

RENDICONTO GENERALE
DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2013

La legge di contabilità e di finanza pubblica approvata nel dicembre del 2009 (L. n. 196/2009), successivamente integrata e modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, ha semplificato e razionalizzato il complesso delle procedure che presiedono alle decisioni di finanza pubblica e ha predisposto una articolata riforma del ciclo di bilancio e degli strumenti della programmazione economica e finanziaria. Le nuove disposizioni sulla contabilità pubblica, da una parte, hanno introdotto nel nostro ordinamento strumenti più funzionali al perseguimento dei vincoli di bilancio derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione monetaria, e dall'altra, hanno adeguato la disciplina contabile all'assetto dei rapporti economici e finanziari tra Stato ed enti territoriali al fine di garantire il concorso dei diversi livelli di governo (centrale, regionale e locale) all'effettivo perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. I documenti di finanza pubblica sono stati profondamente innovati, ampliandone il contenuto informativo, per favorire il monitoraggio dei conti ed il sistema dei controlli, anche a posteriori, della qualità e della correttezza della gestione, nonché in ordine alle modalità di copertura finanziaria delle leggi ed alla struttura del bilancio statale.

In tale contesto, ai fini di un'ordinata gestione finanziaria dello Stato, la legge n. 196 del 2009 ha affidato al Rendiconto generale dello Stato il compito di rappresentare al Parlamento, nella forma della legge, l'avvenuto rispetto di quanto autorizzato con la legge di bilancio. L'approvazione del rendiconto generale dello Stato rappresenta, pertanto, l'atto conclusivo del "processo" di bilancio, attraverso cui le Camere prendono atto delle risultanze contabili scaturenti dalla gestione avvenuta nell'esercizio precedente, rispetto alle previsioni inizialmente formulate nel bilancio di previsione dello stesso anno.

Sul piano procedurale e tecnico contabile, la stessa proposta di bilancio a legislazione vigente per l'esercizio 2015 - il cui esame verrà avviato in prima lettura alla Camera a partire dal 15 ottobre prossimo - assumerà quale base di riferimento le risultanze definitive contenute nel rendiconto, le quali sono state altresì evidenziate nel disegno di legge di assestamento per il 2014, ai fini della determinazione degli eventuali adeguamenti delle autorizzazioni di pagamento.

Il Rendiconto per l'esercizio finanziario 2013 è stato predisposto tenendo conto delle innovazioni introdotte in materia dalla legge n. 196 del 2009, allo scopo di consentire al Parlamento di svolgere un controllo puntuale ed efficace sulla gestione finanziaria e di verificare il conseguimento degli obiettivi di bilancio dei singoli comparti dell'amministrazione.

Il Rendiconto, alla stregua del bilancio, è articolato in missioni e programmi ed è composto dal conto consuntivo del bilancio, che espone l'entità effettiva delle entrate e delle uscite previste dal bilancio dello Stato dell'anno precedente, e dal conto consuntivo del patrimonio, che espone le variazioni intervenute nelle attività e nelle passività che costituiscono il patrimonio dello Stato, nonché i conti consuntivi allegati di alcune amministrazioni statali dotate di autonomia. Novità particolarmente rilevanti per il consuntivo 2013 sono rappresentate dall'esposizione dei dati di consuntivo relativi al c.d. "Fondo opere" e al "Fondo progetti" e dalla dematerializzazione del documento, con la trasmissione del rendiconto in formato digitale anche al Parlamento, successivamente al giudizio di parificazione della Corte dei Conti.

Sul versante del potenziamento dei sistemi conoscitivi va rilevato che anche per il 2013 si è data attuazione alla previsione della stessa legge n. 196 del 31 dicembre 2009, che ha previsto il rafforzamento del ruolo delle rilevazioni economiche, in termini di costi, prescrivendo, da un lato, che le amministrazioni adottino sistemi di contabilità integrata economico-patrimoniale in affiancamento alla contabilità finanziaria e, dall'altro, dando maggior rilievo alla contabilità economica analitica dello Stato; prevedendo tra l'altro l'obbligo di redazione di un Budget e del Rendiconto economico (consuntivo dei costi) che costituiscono allegati, rispettivamente, al Bilancio di previsione dello Stato (art. 21) e al Rendiconto generale dello Stato (art. 36).

