.

complessiva gestione del sistema impositivo, e, dall'altra, evidenziano il persistere di antiche carenze e l'insorgere di nuove criticità e di nuovi rischi.

Un dato sicuramente positivo attiene non solo alla ininterrotta, ancorché ridimensionata, crescita delle entrate finali, e segnatamente di quelle tributarie, ma anche all'accresciuta quota di accertamenti riscossi e versati. Così come va favorevolmente annotato il fatto che le entrate una tantum siano diminuite di un terzo rispetto all'esercizio 2006. Rilevante anche, ma per le sole entrate tributarie, il calo dell'incidenza della componente costituita dalle entrate di natura aleatoria o comunque soggette a grande variabilità – com'è, fra l'altro, il caso dei proventi netti dei giochi e delle entrate eventuali e diverse. L'esercizio 2007 fa registrare, quindi, un sicuro miglioramento della composizione del gettito dal punto di vista strutturale.

Un ampliamento ed un consolidamento della componente strutturale del gettito è sicuramente riconducibile anche al recupero a imposizione di consistenti basi imponibili tradizionalmente erose, eluse od evase. Particolarmente significativi sono i risultati della lotta all'evasione, in termini non solo di maggiore imposta accertata attraverso i controlli, ma anche di accresciuta capacità di effettivamente riscuotere gli importi iscritti a ruolo e, soprattutto, di maggiore adesione spontanea all'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti.

Gli elementi di cui si dispone – a cominciare dalla crescita dell'IVA ben al di sopra di quella dei consumi ad aliquote invariate – consentono di ritenere che ci troviamo effettivamente in presenza di un fenomeno di crescente adesione spontanea. Sulle dimensioni del maggior gettito dovuto a comportamenti più virtuosi da parte dei contribuenti sono anche state formulate stime ufficiali che, pur nella loro accuratezza, sono tuttavia soggette al limite di non poter distinguere quanta parte del maggior gettito non spiegato dalla crescita del PIL e dalle innovazioni legislative sia attribuibile alla maggiore adesione spontanea e quanta, invece, dipenda da inevitabili approssimazioni ed errori di stima. Di qui i rischi connessi all'eventuale utilizzo di un extra gettito così quantificato per finanziare nuovi e permanenti impegni di spesa.

A scelte prudenziali inducono anche i risultati *ex post* dell'analisi della manovra sulle entrate attuata con la legge finanziaria per il 2007 e con il collegato provvedimento d'urgenza. Non si dispone di tutte le informazioni che sarebbero necessarie per formulare un giudizio compiutamente affidabile. Grazie anche all'apporto conoscitivo offerto dalla stessa Amministrazione è stato tuttavia possibile verificare i risultati *ex post* di 28 dei circa 100 provvedimenti della manovra, per i quali è calcolabile un minor gettito di 1,4 miliardi circa.

Applicando ai provvedimenti non verificabili gli stessi coefficienti di scostamento risultanti per i provvedimenti per i quali la verifica è stata possibile, si può valutare che il saldo netto della manovra, prevista *ex ante* in 16,5 miliardi, vada ridimensionato a consuntivo tra il 17 ed il 20 per cento, e cioè fra i 2,8 ed i 3,6 miliardi.

Con riguardo a quanto si sottolineava prima in ordine alla scarsa affidabilità delle stime quando si ha a che fare con i comportamenti dei contribuenti, può essere interessante sapere che dall'analisi condotta sui risultati di gettito a consuntivo dei provvedimenti della manovra della finanziaria 2007, emerge, fra l'altro, che, a fronte di un maggior gettito stimato *ex ante* in 1.600 milioni, l'effetto diretto di adeguamento operato dai contribuenti alle soglie di congruità degli studi di settore risulta a consuntivo ridimensionato di oltre un terzo – ad un solo miliardo.

Ciò non può, pertanto, non portare ad interrogarsi sugli effetti che potranno avere le più recenti innovazioni introdotte proprio in tema di studi di settore e che, com'è noto, fanno ricadere sugli uffici l'onere della prova per avvalorare l'attribuzione dei maggiori ricavi o compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica. Così come interrogativi si pongono in termini di rischi di incertezza e di conflittualità connessi all'applicazione del nuovo regolamento del MEF, che, fra l'altro, attribuisce al Dipartimento delle finanze poteri di emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, vincolanti per l'Agenzia delle entrate. Né rassicurante appare la vicenda dell'assunzione da parte della stessa Agenzia di nuovo personale da destinare ai controlli, ma con il vincolo di utilizzare gli idonei di precedenti concorsi, quasi si trattasse del riconoscimento di diritti soggettivi di singoli e non già dell'attenta e severa ricerca di persone dotate di elevata professionalità ed attitudine ad operare nell'area dei controlli fiscali, non solo per moltiplicarli, ma anche e soprattutto per migliorarli.

Una notazione positiva concerne l'ulteriore calo dell'incidenza della spesa di gestione del sistema impositivo che è progressivamente passata dall'1,60 per cento del riscosso nel 2003 all'1,33 per cento nel 2007 (1,38 nel 2006), se si considera la sola Amministrazione civile, e dal 2,43 al 2,20 per cento (2,26 nel 2006), se si tiene conto anche degli impegni effettivi di spesa della Guardia di finanza. Quest'ultimo rapporto si riduce all'1,88 per cento se si escludono le spese della Guardia di finanza non imputabili alla funzione tributaria, ma a quella del concorso alla sicurezza pubblica.

Sviluppi positivi e permanere di carenze antiche vanno segnalati anche per ciò che attiene alla gestione contabile del bilancio dell'entrata. Positive le innovazioni del bilancio 2008, verificate dalla Corte nella loro applicazione sperimentale al bilancio 2007. Bilancio e