Il conto del bilancio è articolato, come è noto, ai sensi della normativa vigente in materia di contabilità generale dello Stato, su due livelli di aggregazione: missioni e programmi. Le missioni sono 34, mentre i programmi sono 174 e, nella quasi totalità, essi sono da ricondurre a specifici interventi di ciascuna Amministrazione essendo limitati i programmi condivisi da più dicasteri. I programmi costituiscono nel bilancio dello Stato le unità di voto e per ciascun programma vengono esposti i risultati relativi alla gestione di competenza, alla gestione di cassa e ai residui.

Nel rendiconto 2013 trova conferma la adozione del nuovo impianto delle note preliminari previsto dalla legge n. 196 del 2009, già avviata nel 2011. La compilazione delle note integrative al consuntivo rappresenta la naturale conclusione del ciclo di programmazione e costituisce lo strumento per rafforzare la trasparenza e la capacità delle amministrazioni di rendere conto della propria gestione (accountability). Le linee di fondo che sorreggono il modello di rappresentazione del documento contabile convergono dunque sulla necessità di rispondere alle leggi di riforma sotto il profilo di una sua maggiore significatività in riferimento all'economicità della gestione patrimoniale.

Tuttavia, per quanto concerne gli indicatori di *performance* delle amministrazioni, appare del tutto evidente che gli stessi debbano essere ulteriormente rafforzati ed affinati al fine di dare conto al Parlamento, attraverso un'analisi più approfondita delle voci di spesa, dell'effettiva capacità delle amministrazioni di conseguire gli obiettivi loro assegnati attraverso un utilizzo efficiente delle risorse.

Prima di passare all'esame dei dati contabili del Rendiconto per l'anno 2013, può essere utile rammentare i parametri di finanza pubblica nell'ambito dei quali si è svolta la gestione finanziaria dell'anno di riferimento.

Nel 2013 il PIL ai prezzi di mercato è stato pari a 1.560,024 miliardi, con una flessione dello 0,4 per cento rispetto all'anno precedente. La variazione del PIL in volume è invece stata pari al -1,9 per cento rispetto al 2012, con ciò evidenziando il permanere di difficoltà strutturali nella ripresa economica. Per effetto delle varie manovre correttive approvate, l'indebitamento netto ha registrato un valore pari al 3 per cento del PIL, identico a quello registrato nell'anno precedente. Il saldo primario in rapporto al PIL si è attestato su di un valore positivo pari al 2,2 per cento del PIL, in lieve flessione (-0,3%) rispetto all'anno precedente. Il saldo di parte corrente, in valore assoluto ha continuato nel 2013 ad essere di segno negativo (-14.022 milioni di euro) a fronte dei -4.422 milioni di euro registrati nel 2012, ma ad un livello marcatamente inferiore rispetto ai -23.234 milioni di euro registrati nel 2011. Tale peggioramento è il risultato di una diminuzione nel 2013 delle entrate correnti in valore assoluto di circa 5.254 milioni di euro e di aumento delle uscite correnti pari a circa 4.306 milioni di euro.

Tali dati evidenziano come il percorso di risanamento dei conti pubblici sia stato particolarmente pesante, con riflessi negativi sulla produzione del reddito, ma necessario al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica fissati in sede UE e alla conseguente uscita nel 2013 del nostro Paese dalla procedura di infrazione aperta nell'anno 2009.

Nel merito, passando all'analisi dei dati complessivi del bilancio dello Stato, per la **gestione di competenza**, in relazione alle entrate finali, si rileva che gli accertamenti sono ammontati a 553.992 milioni di euro (545.791 milioni di euro nel 2012 e 521.745 nel 2011), mentre le spese finali si sono attestate a 582.010 milioni di euro (535.004 milioni di euro nel 2012 e 520.822 nel 2011). Ne deriva che il saldo netto è negativo per circa 28 miliardi di euro, in peggioramento rispetto al dato positivo del 2012 (+ 10,8 mld di euro) e del 2011, sia pur di entità minore. Tuttavia, va segnalato che il dato del SNF è decisamente migliore rispetto alle previsioni definitive, che lo stimavano negativo per circa 51,1 miliardi di euro.

Passando ad analizzare gli altri saldi, si evidenzia una lieve flessione del risparmio pubblico, che passa dai 46,1 mld del 2011 ai 48,5 mld del 2012 per attestarsi a 39,7 miliardi di euro nel 2013, con ciò comunque evidenziando un consolidamento e una tendenza ad un risparmio pubblico positivo iniziata nel 1999. A latere, si segnala che il miglioramento rispetto alle previsioni definitive è stato pari a circa 23,4 miliardi di euro.

Infine, il dato del ricorso al mercato finanziario, quale saldo scaturente dal confronto tra il totale delle entrate finali e il totale delle spese complessive, mostra un risultato 2013 che si attesta a 198,9 miliardi di euro, in miglioramento rispetto al dato 2012, ma in aumento rispetto al 2011, quando raggiunse la cifra di 185 mld di euro. Sensibile poi il miglioramento rispetto alla previsione definitiva, che lo stimava in quasi 250,68 mld di euro.

Nel confronto con i dati gestionali lo scostamento registrato, per quanto riguarda le entrate finali, tra previsioni definitive ed il volume accertato, è stato pari a +5,1 mld, mentre l'omologo dato relativo al 2012 era pari a +9 mld di euro. Particolare interesse rivestono le informazioni deducibili dai dati ricavati dall'analisi economica delle spese finali. Al riguardo, è possibile osservare come la spesa di parte corrente abbia generato impegni per 510,8 miliardi di euro (a fronte di 489,3 miliardi di euro nel 2012 e di 472,3 nel 2011), mentre quella in conto capitale, pari a 71,17 miliardi di euro risulta in sensibile aumento rispetto agli anni passati (45,6 miliardi di euro nel 2012, 48,5 miliardi di euro nel 2011, 52,2 nel 2010 e 58,9 miliardi di euro nel 2009).

I dati appena sopra richiamati, pur in un generale contesto di netto miglioramento degli indicatori di finanza pubblica, confermano le difficoltà incontrate nel ridurre e tenere sotto controllo la spesa corrente (+4,4% rispetto al 2012.

Difficoltà che non riguardano tanto la voce relativa ai redditi da lavoro dipendente, che resta di fatto congelata rispetto all'anno precedente (-0,5%), bensì la spesa per consumi intermedi (+15,7%), i trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche (+4,5%) e le poste correttive e compensative (+18,3%).

Un dato particolarmente importante è quello della spesa in conto capitale che, come noto, rappresenta un fondamentale volano per la crescita economica del Paese.

La ripresa della spesa in conto capitale (+56% rispetto al 2012) è il vero dato significativo del Rendiconto 2013: la ripresa riguarda gli investimenti fissi lordi (+30%), i contributi agli investimenti delle imprese (+23,8%), i trasferimenti in conto capitale (+88,9%) e le acquisizioni di attività finanziarie (+239%), dati parzialmente compensati dalla riduzione dei contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni (-54,9%) e dalla riduzione dei contributi agli investimenti all'estero (-19,5%) e di altri contributi agli investimenti (-15,1%).

Passando alla gestione di cassa, limitando l'analisi ai saldi, si osserva che nel 2013 il risparmio pubblico al lordo delle regolazioni contabili è stato negativo per circa 19,49 mld di euro, in linea con il dato del consuntivo 2012 (-19,1 miliardi di euro) e ad un livello comunque inferiore sia al dato del consuntivo 2011 (-22,1 mld di euro), sia rispetto alle previsioni definitive (-51,7 mld di euro). Il saldo netto da finanziare lordo presenta nel 2013 un valore pari a 76.947 milioni di euro (58,8 mld di euro nel 2012 e 66,7 mld di euro nel 2011) il che segnala una cifra nuovamente in sensibile crescita, che si attesta sul valore più elevato del decennio 2004/2014. Il ricorso al mercato, in valore assoluto, al lordo delle regolazioni contabili, decresce a 248.036 milioni di euro, attestandosi sul valore più basso registrato dal 2009 (272,7 mld nel 2012 e 252 mld nel 2011).

Per quanto riguarda il conto dei residui, in relazione ai valori esposti al 1° gennaio 2013 e quindi in relazione alle risultanze riferibili alla gestione degli esercizi precedenti, esso presenta un'eccedenza attiva, come saldo tra residui attivi per 244,1 miliardi di euro (215,2 nel

2012) e passivi per 76,3 miliardi di euro (93,1 nel 2011), pari a 167,8 miliardi di euro (nel 2012 l'eccedenza attiva era pari a 122 milioni di euro e nel 2011 pari a 121,5 miliardi di euro). Nel corso dell'esercizio la situazione sopra delineata si è modificata dando luogo ad accertamenti di residui attivi per 190,79 miliardi (169,1 miliardi nel 2012) e di resti passivi per 62,9 miliardi (69 miliardi nel 2012). In sintesi, per quanto riguarda i residui di nuova formazione, l'esercizio 2013 ha prodotto residui attivi per 95,4 miliardi di euro (in diminuzione rispetto ai 97,7 miliardi di euro nel 2012) e passivi per 58,5 miliardi di euro (42 miliardi di euro nel 2012), con un'eccedenza attiva di 36,9 miliardi di euro (erano 55,7 miliardi di euro nel 2012 e 38,5 miliardi nel 2011). Dalla ricognizione dei profili qualitativi della consistenza dei residui passivi di nuova formazione al 31 dicembre 2013, sulla base della tabella 17 della relazione al disegno di legge si osserva che circa il 64,1 per cento (66,7 per cento nel 2012 e 63,6 nel 2011) sono da imputare alle spese di parte corrente, circa il 35,2 per cento (32 per cento nel 2012 e 36,1 nel 2011) è da ricondurre alle spese in conto capitale, mentre il peso del rimborso di passività finanziarie si attesta allo 0,7 per cento (1,3 per cento nel 2012 e 0,3 per cento nel 2011).

Infine, per quanto riguarda la **gestione patrimoniale**, nel 2013 compare una eccedenza passiva di 1.562 miliardi di euro, superiore rispetto all'omologo dato del 2012 del 1,83 per cento. Nel 2013 detta eccedenza, a fronte dei 1.533,8 miliardi del 2012, ha subito un peggioramento di circa 28,2 miliardi di euro, dovuto ad un aumento delle attività (+19,3 miliardi di euro) più che compensato dall'aumento delle passività (+47,5 miliardi di euro). Il risultato denota una situazione patrimoniale in peggioramento rispetto al 2012 e conferma un andamento negativo registrato a partire dal 2004, con l'eccezione del 2009.

Passando all'analisi delle criticità più rilevanti del Rendiconto 2013, quelle che destano le maggiori preoccupazioni riguardano la trasparenza della rappresentazione di entrate e spese, il perdurante fenomeno dei residui attivi e passivi, e le regolazioni contabili e debitorie. Fattori, questi, che evidenziano problemi di ricostruzione del bilancio.

Come per gli altri anni, anche per il 2013, la Corte dei Conti ha sollevato un problema generale di grande rilievo che attiene alla rappresentazione di entrate e spese secondo la contabilità nazionale come richiesto in sede europea, che presenta difformità talvolta rilevanti rispetto al rendiconto oggetto della parificazione.

Per quanto concerne il versante delle entrate, in particolare, l'esame ha confermato la presenza di una serie di elementi contabili incongrui, riconducibili alla categoria delle incongruenze propriamente dette, rilevate nelle contabilità delle Amministrazioni e consistenti nella presenza di voci con segno negativo nel “da riscuotere” (competenza e residui) e nel “da versare” (competenza e residui). La Corte riferisce che si tratta della presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti che si verificano a seguito di una “procedura di compensazione automatica” e di rettifiche

manuali successive, conseguenti all'acquisizione di informazioni tardive, sganciate dall'applicazione preventiva della procedura automatica. Inoltre, è stata rilevata l'emersione di dati incongruenti non adeguatamente spiegati, costituiti, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, ovvero da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2013 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno partendo dai residui iniziali.

Sul versante della spesa, poi, la Corte dei Conti ha nuovamente censurato l'antico e noto problema delle "eccedenze" di spesa sulle previsioni definitive di competenza, sulla consistenza dei residui e sulle autorizzazioni definitive di cassa, ricollegabili a discordanze relative ai pagamenti disposti mediante ruoli di spesa fissa, nonché a pagamenti di titoli del debito pubblico, nonché le spese effettuate in mancanza di stanziamenti in bilancio, registrate nel consuntivo come eccedenze.

Nel complesso le irregolarità riscontrate dalla Corte dei conti, che hanno formato oggetto di una specifica e dettagliata analisi nel referto sul rendiconto 2013, si sono poi tradotte in specifici rilievi riportati nella decisione sul Giudizio di parificazione, che hanno confermato la presenza di una serie di elementi contabili di per sé incongrui, per lo più già rilevati anche negli anni passati, che delineano aspetti tecnico-amministrativi e contabili, su cui occorrerà intervenire al fine di assicurare la piena corrispondenza tra i dati riportati a rendiconto e le effettive dinamiche registrate dalla gestione.

In particolare, sulla questione dei residui attivi e dei residui passivi, la Corte continua ad insistere. Alla base della perdurante anomalia del fenomeno dei residui passivi, si collocano molteplici e diversificate cause: le misure di contenimento della spesa, spesso orientate allo slittamento dei pagamenti; la cattiva qualità della legislazione, non sempre supportata da specifici progetti di fattibilità; le procedure complesse e defatiganti in alcuni settori di intervento, gli schemi contabili spesso obsoleti; gli incongrui comportamenti gestionali. Su tale problema, andrebbero individuate amministrazione per amministrazione, programma per programma, nell'ambito delle predette tipologie, le specifiche ragioni che determinano il persistere di un così elevato livello di residui e il formarsi di nuovi residui anche in una fase di forte contrazione della spesa, al fine di contrastare il fenomeno attraverso l'adozione di idonei provvedimenti. Per quanto riguarda i residui attivi, la Corte evidenzia le discordanze fra i dati del rendiconto e le contabilità di entrata delle amministrazioni e incongruenze interne al consuntivo; l'inadeguatezza della valutazione del grado di esigibilità con l'effettivo indice di riscossione dei residui attivi; il trascinarsi di residui di versamento da un esercizio all'altro e la determinazione di una parte dell'accertato partendo dal versato.

Anomalie, quelle relative ai residui attivi e passivi, che secondo la Corte dei Conti nel complesso mettono in crisi l'annualità del bilancio e la stessa rappresentatività del rendiconto.

Sul punto, viene ribadita l'esigenza di procedere ad un netto miglioramento delle metodologie di rilevazione contabile dei residui in misura tale da evitare qualsiasi ipotesi di aggiustamento fittizio dei conti pubblici. E' noto, infatti, che l'andamento anomalo dei residui attivi e passivi potrebbe dare luogo ad un significativo surplus, derivante dall'andamento differenziato dei medesimi, che rischia di contribuire in misura non irrilevante al miglioramento dei saldi.

La Corte dei Conti solleva preoccupazioni anche in merito alla trasparenza del bilancio pubblico, sulla quale incidono alcune modalità di contabilizzazione delle voci. In tal senso, ad esempio, la Corte ha rilevato l'esistenza di resti da riscuotere delle entrate extra-tributarie classificate come di riscossione certa, quantunque ritardata, pari al 100 per cento, nonostante l'esiguo grado di realizzo (allegato 24 al rendiconto), nonché l'esistenza di poste di bilancio per le quali si sono rilevate minori entrate rispetto alle previsioni iniziali e definitive di bilancio.

La legge n. 196 del 2009 rende possibile ridurre l'impatto delle criticità sopra evidenziate. La maggiore trasparenza ed analiticità delle risultanze di bilancio dovrebbe, infatti, consentire la verifica della correttezza della gestione e l'effettivo rispetto delle autorizzazioni disposte con il bilancio di previsione.

È auspicabile, a tal fine, che già a partire dal prossimo anno, il Rendiconto divenga un valido strumento conoscitivo e di supporto alle valutazioni del Parlamento e della Corte dei Conti circa l'allocazione a consuntivo delle risorse tra le funzioni assolte dall'intervento pubblico e l'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati a ciascuna amministrazione.

Perché questo si verifichi è tuttavia necessario un deciso rafforzamento dell'azione di controllo svolta dal Parlamento e, innanzitutto, dalle Commissioni permanenti. Occorrerà, infatti, sviluppare la capacità di monitorare in profondità l'attuazione finanziaria delle missioni e dei programmi coinvolgendo i responsabili della spesa dei singoli Ministeri. **Tale attività non potrà essere limitata alle Commissioni bilancio e dovrebbe giovare dell'esercizio della delega prevista dall'articolo 40 della legge n. 196 del 2009, relativa alla revisione della struttura del bilancio che dovrà intervenire su un'articolazione delle missioni e dei programmi per molti aspetti inadeguata e scarsamente rappresentativa delle effettive linee di azione delle amministrazioni.**

22 settembre 2014